

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

# **MEMORANDUM 2009**

Von der Krise in den Absturz?  
Stabilisierung, Umbau, Demokratisierung

**PapyRossa Verlag**

© 2009 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

Umschlag:            Willi Hölzel  
Grafiken:            SAFRAN WORKS Gaby Pfrüner, 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 978-3-89438-409-8

# Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des Memorandum	11
II. Langfassung des Memorandum	57
1 <i>Bilanz eines verfehlten Aufschwungs</i>	59
1.1 Historischer Wachstumseinbruch	59
1.2 Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen	62
1.3 Agenda-2010-Propaganda	64
1.4 Binnenmarktschwäche hält an	66
1.5 Und nun noch die Finanzmarktkrise...	70
1.6 Aufschwung nur beim Kapital	73
1.7 Lohnzuwachs in Deutschland – gut für ganz Europa	75
1.8 Exporteinbrüche – aber kein Zeichen von Wettbewerbsschwäche	78
1.9 Mehr brutto bringt mehr Kaufkraft	80
1.10 Staatsfinanzen stärken statt neuer Steuergeschenke	82
2 <i>Super-GAU der Finanzmärkte</i>	85
Einleitung	85
2.1 Trends des Finanzsektors und Ursachen der Finanzmarktkrise im Überblick	88
2.2 Ablauf und Folgen der Finanzmarktkrise	93
2.3 Die Finanzmärkte bändigen: Verstaatlichung, Reformen und internationale Kooperation	101

<b>3</b>	<i>Beschäftigungsprogramm und Arbeitszeitverkürzung gegen die Krise</i>	109
3.1	Die Situation auf dem Arbeitsmarkt	109
3.2	Für eine neue Verteilung der Arbeit	123
3.3	Öffentliche Investitionen für mehr Beschäftigung	130
<b>4</b>	<i>Soziale Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung</i>	145
4.1	Die Wiederauferstehung des Staates in der Krise	146
4.2	Dienstleistungen im Interesse der Gesellschaft	148
4.3	Die soziale Dienstleistungslücke in Deutschland	151
4.4	Öffentlicher Sektor oder „marktschaffender Staat“? Strategien zur Schließung der sozialen Dienstleistungslücke	155
4.5	Gute Arbeit – Qualität der Arbeitsbedingungen und Qualität der Dienstleistungen	163
4.6	Reformstrategie mit gesellschaftlicher Dividende	167
<b>5</b>	<i>Solidarische Alterssicherung gegen Altersarmut</i>	175
<b>6</b>	<i>Neoliberale Ausrichtung der ökonomischen Bildung</i>	189
	Einleitung	190
6.1	Hintergründe	191
6.2	Aktuelle Entwicklungen	193
6.3	Ökonomische Bildung an Schulen	195
6.4	Forderungen	205
<b>7</b>	<i>Ostdeutschland ohne Dynamik</i>	215
7.1	Ostdeutschland im Brennpunkt der großen Parteien	215
7.2	Bevölkerungsrückgang, Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit	218
7.3	Zurückbleibendes Wirtschaftswachstum und nachlassende Dynamik	223
7.4	Szenarien gesamtwirtschaftlicher Entwicklung bis 2020	224
7.5	Eine andere Wirtschaftspolitik ist gefordert	228

8	<i>Die EU in der Krise – Gefahr des Zerfalls</i>	233
	Einleitung	233
8.2	Tiefe Rezession – Zunehmende Unterschiede	234
8.3	Europäische Wirtschaftspolitik gegen die Krise? Fehlanzeige!	239
8.4	Unbeirrt durch die Krise: Deregulierung und Druck auf Arbeitnehmerrechte	242
8.5	Alternativen	246
	Tabellenanhang	249

## **Vorwort**

Das *Memorandum 2009*, 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, die bis Ende März von über 900 Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, Gewerkschaftsfunktionären und -funktionären sowie Gewerkschaftssekretärinnen und -sekretären durch ihre Unterschrift unterstützt wurde.
- II. Die Langfassung, die ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung enthält. An der Vorbereitung und Ausarbeitung war ein großer Kreis von west- und ostdeutschen 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 (<http://www.memo.uni-bremen.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.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)

## **I. Kurzfassung des Memorandum**

## **Wirtschaftliche Erschütterung, öffentliche Verunsicherung, politische Eiertänze**

Spätestens seit Beginn dieses Jahres mussten sich die Bundesregierung und die Öffentlichkeit in Deutschland von der Vorstellung verabschieden, dass es sich bei den aktuellen ökonomischen Problemen lediglich um eine unangenehme, aber normale Delle einer im Trend robust wachsenden Wirtschaft handelt. Der Absturz der Produktion im letzten Quartal 2008 kündigte eine Rezession an, die tiefer sein wird als alle vorhergegangenen und in eine lang anhaltende Depression überzugehen droht. Zugleich sprengt die Finanzmarktkrise alle bekannten Größenordnungen, und die Mittel, die ihr entgegengestellt werden, liegen jenseits aller konventionellen Vorstellungen von Wirtschaftspolitik. Vor diesen beiden Erschütterungen verblassen in der öffentlichen Wahrnehmung die Krisen der Umwelt und des sozialen Zusammenhaltes, obgleich sie weiter fortschreiten und ihre Bedrohlichkeit sich zuspitzt.

Die Verflechtung von tiefer Rezession, finanzieller Kernschmelze, fortschreitender Umweltzerstörung und sozialer Polarisierung signalisiert eine Krise des gesamten neoliberalen Entwicklungstyps, der sich in den letzten 30 Jahren herausgebildet hat und mittlerweile zur Vorherrschaft gelangt ist. Die Wahrnehmung dieser Tatsache in der Öffentlichkeit ist jedoch undeutlich. Das Gefühl, Zeugen eines weltweiten Einbruchs dramatischen Ausmaßes – mit ungewissem Ausgang – zu sein, ruft vor allem tiefe Verunsicherung hervor. Alte Sicherheiten gelten nicht mehr, neue sind nicht in Sicht.

Bei der Bundesregierung hat die allmählich dämmernde Ahnung über die Dimension und Dynamik der Krisen ein Wechselbad aus Schockstarre, hektischer Aktivität, „außergewöhnlichen Maßnahmen“, rigoroser Rhetorik und beschwörender Gesundbeterei ausgelöst. Nicht ausgelöst hat sie allerdings selbtkritische Überlegungen zu den Fehlleistungen neoliberaler Wirtschaftspolitik, die erheblich zu der aktuellen Misere beigetragen haben. Selbst die in die Diskussion gebrachten „radikalen Maßnahmen“ zielen nicht darauf, die schnelle Stabilisierung mit einer gründlichen Richtungsänderung der Politik zu verbinden.

Vielmehr sollen nach einer notstandsbedingten Rettungsaktion die Stabilität und Funktionsfähigkeit des alten Entwicklungstyps wieder hergestellt und die Kosten für diese Maßnahmen auf die Bürgerinnen und Bürger abgewälzt werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat die neoliberale Wirtschaftspolitik seit vielen Jahren kritisiert und durchgreifende Richtungsänderungen gefordert. Diese sollten darauf zielen, den Binnenmarkt zu stärken und dessen Ausweitung mit dem ökologischen Umbau, einer progressiven Sozialstaatsreform und dem Ausbau eines demokratischen öffentlichen Sektors zu verbinden. In der aktuellen Finanzmarktkrise kommt es zudem darauf an, die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems durch unmittelbare Stabilisierungsmaßnahmen und mittelfristige Umgestaltung zu gewährleisten.

## **1. Im Strudel der Krisen – die wirtschaftliche, ökologische und soziale Lage**

### **1.1 Von der selbstgemachten Rezession in die weltwirtschaftliche Depression? Die Krise des Exportmodells**

Die Bundesrepublik wird im Jahr 2009 den stärksten wirtschaftlichen Einbruch seit ihrem Bestehen erleben. Im letzten Quartal 2008 ist die gesamtwirtschaftliche Produktion bereits um 2,1 Prozent gegenüber dem Vorquartal gesunken, stärker als in der EU insgesamt (-1,5 Prozent) und als in den USA (-1,0 Prozent). Für 2009 insgesamt wird mit einem weiteren Rückgang um zwei bis vier Prozent gerechnet. Die Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Rezession ist groß. Die wirtschaftswissenschaftlichen Institute, die sich noch vor kurzem vor Optimismus überschlugen, sind nun Vorreiter beim Ausmalen von Katastrophenszenarien geworden. Besonders ärgerlich an diesem Umschlag der Prognosen ist die Tatsache, dass sie nirgendwo auch nur mit einem einzigen selbtkritischen Wort verbunden werden.

Dabei war die Entwicklung keineswegs unvorhersehbar. Es han-

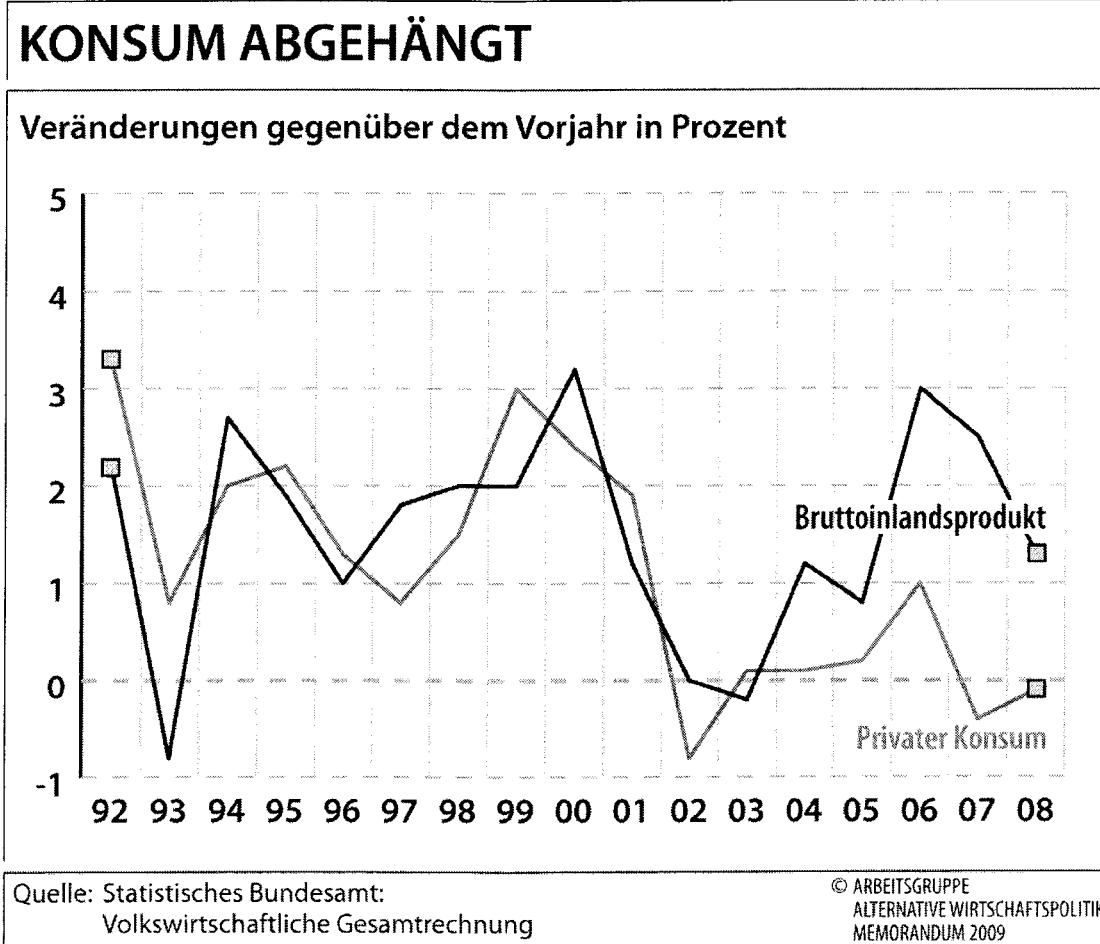
delt sich zum einen um einen konjunkturellen Abschwung, der bereits Anfang 2008 begann und zunächst auf der Schwäche des vorangegangenen Aufschwungs beruhte. Er wird zum anderen durch die Tatsache verstärkt, dass er sich nicht auf Deutschland beschränkt. In Japan ist der wirtschaftliche Absturz sogar noch stärker, und auch die USA als größte Wirtschaft der Welt befinden sich in einer tiefen Rezession. In den Schwellen- und Entwicklungsländern – auf die mittlerweile fast die Hälfte der weltweiten Produktion entfällt – nimmt das Wachstum teilweise drastisch ab. Von der Weltwirtschaft wird der deutsche Abschwung, anders als das früher oft der Fall war, nicht aufgefangen und gemildert, sondern vertieft. Ohne außergewöhnlich umfangreiche und intensive wirtschaftspolitische Gegensteuerung besteht die Gefahr, dass er sich zu einer lang anhaltenden und tiefen Depression ausweitet.

In dieser Krise wird die Schädlichkeit der exportorientierten deutschen Entwicklungsstrategie erneut auf eklatante Weise offensichtlich, die wir immer wieder kritisiert haben. Dieses Modell ist durch global agierende Konzerne eingeführt und durch die Wirtschaftspolitik verfestigt worden. Es setzt darauf, deutschen Unternehmen durch Druck auf Löhne und Sozialleistungen Vorteile in der internationalen Konkurrenz zu verschaffen. Versprochen wurde, dass die Position als Exportweltmeister, die Deutschland 2008 zum sechsten Mal hielt, den Verlust an binnengewirtschaftlicher Nachfrage kompensieren und die Beschäftigung und die Einkommen der Menschen in Deutschland sichern würde. Das aber ist auf Dauer schon deshalb unmöglich, weil die Länder, in die exportiert wird, einerseits als reife Industrieländer die gleiche Strategie verfolgen, andererseits als Schwellenländer ihrerseits nicht nur Abnehmer, sondern zunehmend auch Konkurrenten für deutsche Exporteure werden und drittens als arme Entwicklungsländer gar nicht dauerhaft über Kaufkraft zum Erwerb deutscher Produkte verfügen. Wenn die bisherigen Hauptimporteure selbst – wie das aktuell der Fall ist – in die Krise geraten, stößt das deutsche Modell hart an seine Grenzen.

Daher war der Produktionsrückgang im vierten Quartal 2008 in Deutschland auch tiefer als in den anderen großen Ländern der EU, in der Eurozone insgesamt und als in den USA. Schon seit Oktober gingen die Aufträge in der Exportindustrie stark zurück, und im Dezember

2008 brachen sie für die beiden wichtigsten Exportbranchen der deutschen Industrie noch einmal ein: Elektroindustrie minus 19 Prozent, Maschinenbau minus 40 Prozent. Im Januar exportierte die deutsche Automobilindustrie 39 Prozent weniger Autos als ein Jahr zuvor. 2009 wird der Export insgesamt erstmals seit 1993 nach Verbandsschätzungen um acht bis zehn Prozent abnehmen und den Einbruch der Binnenwirtschaft nicht mildern, sondern beschleunigen.

Die langfristige Schwäche des deutschen Modells liegt in der unzureichenden Entwicklung der binnennwirtschaftlichen Nachfrage, letztlich – da die Nachfrage nach Investitionsgütern immer eine abgeleitete Nachfrage ist – an der schwachen Entwicklung des privaten Verbrauchs und der Staatsausgaben. Auf den privaten Verbrauch entfallen rund 60 Prozent der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Er hängt in erster Linie von der Entwicklung der Löhne und Gehälter der Beschäftigten ab. Die



Tatsache, dass die Reallöhne in Deutschland während des vergangenen Aufschwungs – wie schon in den 10 Jahren davor – nicht gestiegen sind, sondern abgenommen haben, hat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entscheidend gebremst.

Der zurückliegende Aufschwung – der schwächste in der Geschichte der Bundesrepublik – stellt in dieser Hinsicht sogar einen *historischen Bruch* dar: Anders als früher hat der private Konsum in allen Jahren seit 2003 weniger zugenommen als die gesamtwirtschaftliche Wert schöpfung. Im Jahr 2007 ist er erstmals in einem Aufschwung absolut (um 0,4 Prozent) zurückgegangen. Das blieb auch 2008 so, obgleich die Löhne und Gehälter seit langer Zeit erstmalig wieder etwas stärker gestiegen sind; diese Zuwächse sind aber durch die hohen Preissteigerungen aufgefressen worden.

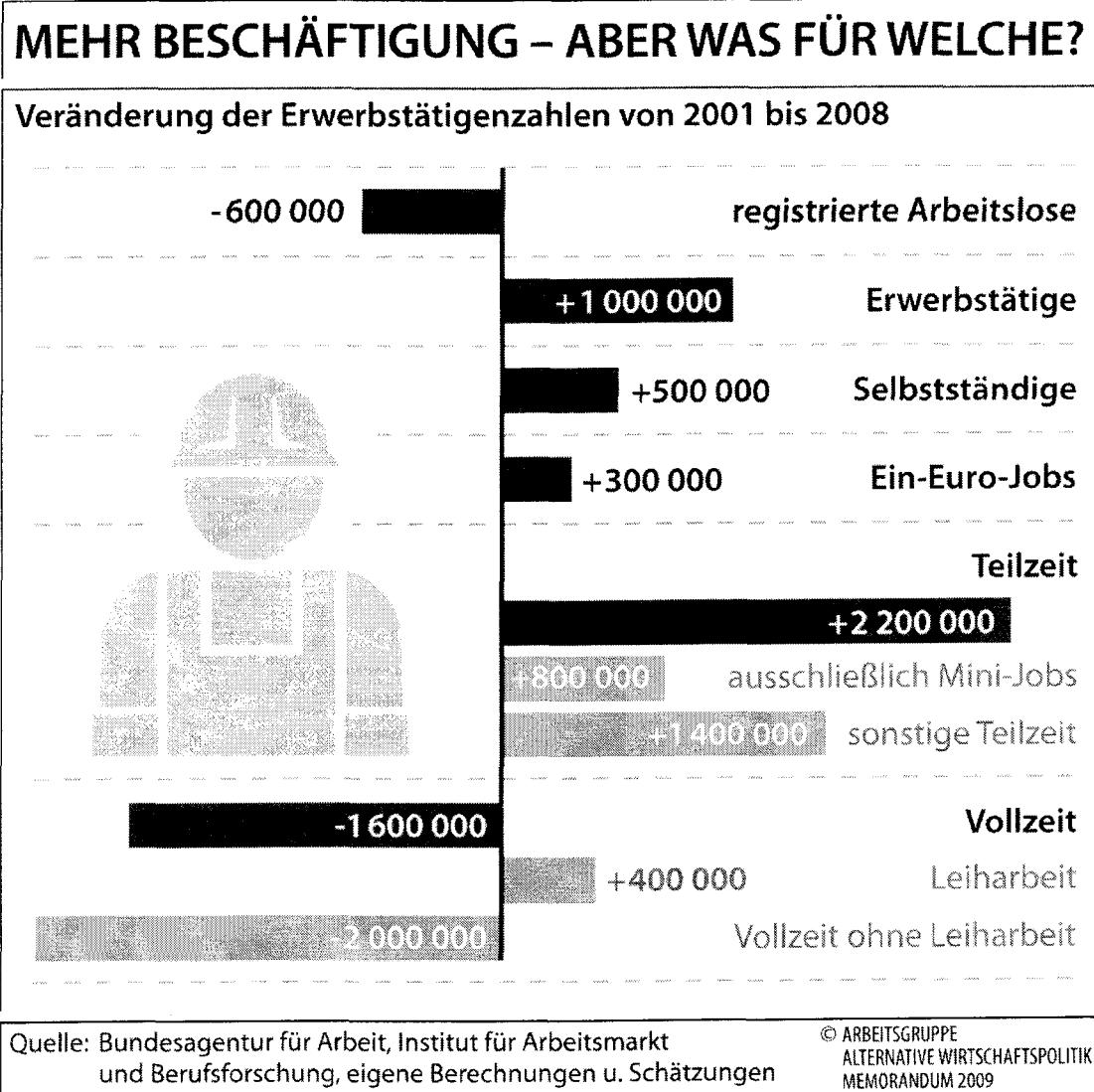
Der Druck auf die Löhne, der maßgeblich für die aktuelle Rezession verantwortlich ist, bringt zum einen die für die wirtschaftliche Entwicklung ungünstige Entwicklung der sozialen Kräfteverhältnisse zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Ausdruck. Er ist zum anderen wirtschaftspolitisch forciert worden, insbesondere durch die seit 2002 betriebene Agenda 2010, in deren Zentrum die Arbeitsmarktreformen (Hartz I-IV) stehen. Daher ist es auch völlig verfehlt und grenzt an Zynismus, wenn die Bundesregierung immer wieder behauptet, diese Reform sei ein Erfolg für die Beschäftigten in Deutschland gewesen.

Im Gegenteil: die Agenda 2010 war und ist das wichtigste und wirksamste Instrument zur Niederhaltung der Löhne und zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für sehr viele Menschen in Deutschland. Die Bundesregierung weist immer wieder selbstgefällig darauf hin, dass die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 2001 und 2008 um eine Million zugenommen und die Zahl der registrierten Arbeitslosen um 600.000 abgenommen hat. Ein genauerer Blick enthüllt aber die Qualität dieser Zahlen: Die Zunahme besteht zu großen Teilen aus Ein-Euro-Jobs (+300.000), Leiharbeit (+400.000), sowie Teilzeitarbeit (+2,2 Millionen, davon 800.000 Minijobs) und Selbstständigkeit (+500.000), wobei ein erheblicher Teil unfreiwillige Teilzeitarbeit bzw. Scheinselbstständigkeit ist. Demgegenüber ist die Zahl der normalen Vollzeitbeschäftigten (ohne Leiharbeit) um zwei Millionen *zurückgegangen*. Die Agenda

## MEMORANDUM 2009

2010 hat den Aufschwung nicht gestützt, sondern gebremst. Sie wird jetzt wegen des massiven Abbaus ungeschützter Arbeitsverhältnisse den Abschwung beschleunigen.

Die starke deutsche Konkurrenzposition hat überdies außerordentlich problematische Folgen für den Zusammenhalt der Europäischen Union. Der „deutsche Sonderweg“ bei den Löhnen – seit Mitte der 1990er Jahre sind die Reallöhne und die Lohnstückkosten in Deutschland jährlich um mehr als einen Prozentpunkt hinter der Entwicklung in den anderen Ländern des Euroraumes zurückgeblieben – hat die meisten europäischen Handelspartner in Grund und Boden konkurriert. Den deutschen Leistungsbilanzüberschüssen stehen hohe Lei-



stungsbilanzdefizite dieser Handelspartner gegenüber. Die hierdurch zunehmenden innereuropäischen Ungleichgewichte bergen ein wachsendes Konfliktpotenzial, und in der aktuellen Krise können sie den Zusammenhalt der Union gefährden.

In einer besonders kritischen Lage befinden sich zurzeit die osteuropäischen Mitgliedsländer der EU, die in den letzten Jahren ein kräftiges Wachstum zu verzeichnen hatten. Zum einen ist ihre Wirtschaftsstruktur in sehr hohem Maße auf den Export nach Westeuropa ausgerichtet und wird daher von der Krise in der alten EU noch stärker betroffen sein als diese selbst. Das gilt insbesondere für die Betriebe in Osteuropa, die in den letzten beiden Jahrzehnten als verlängerte Werkbänke westlicher Konzerne angesiedelt wurden. Zum zweiten befindet sich das osteuropäische Bankensystem zu rund 80 Prozent im Eigentum westlicher Großbanken und wird von der Krise und einer absehbaren Rückführung der Geschäftstätigkeit dieser Banken besonders stark betroffen werden. Drittens werden die schon in den letzten Jahren stark gestiegenen Leistungsbilanzdefizite weiter zunehmen und einen wachsenden Druck auf die Wechselkurse der acht osteuropäischen Mitgliedsländer ausüben, die nicht der Währungsunion angehören (alle außer Slowenien und Slowakei). In allen acht hat es bereits Abwertungen gegeben, und ein Zusammenbruch der ungarischen Währung konnte nur durch einen Beistandskredit des IWF zunächst abgewendet werden.

## 1.2 Kernschmelze mit Billionenverlusten?

### Die Krise der Finanzspekulation

Die Rezession wird von der größten Finanzmarktkrise der letzten 80 Jahre überlagert. Sie wurde ausgelöst durch den Zusammenbruch des US-amerikanischen Marktes für zweitklassige Hypotheken. Dem war eine jahrelange und immer hemmungslosere Spekulation auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten vorangegangen, deren plötzliches Ende unvermeidbar und absehbar war. Zur Wucht dieser Spekulationswelle trugen zum einen die Gier, der Größenwahn und die teilweise kriminelle Energie von Managerinnen und Manager des

## MEMORANDUM 2009

Finanzsektors bei. Sie wurde zum zweiten erleichtert durch die infolge der Deregulierungspolitik erheblich erweiterten Lücken bei der Finanzaufsicht.

Den treibenden Hintergrund für die Spekulation stellen aber letztlich die enormen Massen von Finanzvermögen dar, die in den letzten drei Jahrzehnten durch die Umverteilung von unten nach oben und durch die Privatisierung der Rentensysteme zustande gekommen sind und Rendite beanspruchen. Zwischen 1980 und 2007 ist das nominelle BIP der Welt von 10 auf 55 Billionen Dollar, also auf das Fünfeinhalfache, angewachsen, das Finanzvermögen dagegen stieg von 12 auf 196 Billionen Dollar, also auf mehr als das Fünfzehnfache. Der Bestand an Finanzvermögen, deren Eigentümerinnen und Eigentümer den Anspruch auf eine Rendite erheben, war also im Jahr 2007 dreieinhalb Mal so hoch wie die jährliche Wertschöpfung, aus der diese Ansprüche befriedigt werden müssen. Im Jahr 1980 waren beide Größen mit 12 bzw. 10 Billionen Dollar noch annährend gleich gewesen. Diese Ungleichheit der Entwicklung hat zu dem „Druck der Anleger“ auf den Finanzmärkten geführt, der die Finanzmanagerinnen und -manager zu immer riskanteren Spekulationen treibt.

Deutsche Großbanken, öffentliche Landesbanken, Versicherungen und ihre jeweiligen Kapitalanlagegesellschaften haben sich an dieser Spekulationswelle intensiv beteiligt. Banken haben sich zunehmend von ihrer Kernaufgabe der Einlagenverwaltung und Kreditvergabe entfernt, sind ins Wertpapiergeschäft eingestiegen und haben selbst spekuliert. Sie haben Kreditpakete von anderen Banken gekauft und eigene zusammengestellt und vertrieben. Sie haben bereitwillig Kredite an Hedgefonds und Private Equity-Unternehmen gegeben, um deren Übernahmepolitik besonders profitabel für die Geldbesitzer zu machen. Nicht zuletzt haben sie, gegen hohe Provisionen, Zertifikate und „innovative“ Finanzprodukte us-amerikanischer Emittenten wie Lehman Brothers an das Massenpublikum in Deutschland vertrieben. Dies alles hat die Kurse an den Wertpapierbörsen in völlig unrealistische Höhen getrieben. Diese Spekulation ist jetzt zusammengebrochen und die Folgen sind unabsehbar. Die Besitzerinnen und Besitzer von Zertifikaten bankrottter Unternehmen sind entschädigungslos enteignet worden.

Aktionärinnen und Aktionäre müssen erkennen, dass der monetäre Zuwachs ihres Finanzvermögens fiktiv war. Finanzinvestoren, die ihre aufgenommenen Kredite aus steigenden Vermögenserträgen bedienen wollten, geraten ebenso in Schwierigkeiten wie die kreditgebenden Banken. Der Markt für Kreditpakete trocknet aus und der Umfang notleidender Kredite nimmt stark zu. Banken, die in der Vergangenheit Eigenkapitalrenditen von 25 Prozent angestrebt und realisiert hatten, erleiden jetzt dramatische Gewinneinbrüche oder Verluste. Beide gehen in der Regel nicht auf das normale Kreditgeschäft mit Produktionsunternehmen oder Haushalten zurück. Sie bestehen vielmehr vor allem im Verfall der Aktienkurse – und in der damit verbundenen und als Aufwand zu verbuchenden Abwertung des Aktienvermögens – und in der Einstufung von Krediten als „faul“, die unter anderem zum Zweck von Firmenübernahmen an Finanzinvestoren vergeben worden waren. Es handelt sich also zu einem erheblichen Teil zunächst um Buchverluste.

Ob der Kursverfall dauerhaft ist und inwiefern Kredite tatsächlich ausfallen, ist unbekannt. Dies führt zu einer allgemeinen Verunsicherung, als deren Folge die Kreditvergabe zwischen den Banken (der Interbankenmarkt) zum Erliegen gekommen ist. Hieran hat auch die staatliche Garantie in Höhe von bis zu 400 Milliarden Euro kaum etwas geändert, die im vergangenen Herbst von der Bundesregierung abgegeben wurde. Diese Blockade eines mittlerweile völlig risikolosen Geschäftsfeldes durch die Banken zeigt, dass sich deren strategische Orientierung – einzelwirtschaftlich rational, gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv – nicht auf die Aufrechterhaltung und Stabilisierung des Kreditsystems, sondern vor allem auf die möglichst günstige Abwicklung und Übertragung ihrer Verluste auf den Staat sowie auf die Vermeidung der mit der Inanspruchnahme von Garantien verbundenen Gebühren und Auflagen richtet.

In diese Richtung zielt auch die Forderung nach einer zentralen „Bad Bank“, die den Banken ihre wertlosen oder zweifelhaften Wertpapiere und Kredite abkaufen soll. Inzwischen schreitet die staatlich geförderte Konsolidierung voran, und wenn die Krise vorbei ist, wird die Konzentration im Bankensektor, der dann in den Vorstellungen

der Banken und der Bundesregierung natürlich wieder privatisiert sein sollte, drastisch zugenommen haben.

Angesichts der allgemeinen Unsicherheit und der vor allem auf die eigenen Interessen ausgerichteten Politik der Banken kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Finanzmarktkrise erneut ausweitet, die Grundfunktionen des Finanzsystems untergräbt und im Extremfall außer Betrieb setzt: die Gewährleistung eines reibungslosen Zahlungsverkehrs, die Sicherung der Spareinlagen der Menschen und die Versorgung der Wirtschaft mit Krediten. Diese Funktionen sind öffentliche Güter, deren Erfüllung durch den Staat unter allen Umständen garantiert werden muss und – wie die gegenwärtige Krise zeigt – nur durch den Staat garantiert werden kann.

### 1.3 Mehr statt weniger Treibhausgase: die andauernde Umweltkrise

Die ökologische Krise, die während der vergangenen zwei Jahre im Zentrum zahlreicher Erklärungen, Konferenzen und von der Bundesregierung einberufenen Gipfeltreffen gestanden hat, ist mittlerweile weitgehend von der Finanz- und Wirtschaftskrise aus der öffentlichen Diskussion verdrängt worden. Das liegt vor allem an der extrem kurzfristigen Zeitperspektive der Finanzmärkte und der Unmittelbarkeit, mit der sich die Rezession auf Einkommen, Arbeitsplätze und den heutigen Lebensstandard der Menschen auswirkt.

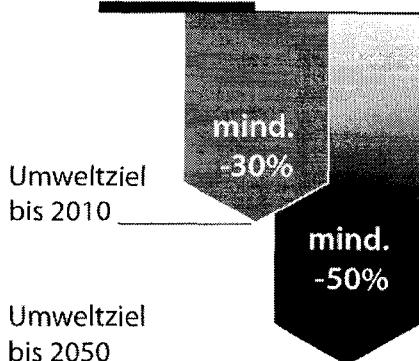
Demgegenüber erscheinen die ökologischen Veränderungen und insbesondere die Klimaveränderungen, die sich in längeren Zeithorizonten abspielen, als nachrangig. Dabei gerät nicht nur die Dramatik dieser Veränderungen aus dem Blick, die das Überleben großer Teile der Menschheit gefährdet, sondern auch die Tatsache, dass das Zeitfenster immer enger wird, das für die erforderlichen Veränderungen der Produktions- und Konsumtionsweise noch bleibt.

Weltweit hat die Dynamik der Klimaveränderung durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß seit der Rio-Konferenz im Jahr 1992 nicht nur nicht in dem erforderlichen Maße abgenommen, sondern weiter zugenommen. Der

## UMWELTPOLITISCHE ZIELE eines zukunftsfähigen Deutschland (aus dem Jahr 1995) und die reale Entwicklung bis 2005

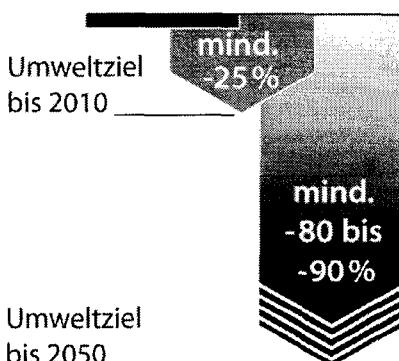
### Primärenergieverbrauch in PJ (Petajoule = 1 Billiarde Joule)

Veränderung  
1995–2005: **+1,4 %**



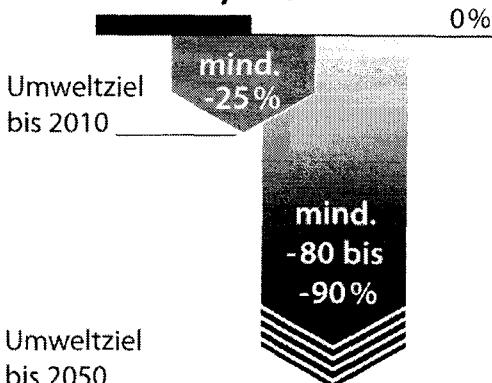
### Fossile Brennstoffe in PJ (Petajoule = 1 Billiarde Joule)

Veränderung  
1995–2005: **-3,7 %**



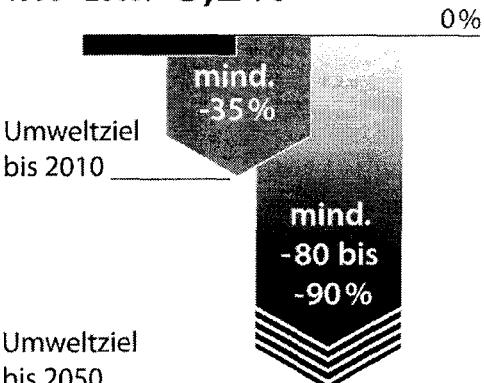
### Globaler Materialaufwand in Mio.t

1995–2005: **+5,1 %**



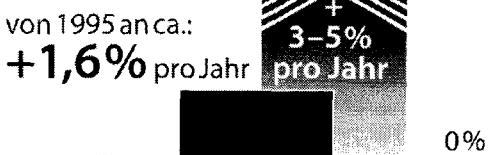
### CO<sub>2</sub> in Mio.t

1995–2005: **-5,2 %**



### Energieproduktivität

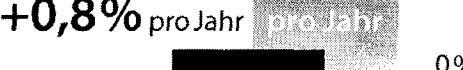
Umweltziel  
bis 2010



### Materialproduktivität

Umweltziel  
bis 2010

Von 1995 an ca.:



Quelle: BUND, Brot für die Welt und Evangelischer Entwicklungsdienst (Hg.) (2008) Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie. Frankfurt am Main, S.130f.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

## MEMORANDUM 2009

globale CO<sub>2</sub>-Ausstoß ist zwischen 2000 und 2005 von etwa 23 auf 27 Milliarden Tonnen gestiegen. Nach den Angaben der Internationalen Energieagentur würde bei Umsetzung aller geplanten Maßnahmen zur Energieeinsparung bei fortgeschriebener Entwicklung bis zum Jahr 2030 der energiebedingte Treibhausgasausstoß gegenüber 2005 noch einmal um über 25 Prozent auf rund 35 Milliarden Tonnen steigen.

In Deutschland sind der absolute Energieverbrauch und der CO<sub>2</sub>-Ausstoß seit 1990 gesunken. Dies war allerdings weniger auf eine energische Umweltpolitik als vor allem auf die Deindustrialisierung Ostdeutschlands in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zurück zu führen. Danach verschlechterte sich die Bilanz wieder. Die nachfolgende Übersicht zeigt, dass Deutschland bei wichtigen Indikatoren der umweltpolitischen Entwicklung nicht nur viel zu langsam bei der Verwirklichung der notwendigen Schritte ist, sondern in einigen Bereichen sogar Rückschritte zu verzeichnen hat.

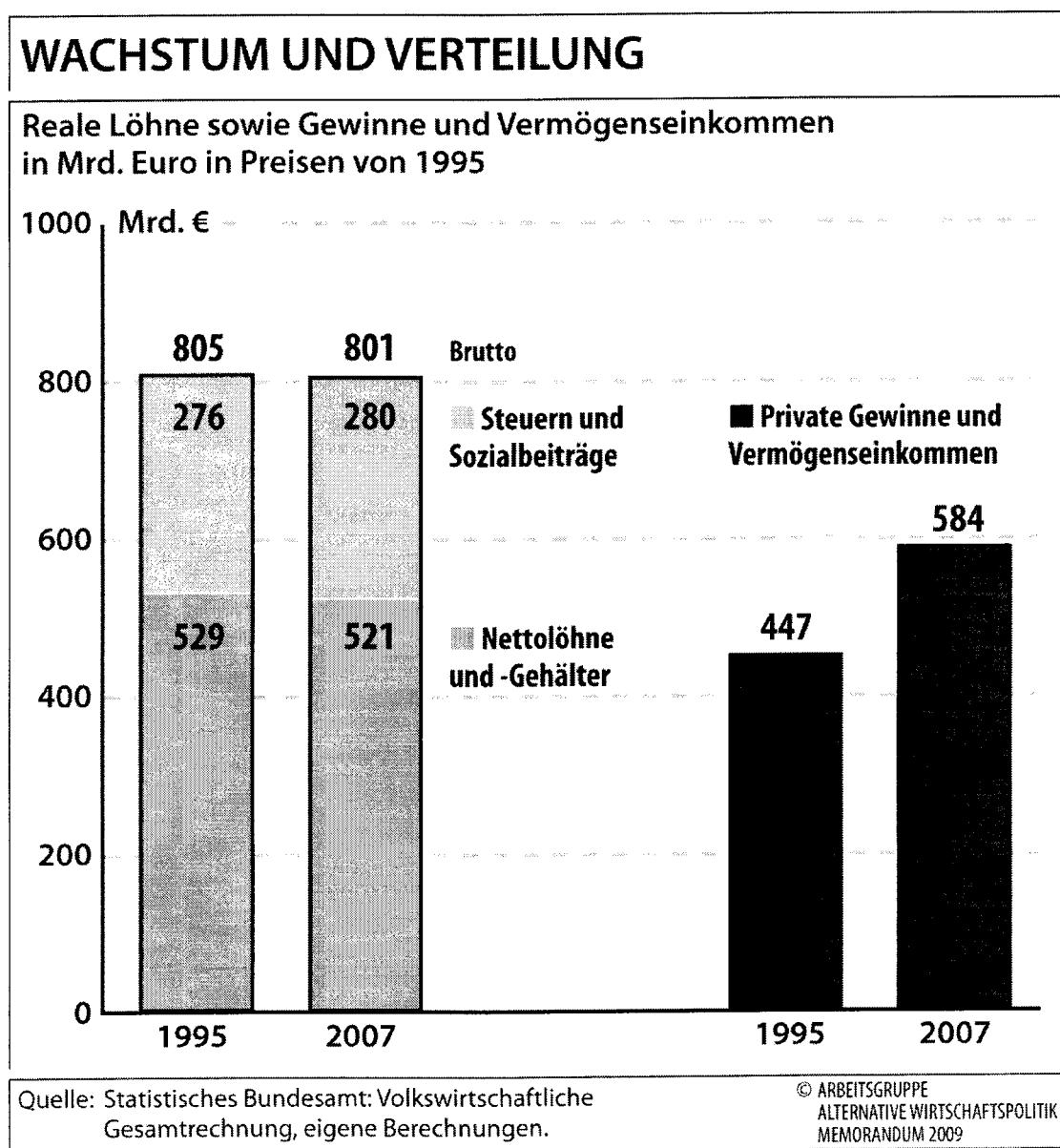
Der auf dem EU-Gipfel im Dezember 2008 in Brüssel im Spannungsfeld zwischen Maßnahmen zur Förderung der Konjunktur und den Erfordernissen zur Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes erzielte Kompromiss bedeutet eine Niederlage für eine nachhaltige Klimapolitik. Durch Ausnahmegenehmigungen für Emissionen energieintensiver Branchen in Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern sowie die unzureichende Unterstützung der osteuropäischen Länder bei der Umstellung veralteter Kohlekraftwerke wird die Wirksamkeit des Klimapakets zur Erreichung des Ziels, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, untergraben.

### 1.4 Stagnierende Löhne, zunehmende Konzentration des Reichtums, Ausdünnung des Sozialstaates: die soziale Krise

Zur sozialen Polarisierung trägt neben anhaltender Arbeitslosigkeit und ungeschützten Arbeitsverhältnissen vor allem die langfristige Umverteilung von Einkommen von unten nach oben bei. Dies kommt in der folgenden Grafik zum Ausdruck. Die Einkommen der Beschäfti-

tigten lagen im Jahr 2007 real brutto wie netto geringfügig *unter* dem Niveau von 1995. Demgegenüber waren die privaten Gewinne und Vermögenseinkommen von 447 auf 584 Milliarden Euro, also um 30,6 Prozent oder ein knappes Drittel, gestiegen.

Dieses Muster enthält eine sich selbst verstärkende Dynamik: Bei Einkommen aus hohen Gewinnen und Vermögen wird ein größerer Teil gespart als bei Einkommen aus niedrigen Löhnen und Gehältern. Die Ersparnis wird angelegt und erzeugt neues arbeitsloses Einkommen, das zum Wachstum des Vermögens beiträgt usw. Die anhaltende Um-



verteilung der Einkommen zieht also eine zunehmende Konzentration von Vermögen nach sich.

Dies ist erst kürzlich wieder durch eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) bestätigt worden (DIW-Wochenbericht 4/2009). Danach war das gesamte Nettovermögen deutscher Haushalte von 2002 bis 2007 um rund sieben Prozent gestiegen und lag 2007 bei 6,6 Billionen Euro. Hiervon entfielen auf das reichste Zehntel aller Personen 61,1 Prozent (2002: 57,9 Prozent), das reichste Hundertstel besaß 23 Prozent. Die untere Hälfte der Bevölkerung hatte dagegen insgesamt überhaupt kein (0,0 Prozent) Vermögen (2002: 0,5 Prozent). Das Vermögen des ärmsten Zehntels war sogar negativ: Seine Verschuldung entsprach 2007 -1,6 Prozent des Gesamtvermögens (2002: -1,2 Prozent). Die Vermögenskonzentration war also bereits im Jahr 2002 sehr hoch und ist in den darauffolgenden Jahren noch einmal erheblich gestiegen.

Soziale Polarisierung wird auch durch einen Abbau öffentlicher Dienstleistungen bewirkt, auf die insbesondere einkommensschwächere Bevölkerungsschichten angewiesen sind. Hier hat Deutschland besondere Schwächen. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP ist in den letzten beiden Jahrzehnten kontinuierlich von 4,8 Prozent im Jahr 1970 auf 1,5 Prozent gefallen und liegt (mit Österreich) am unteren Ende der OECD-Länder. Auch bei den Ausgaben für soziale Dienstleistungen gehört Deutschland zu den rückständigen Ländern, mit 1,9 Prozent des BIP gegenüber 2,3 Prozent im OECD-Durchschnitt, 2,7 Prozent in Frankreich und 7,4 Prozent in Schweden. Bundesweit wurden zwischen Ende 2002 und Ende 2006 mehr als 11 Prozent der Stellen (Vollzeitäquivalente) in öffentlichen und privaten Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kindertagesstätten) abgebaut. Dass in einem der reichsten Länder der Welt 2,4 Millionen Kinder von Armut bedroht sind und 40 Prozent aller Alleinerziehenden – in ihrer großen Mehrheit Frauen – mit rund einer Million Kindern von Hartz IV leben, ist ein anhaltender Skandal.

## 2. Halbherzig, widersprüchlich, kontraproduktiv – Kritik der Wirtschaftspolitik

### 2.1 Konjunkturpolitik: tröpfchenweise und wirkungslos

Die Bundesregierung hat die Rezession in Deutschland über den größten Teil des Jahres 2008 nicht ernst genommen und für eine leichte Abschwächung einer ansonsten robusten Konjunktur gehalten. Entsprechend dürftig fiel auch das erste Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 5. November 2008 aus, das angeblich öffentliche und private Investitionen im Umfang von 50 Milliarden Euro anstoßen sollte. Woher diese in einer Situation nachlassender privater Nachfrage kommen sollen, bleibt schleierhaft. Es handelte sich überwiegend um steuerliche Entlastungen für Unternehmen, durch die keine zusätzliche Nachfrage erzeugt wird. Die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene Rücknahme der Kürzung der Pendlerpauschale dürfte hier mindestens so große Wirkungen haben wie die Steuersenkungen in diesem Konjunkturprogramm. Eine Erhöhung der in einer Krise wirksamsten Staatsausgaben, der öffentlichen Investitionen, war nur in einem Umfang vorgesehen, den der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) zu Recht als „putzig“ bezeichnete: 200 Millionen Euro für das Sonderprogramm „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sowie jeweils eine Milliarde Euro für 2009 und 2010 für das Vorziehen dringlicher Verkehrsinvestitionen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat dieses Programm bereits in ihrem *Sondermemorandum* vom November 2008 ausführlich kritisiert.

Erst im Januar 2009 akzeptierte die Regierung die Notwendigkeit, konjunkturpolitisch nachzulegen. Sie beschloss am 13. Januar 2009 einen „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“, der Mitte Februar 2009 im Parlament verabschiedet wurde. Insgesamt sieht das Paket in den nächsten beiden Jahren zusätzliche öffentliche Ausgaben und Einnahmeausfälle in Höhe von insgesamt 48 Milliarden Euro vor. Die beiden Kernstücke

des Programms sind zusätzliche öffentliche Investitionen (18 Milliarden Euro) und Senkungen der Einkommensteuer im unteren Einkommensbereich (9 Milliarden Euro). Darüber hinaus gibt es eine Fülle vor allem steuerlicher Einzelmaßnahmen, deren Wirkungen für die Konjunktur kaum ins Gewicht fallen dürften.

Zusätzliche *öffentliche Investitionen* mit den Schwerpunkten Bildung, Gesundheit und Verkehrsinfrastruktur sind Schritte in die richtige Richtung. Ein Teil dieser Investitionen kann aufgrund bereits ausgearbeiteter Pläne sofort umgesetzt werden und könnte daher auch eine schnelle positive Wirkung auf die Konjunktur entfalten. Sie sind auch deshalb zu begrüßen, weil sie längerfristig die ökonomische Basis und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft stärken.

Allerdings bleibt diese prinzipiell positive Beurteilung weitgehend theoretisch, weil der Umfang der öffentlichen Investitionen viel zu gering ist und der Dramatik der Rezession in keiner Weise Rechnung trägt. Die jährlichen Zusatzinvestitionen in Höhe von neun Milliarden Euro entsprechen einem Impuls von knapp 0,4 Prozent des BIP – viel zu wenig, um einen nachhaltig wirksamen konjunkturellen Impuls auszulösen. Dazu wäre ein Vielfaches dieses Betrages erforderlich. Selbst die im Rahmen des amerikanischen Konjunkturprogramms vorgesehenen öffentlichen Ausgaben (507 Milliarden US-Dollar aus dem Gesamtpaket von 789 Milliarden US-Dollar), die in etwa ein Volumen von 3,5 Prozent des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts (2008: 14,6 Billionen US-Dollar) umfassen, wird von vielen Ökonominnen und Ökonomen als zu gering kritisiert.

Diese Kritik gilt in sehr viel stärkerem Maße für das deutsche Programm. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Forderung des früheren Bundeskanzlers Schmidt, dass der Umfang öffentlicher Investitionen dem Doppelten der Abnahme der gesamtwirtschaftlichen Produktion entsprechen sollte. Bei einem Rückgang der Produktion um drei Prozent wäre also ein Impuls in Höhe von sechs Prozent des BIP erforderlich, das sind rund 150 Milliarden Euro pro Jahr.

Zur *Senkung der Einkommensteuern* im unteren Bereich ist zu bemerken, dass sie erstens grundsätzlich weniger geeignet zur Ankurbelung der Konjunktur sind als direkte öffentliche Investitions- und

Personalausgaben. Zweitens ist die Anhebung des Grundfreibetrags in zwei Stufen auf 8.004 Euro und die Senkung des Eingangssteuersatzes zwar nicht falsch, weil sie niedrigere Einkommen begünstigt. Drittens begünstigt sie auf der anderen Seite keine ganz niedrigen Einkommen, auf die ohnehin keine Steuern zu zahlen sind. Hier hätte eine deutliche Steigerung der Renten und der Hartz IV-Sätze konjunkturpolitisch größere Wirkungen erzielt. Viertens führt die als „Absenkung der kalten Progression“ verkaufte Rechtsverschiebung der Tarifkurve dazu, dass die oberen Einkommensgruppen um 1,4 Milliarden Euro entlastet werden, was sozial ungerechtfertigt und konjunkturpolitisch kontraproduktiv ist.

## 2.2 Skandal Schuldenbremse: Fesseln für künftige Generationen

Die Bundesregierung hat es zähneknirschend hingenommen, dass die öffentliche Neuverschuldung infolge der Rezession und der – wenn auch halbherzigen – Gegensteuerung, in diesem Jahr auf rund 50 Milliarden Euro steigt. Statt diese Tatsache jedoch dazu zu nutzen, sich von ihrer irrationalen und kontraproduktiven Position zur Staatsverschuldung zu verabschieden und diese als ein wichtiges wirtschaftspolitisches Instrument anzuerkennen tut sie das Gegenteil. Sie behandelt öffentliche Haushaltsdefizite nach wie vor als wirtschaftspolitische Sünde, von der sich die Politik so schnell wie möglich befreien müsse. In diesem Licht erscheint das Konjunkturpaket nicht nur im Umfang als viel zu gering sondern es trägt auch die Handschrift der Widerwilligkeit und des schlechten Gewissens. Dies kommt schlagend darin zum Ausdruck, dass das Konjunkturpaket am Ende die feste Absichtserklärung enthält, derartige Sündenfälle in Zukunft zu vermeiden. Diese Absicht ist mit den im Februar 2009 getroffenen Vereinbarungen der Föderalismuskommission II verwirklicht worden.

Mit der Einrichtung der „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ am 15. Dezember 2006 waren große Erwartungen verbunden. Davon ist kaum etwas übrig geblie-

ben. Stattdessen haben die Kommissionsmitglieder die Einführung einer Verschuldungsbremse für den Bund ab 2011 und ab 2020 ein Verschuldungsverbot der Länder im Rahmen der Finanzierung ihrer Haushalte festgeschrieben.

Bei der Umsetzung dieser neuen Regeln sind zwei Etappen zu unterscheiden. Der Bund muss bis 2016 das Ziel einer Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandprodukts erreicht haben. Das ist nach heutigen Daten eine Begrenzung der Neuverschuldung auf 8,5 Milliarden Euro, die seit Jahren nicht mehr erreicht worden ist. Den Ländern ist es ab 2020 verboten, überhaupt Kredite aufzunehmen. Um bei den finanzschwachen Ländern die Anpassung an die Nullverschuldung zu erleichtern, werden zwischen 2011 und 2019 insgesamt 7,2 Milliarden Euro an Finanzhilfen (jährlich 800 Millionen Euro) zur Verfügung gestellt. Ein Stabilitätsrat aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Länder soll die Einhaltung der Konsolidierungsregeln überwachen. Falls die Finanzierungshilfen nicht streng zur Reduktion der geplanten Neuverschuldung eingesetzt werden entfallen sie.

Die Schuldenbremse des Bundes sowie die Nullverschuldung der Bundesländer ab 2020 sollen die bisher vorgesehenen, ökonomisch begründeten Schuldenregeln durch eine Änderung des Art. 115 GG – für die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist – aufheben. Die bisherige Begrenzung der Nettokreditaufnahme auf den Umfang der öffentlichen Investitionen, die auch in den Länderverfassungen festgehalten wurde, wird abgeschafft. Auch wird die antizyklische Verschuldung in der Phase eines „gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts“ massiv eingeschränkt. Konjunkturbedingte Defizite über 1,5 Prozent des BIP hinaus im Abschwung sollen in Zukunft nur dann zulässig sein, wenn sie mit einem Tilgungsplan verbunden werden. Ausnahmeregelungen gegenüber der Normallage sind nur bei „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen“ zulässig (Neufassung Artikel 109 GG Absatz 3). Auch in diesen Fällen ist gleichzeitig ein Tilgungsplan zu beschließen.

Diese Schuldenbremse beim Bund sowie die Nullverschuldung bei den Ländern sind ökonomisch und fiskalisch unsinnig und schädlich.

Sie sind Ausdruck des unveränderten neoliberalen Marktfundamentalsimus und demonstrieren, dass defizitfinanzierte Konjunkturprogramme eigentlich gar nicht als reguläre und legitime wirtschaftspolitische Instrumente akzeptiert werden. Die Neuregelungen fallen deutlich hinter die selbst schon verfehlten Maastrichtkriterien zurück, die die Nettokreditaufnahme auf 3 Prozent und die Gesamtschulden auf 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzen. Wenn sie Gesetz und umgesetzt würden, bedeutet das zweierlei:

*Erstens* werden Bund und Länder künftig nur noch sehr beschränkt schuldenfinanzierte Konjunkturprogramme einsetzen können. Die gerade verabschiedete Kombination von Bankenrettungsprogramm und „Konjunkturprogramm II“ wäre beispielsweise unter der neuen Regel nicht realisierbar. Auch reine Konjunkturprogramme werden dann immer schwieriger und schließlich unmöglich, wenn sie in Zeiten erforderlich werden, in denen bereits ein oder mehrere Tilgungspläne in Kraft sind.

*Zweitens* würde politisch verhindert, dass Deutschland seinen großen und weiter zunehmenden Rückstand bei den öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur, die Bildung und Gesundheit und andere Bereiche der Daseinsvorsorge jemals aufholt, da derartige Investitionen üblicherweise und sinnvollerweise schuldenfinanziert werden. Im Namen der Schuldensfreiheit wird die Zukunft künftiger Generationen aufs Spiel gesetzt.

## 2.3 Finanzmarktpolitik: Rettungsschirme ohne Rettung

Im Unterschied zur Konjunkturpolitik hat die Bundesregierung in der Politik zur Stabilisierung der Finanzmärkte nicht gekleckert, sondern geklotzt. Am 13. Oktober 2008 verabschiedete das Kabinett den Entwurf für ein Finanzmarktstabilisierungsgesetz, das nach weniger als einer Woche, am 18. Oktober, in Kraft trat. Herzstück ist die Einrichtung eines Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin), der mit Mitteln in der bislang für Wirtschaftspolitik unvorstellbaren Höhe von 500 Milliarden Euro ausgestattet ist, das entspricht einem guten

## MEMORANDUM 2009

Fünftel des deutschen Bruttoinlandsprodukts von 2008 (2,5 Billionen Euro) und mehr als dem Anderthalbfachen des deutschen Bundeshaushaltes. Hiervon sind 400 Milliarden Euro als Bürgschaften für den Bankensektor und 80 Milliarden Euro für die „Rekapitalisierung“ notleidender Banken vorgesehen.

Der Umfang dieser Mittel und die Geschwindigkeit, mit der sie bereitgestellt wurden, sollten ein für alle Male mit dem Argument aufräumen, dass für wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen kein Geld da sei und auch keines beschafft werden könne. Entscheidend für die Verfügbarkeit von Geld ist offensichtlich der Zweck, für den es verwendet werden soll. Dabei gilt die Rettung von Banken anscheinend als sehr, die Überwindung von Armut ebenso offensichtlich als nicht so wichtig.

Die offizielle Begründung für diese gigantische Rettungsaktion lautet, dass das gesamte Finanzsystem ohne einen solchen Schutzhelm zusammenbrechen könnte und dies katastrophale Folgen für die gesamte Wirtschaft und Gesellschaft hätte. Es ist umstritten, ob und inwieweit die These von der Alternativlosigkeit des Schutzhelms tatsächlich realistisch ist, oder ob es sich nicht vielmehr um ein von interessierter Seite angesichts gescheiterter Spekulationsstrategien eingefädeltes Manöver zur Beschaffung staatlicher Subventionen handelte, das die Regierung überrollt und in Panik versetzt hat. Diese Panik wurde sicher durch den Zusammenbruch der us-amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers gefördert und führte zu den enormen Unterstützungsprogrammen in Deutschland und in anderen Ländern.

Allerdings hat die Finanzmarktstabilisierungspolitik der Bundesregierung bislang nicht zur Stabilisierung der Finanzmärkte geführt. Es zeigt sich vielmehr, dass die Banken trotz aller Garantien und trotz vollkommener Risikolosigkeit nicht bereit sind, sich gegenseitig Kredite zu geben. Mit dem Interbankenmarkt fällt jedoch ein ganz wesentliches Glied moderner kapitalistischer Finanzsysteme aus, und das kann die Kreditversorgung des Nichtbankensektors nachhaltig beeinträchtigen.

Die Bundesregierung muss feststellen, dass ihre Angebote – sowohl für Kredite zu bürgen, als auch Kapital in Banken einzubringen, ohne

irgendwelche Gegenleistungen zu fordern – kaum angenommen werden und beides nicht zu einer Verhaltensänderung der Banken geführt hat. Von Seiten der Banken wird vielmehr die Forderung erhoben, eine zentrale staatlich finanzierte „Bad Bank“ einzurichten, bei der die Banken alle „toxischen“ Wertpapiere und faulen Kredite abladen können. Auf diese Weise würden sie sich auf einen Schlag aller echten oder möglichen Verluste entledigen und eine neue Runde gewinnbringender Geschäfte starten. Die Risiken lägen beim Staat und müssten in dem Maße, wie sie zu echten Verlusten führen, vom Steuerzahler getragen werden. Präziser kann man die Sozialisierung von Verlusten kaum fordern.

Es ist der Bundesregierung zugute zu halten, dass sie dieser unverschämten Forderung bislang nicht nachgegeben hat. Sie hat bisher vielmehr Garantien in praktisch unbegrenzter Höhe und Kapital in steigendem Umfang gegeben, allerdings ohne dies mit Auflagen oder Eingriffen in die Politik zu verbinden. Nachdem dies nicht den erhofften Erfolg gebracht hat, ist sie jetzt gefordert, wirksamere Maßnahmen zu ergreifen, um die Blockade des Finanzsystems durch die Banken zu brechen. Es bietet sich an, die bisher erfolgte – für die neoliberale Ideologie schon äußerst ungewöhnliche – „Verstaatlichung“ durch Einbringung staatlichen Kapitals durch einen weiteren Schritt zu ergänzen: die Verstaatlichung durch Enteignung „zum Wohle der Allgemeinheit“ nach Art. 14 GG und Übernahme der Kontrolle über die Geschäftspolitik. Vor diesem Schritt schreckt die Bundesregierung jedoch zurück. Zurzeit ist ihre Position noch immer, alles zu unternehmen, damit das Finanzsystem wieder in Gang kommt, ohne sich grundlegend ändern zu müssen. Symptomatisch für diesen Geist ist schon der Name des am 18. Februar 2009 beschlossenen Entwurfs für ein auf den Einzelfall Hypo Real Estate abgestelltes „Rettungsübernahmegesetz“. Es ist fraglich, ob die Rettung gelingen wird.

Die Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, mit ungewöhnlichen Mitteln die bisherigen Strukturen und Funktionsmechanismen wieder instand zu setzen, die zu den sich überlagernden Krisen geführt haben. Es wird relativ viel unternommen mit dem Ziel, dass sich nichts Grundsätzliches ändert. Mittlerweile werden auch die Stimmen wieder unüberhörbar,

die vor Eingriffen in den Markt überhaupt warnen und die freiheitliche Grundordnung durch staatliche Politik gefährdet sehen.

## 2.4 Trauerspiel europäische Wirtschaftspolitik: kein Konzept und Gefahr des Zerfalls

Die europäische Kommission hat auf die Finanzmarktkrise und die Rezession mit vielfältigem Konferenz- und Gipfelaktionismus reagiert. Herausgekommen ist dabei der Konsens, dass Handlungsbedarf besteht – und im Übrigen jedes Land tun könne, was es wolle. Jetzt rächt sich, dass es in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen ist – und entsprechende Versuche immer wieder und insbesondere durch die Bundesregierung torpediert wurden – einen engeren wirtschaftspolitischen Koordinierungsmechanismus zwischen den Mitgliedsländern (eine „Wirtschaftsregierung“) zu etablieren. Das im Oktober 2008 von der Kommission veröffentlichte Programm zur Stabilisierung der Finanzmärkte enthält keine konkreten Punkte, und auch das im November veröffentlichte „Europäische Wiederaufbauprogramm“ entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Luftblase. Die 200 Milliarden Euro, die dieses Programm anstoßen sollen, bestehen aus der Sammlung der verschiedensten Maßnahmen der Mitgliedsländer sowie aus jeweils 15 Milliarden Euro an Investitionen, die durch die Europäische Investitionsbank finanziert werden sollen.

Das Elend europäischer Wirtschaftspolitik zeigt sich insbesondere in der Finanzpolitik. Zum einen kann die schwere Krise der europäischen Wirtschaft die Institutionen der EU nicht veranlassen, den europäischen Haushalt zum Kampf gegen diese Krise einzusetzen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat die geringe Höhe dieses Haushaltes immer wieder kritisiert. Dass er in der Krise um keinen Cent aufgestockt wird, kann nur als Skandal bezeichnet werden. Zum anderen hält die Kommission unverändert an den Begrenzungen für die Neuverschuldung der Mitgliedsländer fest, die im Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 festgelegt worden war. Sie muss zwar zur Kenntnis nehmen und letztlich akzeptieren, dass die Defizitgrenzen durch die

– wenn auch halbherzige – Konjunkturpolitik vieler Mitgliedsländer verletzt werden.

Gleichzeitig weist sie aber immer wieder darauf hin, dass die Defizitregeln nach wie vor unverändert gelten. Diesen Fundamentalismus hat die Kommission Mitte Februar 2009 dadurch ins Absurde gesteigert, dass sie gegen sechs Länder Verfahren wegen zu hoher Defizite einleitete. Würden die betroffenen Länder hierauf im Sinne der EU reagieren, müssten sie die Steuern erhöhen (allerdings würden das die Massensteuern und nicht die Gewinnsteuern sein) und/oder die Staatsausgaben senken und sich damit weiter in die Krise manövriren.

### **3. Überwindung der Krisen – Einstieg in einen anderen Entwicklungstyp**

Gegenüber den teils halbherzigen und teils kontraproduktiven Maßnahmen der Bundesregierung schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Politik vor, die den schnellen Einsatz sehr viel umfangreicherer Mittel zum Kampf gegen die Krise mit der Weichenstellung für einen alternativen Entwicklungstyp verbindet. Ihre drei Säulen sind eine andere Finanzmarktpolitik, eine andere Konjunktur- und Umbaupolitik und eine progressive Sozialstaatsreform. Dieses Programm wird in den nächsten Jahren rund 150 Milliarden Euro pro Jahr kosten. Seine Finanzierung soll zunächst aus öffentlicher Neuverschuldung gewährleistet werden, später zunehmend aus Steuern erfolgen. Der Aufbau eines progressiven und demokratischen Sozialstaates erfordert langfristig eine höhere Staatsquote.

#### **3.1 Eine andere Finanzmarktpolitik: Verstaatlichung, Reformen und internationale Kooperation**

Zur Überwindung der Finanzmarktkrise und zur Rückführung des Finanzsektors in eine Dienstleistungsbranche für Unternehmen und Haushalte schlagen wir fünf Schritte vor:

*1. Verstaatlichung und Kontrolle wesentlicher Banken.* Zur Sicherung der Grundfunktionen des Finanzsektors – Zahlungssystem, Einlagensicherung, Kreditversorgung – übernimmt der Staat wesentliche Anteile systemrelevanter Privatbanken, entweder durch Kauf oder durch Enteignung. Im letzteren Fall soll die Entschädigung dem durchschnittlichen Marktwert im Januar 2009 entsprechen. Im Unterschied zu den bisherigen Rekapitalisierungsmaßnahmen übernimmt der Staat aber die Kontrolle über die Geschäftspolitik der Banken und richtet diese vor allem auf die reibungslose Kreditvergabe aus. Solange der Interbankenmarkt (das Geschäft zwischen nicht-staatlichen Banken) nicht funktioniert, nehmen die Banken zur Refinanzierung Mittel bei der Zentralbank auf. Notleidende Kredite und stark abgewertete Wertpapiere werden vom normalen Bankgeschäft abgetrennt, in eigenen Abteilungen schrittweise abgewickelt und in der Regel erst bei Totalausfall bzw. Totalverlust abgeschrieben.

Die Verstaatlichung der Banken ist keine vorübergehende Notmaßnahme mit dem Ziel der schnellen Reprivatisierung, sondern endgültig. Die öffentliche Steuerung der Bankpolitik wird eine Daueraufgabe demokratischer Politik werden. Sie ist mit der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialordnung voll vereinbar. Im Grundgesetz sowie in zahlreichen Länderverfassungen – z.B. in Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen – ist die Überführung in Gemeineigentum zum „Wohle der Allgemeinheit“ ausdrücklich gestattet. Während der letzten Monate hat die Politik immer wieder die Bedeutung eines funktionierenden Finanzsystems als öffentliches Gut betont, und gleichzeitig hat der private Sektor demonstriert, dass er nicht in der Lage ist, dieses öffentliche Gut zu liefern. Die Konsequenz muss sein, die wesentlichen Pfeiler des Finanzsystems als Teil des öffentlichen Sektors zu organisieren. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht davon aus, dass die Übernahme des Bankensektors in den nächsten Jahren zu tatsächlichen Kosten zu Lasten der öffentlichen Haushalte in Höhe von 40 Milliarden Euro führen wird

*2. Stabilisierung der Märkte.* Gleichzeitig untersagt die Politik per Gesetz oder Verordnung Finanzpraktiken, die sich in den letzten Jahren

als besonders destabilisierend erwiesen haben. Dazu gehören vor allem die Verbriefung von Krediten und der Handel mit Kreditpaketen, der übermäßige Einsatz des Kredithebels bei Unternehmensübernahmen, das spekulative Short-selling, der Vertrieb undurchsichtiger sogenannter strukturierter Produkte und anderer Derivate. Auch dürfen Banken Geschäfte nur mit Unternehmen in Ländern machen, die einer international akzeptierten Finanzaufsicht unterliegen, d.h. sie müssen sich schnell aus allen Offshore-Zentren zurückziehen. Derartige Maßnahmen sind auch im nationalen Alleingang möglich, wie die Beispiele Großbritannien (Verbot von Leerverkäufen oder Short-selling) und Spanien (Verbot von Verbriefung) zeigen.

*3. Bankenreform.* Die Bankenreform, die jetzt unverzüglich in Angriff zu nehmen ist, sollte in drei Richtungen zielen.

Erstens sollte sie die Banken wieder auf ihr Kerngeschäft zurückführen, das in der Verwaltung von Einlagen und der Vergabe von Krediten besteht. Das erfordert vor allem einen radikalen Abbau des Wertpapiergeschäfts, das sich für Banken auf die Ausgabe eigener längerfristiger Anleihen zur Refinanzierung beschränken sollte. Der Wertpapierhandel – und erst recht der Eigenhandel – sollte nicht zu den Aktivitäten einer Bank gehören, und Banken sollten nicht Eigentümer von Kapitalanlagegesellschaften sein. Das bedeutet unter anderem auch, dass der in den letzten 15 Jahren übermäßig aufgeblähte Bankensektor schrumpfen muss. Damit dies nicht zu Entlassungen führt, soll die Arbeitszeit der Beschäftigten verringert und die Qualität des Services verbessert werden.

Zweitens sollte eine Bankenreform die Bedeutung des Interbankenmarktes relativieren, der sich in der Vergangenheit öfter als blockierendes Element des Finanzsystems erwiesen hat. Diese Relativierung kann auf zwei Wegen erfolgen: Zum einen kann die Alternative zur Kreditvergabe zwischen den Banken, die kurzfristige Einlage bei der Zentralbank (Übernachteinlagen), dadurch unattraktiv gemacht werden, dass der hierfür von der Zentralbank gegebene Zins auf Null gesenkt oder dass er sogar negativ wird, d.h. eine Parkgebühr für bei der Notenbank kurzfristig untergebrachtes Geld erhoben wird. Zum

anderen würde die Bedeutung des Interbankenmarktes relativiert, wenn die Kreditvergabe öffentlicher Banken und Finanzinstitute ausgeweitet würde. Darüber hinaus können große Unternehmen auch direkt Zentralbankkredite erhalten.

Drittens muss das Regelwerk von Basel II korrigiert werden, dessen Mängel in der aktuellen Krise offen zutage getreten sind. Der prozyklische und polarisierende Charakter der mikroökonomischen Ausrichtung muss durch einen antizyklischen und ausgleichenden Mechanismus ersetzt werden, der nicht in erster Linie einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsorientierungen folgt, sondern Kriterien der Systemstabilität entspricht. Die Teilprivatisierung der Bankenaufsicht durch die Zulassung eigener Risikomodelle der Banken oder externer Begutachtung durch private Ratingagenturen bei der Bonitätsprüfung muss zurückgenommen werden. Bankenaufsicht sollte in vollem Umfang eine öffentliche Angelegenheit sein. Hierzu kann auch eine öffentliche Rating-Agentur nützliche Dienste leisten. Zur Korrektur von Basel II sollte schließlich auch eine Anhebung der Eigenkapitalanforderungen und ihre Differenzierung nach Kreditgruppen gehören. Kredite an Finanzinvestoren sollten mit sehr viel höheren Anforderungen unterlegt werden als Kredite an Kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

*4. Reform der Kapitalmärkte.* Sie sollte in erster Linie auf Entschleunigung abzielen, d.h. auf die Verringerung des Umfangs und der Geschwindigkeit der Transaktionen auf den Kapitalmärkten, denn diese waren in den letzten beiden Jahrzehnten sehr viel mehr durch Spekulation als durch eine rationale Lenkung von Kapital zu reproduktiven Zwecken getrieben. Zur Entschleunigung der Kapitalmärkte sollte eine spürbare *Steuer auf Finanztransaktionen* eingeführt werden, von der nur die erstmalige Ausgabe von Aktien oder Anleihen ausgenommen wäre. Dass dies zu einer Verknappung des Angebots auf den Kapitalmärkten führen würde, muss angesichts des allgemeinen Kapitalüberflusses nicht befürchtet werden. Wenn die Kapitalmärkte in der aktuellen Situation austrocknen, liegt dies an Misstrauen und Risikofurcht und nicht an einer Anti-Spekulationssteuer, durch die Risiken eingeschränkt werden sollen.

Der Umfang von Finanzmarkttransaktionen würde auch dadurch in vernünftiger Weise reduziert, dass der Einsatz des Kredithebels bei Unternehmensübernahmen durch Finanzinvestoren (Private Equity- und Hedgefonds) entweder administrativ *beschränkt* wird (indem z.B. ein Eigenkapitalanteil von mindestens 50 Prozent vorgeschrieben wird) oder *verteuert*, indem die Eigenkapitalanforderungen für derartige Kre-dite heraufgesetzt werden.

Derivate sollten auf ihre ökonomisch sinnvolle Funktion der Preis-sicherung zurückgeführt werden. Hierzu reichen einfache zweiseitig verbindliche Termingeschäfte aus, die in standardisierten Formen (Futures oder Swaps) über staatliche oder staatlich beaufsichtigte Börsen abgewickelt werden. Komplexe Strukturen wie Optionen und ihre viel-fachen Ableitungen sind hierzu nicht erforderlich und sollten daher auf den Finanzmärkten keine Rolle spielen. Derivate sind grundsätzlich über Börsen zu handeln. Das bedeutet, dass die große Mehrheit der Derivate, die bislang unreguliert (Over the counter, OTC) zirkulieren, entweder aufzulösen oder in börsengehandelte Instrumente zu trans-formieren sind.

*5. Europäisierung und internationale Kooperation.* Die Finanzsysteme einzelner Länder unterscheiden sich auch innerhalb der Europäischen Union teilweise erheblich, und entsprechend haben sich auch unter-schiedliche Strukturen der Finanzaufsicht herausgebildet. Das ist kein Schaden, sondern Ausdruck der Vielfalt sozialer Modelle in der EU. Diversität kann in regulatorischer Hinsicht sogar von Vorteil sein. Andererseits haben Globalisierung und Marktintegration die Gefahr der internationalen Ansteckung und Verstärkung von Krisen, insbe sondere von Finanzmarktkrisen, verstärkt und die Möglichkeiten von Unternehmen vergrößert, in weniger regulierte Länder auszuweichen (regulatorische Arbitrage) und so einen Deregulierungswettlauf aus-zulösen.

Dieser Gefahr muss durch bessere internationale Kooperation bei der Finanzaufsicht begegnet werden. Dies gilt insbesondere für die EU: Sie sollte jede weitere Deregulierung der Finanzmärkte stoppen und sich darauf konzentrieren, einheitliche Mindeststandards für die Beauf-

sichtigung und Regulierung der Finanzmärkte zu entwickeln. Ein erster notwendiger Schritt könnte die Einrichtung eines Frühwarnsystems auf europäischer Ebene sein. Darüber hinaus ist auch eine verstärkte Kooperation und Abstimmung der Währungspolitik erforderlich. Dies sowohl zwischen den Mitgliedern der Währungsunion und den Mitgliedern der EU, die nicht der Währungsunion angehören, als auch mit den außereuropäischen Finanzzentren. Die Einrichtung von Wechselkurszielzonen und Interventionsregeln könnten hierfür geeignet sein.

### 3.2 Eine andere Konjunkturpolitik: Stabilisierung und Einstieg in den Umbau der Wirtschaft

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt als Alternative zur halbherzigen Politik der Bundesregierung ein umfassendes öffentliches Konjunktur-, Beschäftigungs- und Umbauprogramm in Höhe von jährlich 110 Milliarden Euro für zunächst die nächsten fünf Jahre sowie Arbeitszeitverkürzungen im öffentlichen Sektor und die Förderung von Arbeitszeitverkürzungen in der Privatwirtschaft vor. Von diesem Betrag sollen 75 Milliarden Euro in öffentliche Investitionen, 18 Milliarden Euro in öffentlich geförderte Beschäftigung und die Unterstützung von Arbeitszeitverkürzungen sowie 17 Milliarden Euro in die Förderung des Konsums durch die Anhebung der Sätze für das Arbeitslosengeld II gehen. Das Programm soll zunächst vollständig und dann abnehmend über höhere öffentliche Neuverschuldung finanziert werden. Mittelfristig sind die Steuereinnahmen durch Bekämpfung der Steuerflucht, Einführung einer Vermögensteuer, Anhebung der Körperschaftsteuer und des Spitzensatzes bei der Einkommensteuer zu erhöhen.

*75 Milliarden Euro jährlich für ein öffentliches Investitionsprogramm:* Die Höhe von 75 Milliarden Euro des von uns vorgeschlagenen öffentlichen Investitionsprogramms entspricht knapp drei Prozent des BIP im Jahr 2008 und trägt der Dramatik des aktuellen wirtschaftlichen Einbruchs Rechnung. Wir gehen bei unseren Vorschlägen für die Verwendung dieser Mittel von einem weiten Investitionsbegriff aus, der

auch die für das Funktionieren neu eingerichteter oder ausgebauter Institutionen wie Kindertagesstätten, Schulen oder Krankenhäuser unerlässlichen Personalausgaben mit umfasst. Wir schlagen vor, die öffentlichen Investitionen insbesondere in folgenden Bereichen aufzustocken:

- *30 Milliarden Euro jährlich zusätzlich für Bildung:* Die Defizite in diesem Bereich sind gut dokumentiert. Die diversen PISA-Studien werfen Schlaglichter auf die unzureichende Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems, und die Daten der OECD zeigen seine Unterfinanzierung im internationalen Vergleich. Gleichzeitig betonen alle politischen Kräfte immer wieder die große Bedeutung eines leistungsfähigen Bildungssystems für die Zukunftsfähigkeit des Standortes. Sogar Chancengleichheit soll mit mehr Bildung erreicht werden. Konkret geschieht allerdings viel zu wenig.
- *20 Milliarden Euro jährlich zusätzlich für die kommunale Infrastruktur:* Das deutsche Institut für Urbanistik hat für den Zeitraum von 2006 bis 2020 einen kommunalen Investitionsbedarf in Höhe von 704 Milliarden Euro (in Preisen von 2000) berechnet (Krankenhäuser 31, Schulen 73, ÖPNV 38 Milliarden Euro etc.), von denen 75 Milliarden Euro durch die laufenden Haushalte der Kommunen nicht abgedeckt sind.
- *15 Milliarden Euro jährlich zusätzlich für die Bahninfrastruktur:* Wichtiger Punkt für einen ökologischen Umbau der Gesellschaft ist eine andere Verkehrspolitik. Die Bahninfrastruktur ist seit der Überführung der Bahn in eine privatrechtliche AG unterfinanziert. Die damaligen Finanzierungszusagen wurden nicht eingehalten. Vor allem die Bahnanschlüsse in der Fläche werden seit Jahren abgebaut. Der technische Zustand des Gleisnetzes ist insgesamt ungenügend. Für die massive Verlagerung von Güterverkehr auf die Bahn fehlen die entsprechenden Kapazitäten. Die zusätzlichen Mittel aus den Konjunkturprogrammen der Bundesregierung können die notwendigen Gelder nicht annähernd sicherstellen.
- *5 Milliarden Euro jährlich zusätzlich für Kultur:* Kultur ist ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität der Menschen. Kulturelle Be-

dürfnisse, die nicht über Märkte abgedeckt werden können, müssen von der öffentlichen Hand getragen werden. Mehr Investitionen für Kultur sind eine sinnvolle Ausgabe. Dabei geht es vor allem um eine Unterstützung von vielen kleinen Initiativen. Die Ausgaben erstrecken sich über alle Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und fördern auch private Initiativen.

- *5 Milliarden Euro für die Förderung des ökologischen Umbaus:* Die Gelder werden in einen Fonds eingespeist, der Beratungsleistungen zur ökologischen Sanierung von Unternehmen anbietet und die Umsetzung dieser Vorschläge fördert. Es handelt sich um eine Anschubfinanzierung. Die Leistungen an Unternehmen werden über günstige Kredite ausgegeben. Über Ressourceneinsparungen rechnen sich die Investitionen der Unternehmen. Mit der Ausgestaltung eines solchen Fonds orientiert sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* an entsprechenden Vorschlägen des Wuppertaler Instituts für Klima, Umwelt, Energie.
- *Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung (18 Milliarden Euro):* Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in früheren Gutachten bereits aufgezeigt, dass insbesondere bezüglich der „Geißel“ Arbeitslosigkeit zusätzlich zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmenbedingungen eine Ausweitung *öffentliche geförderter Beschäftigung* erforderlich ist. Für diesen Bereich sind Arbeitsbedingungen und Löhne zu gewährleisten, die nicht zur Prekarisierung der Lebensverhältnisse führen. Dafür setzt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* insgesamt jährlich 18 Milliarden Euro an.
- *Förderung des Konsums (17 Milliarden Euro):* Zur Förderung des Konsums ist die direkte Anhebung der untersten Transfereinkommen sehr viel wirksamer als die von der Bundesregierung beschlossene Steuersenkung, von der die große Zahl der Menschen mit Niedrigeinkommen gar nichts hat. Wir schlagen deshalb vor, solange das ALG II noch nicht abgeschafft und durch eine sozialstaatlich angemessene Unterstützung von Arbeitslosen ersetzt worden ist, seinen Satz in einem ersten Schritt auf 450 Euro anzuheben. Dies würde etwa 17 Milliarden Euro an staatlichen Mehrausgaben erfor-

dern, die unmittelbar einen gleich großen Konsumschub auslösen würden. Diese Maßnahme könnte sofort umgesetzt werden.

### **Arbeitszeitverkürzung**

Arbeitszeitverkürzung ist schon im Aufschwung ein unerlässliches Mittel, um die langfristig größer werdende Lücke zwischen Erwerbspersonenpotenzial und Arbeitsvolumen zu schließen. In der aktuellen Krise gewinnt diese Forderung zusätzliche Aktualität. Der Vergleich des gesamtdeutschen Arbeitsmarktes von 2008 mit dem der Bundesrepublik (ohne DDR) von 1960 zeigt das ganze Ausmaß der Arbeitsplatzlücke: Während das Arbeitsvolumen nur geringfügig (um 2,7 Prozent) zugenommen hat, ist das Potenzial der Erwerbspersonen von 26,3 Millionen auf 44,4 Millionen Personen gewachsen. Das bedeutet, dass sich heute 69 Prozent mehr Menschen um das gleiche Arbeitsvolumen bewerben als 1960. Diese Entwicklung wurde bis in die Mitte der 1970er Jahre durch eine Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 44 auf 40 Stunden einigermaßen ausgeglichen. Seit diesem Zeitpunkt ist die Arbeitszeitverkürzung jedoch praktisch zum Stillstand gekommen und die langfristige Abnahme des Arbeitsvolumens schlägt sich in höherer Arbeitslosigkeit nieder.

### **Angleichung in Ostdeutschland**

Die strukturellen Defizite und Fehlentwicklungen in den neuen Bundesländern (NBL) bestehen als Ergebnis der ökonomisch gescheiterten Vereinigungspolitik nach wie vor fort. Die beiden Hauptprobleme der NBL sind zum einen die unbewältigten Folgen des demografischen Wandels und zum anderen die unzureichende Wachstumsdynamik. Diese Probleme lassen sich nur mit einer qualitativ neuen, innovationsintensiven Entwicklungsstrategie lösen, in der die Erfordernisse eines sozial-ökologischen Umbaus im Zentrum einer stabilen, weiteren regionalen Wachstumsförderung stehen. Dazu sind höhere Investitionen in die Wertschöpfung Ost unerlässlich. Die Politik steht vor der Alternative, die komplexen Bedingungen für eine solche innovative, zukunftsorientierte und koordinierte Entwicklungsstrategie zu sichern, um die wirtschaftliche Leistungskraft Ostdeutschlands schneller an

das Niveau der westdeutschen Bundesländer heranzuführen und die grundgesetzliche Forderung nach gleichwertigen Lebensbedingungen durchzusetzen, oder aber die Perspektive Ostdeutschlands als eine zurückbleibende und von weiteren staatlichen Finanztransfers abhängige Region dauerhaft zu verfestigen.

### 3.3 Eine andere Sozialstaatsreform: mehr öffentliche Dienste bei guter Arbeit

Die mit der Krise und den verschiedenen Rettungsaktionen neu belebte Diskussion über die Rolle des Staates im modernen Kapitalismus sollte sich nicht darauf beschränken, den Staat als Notarzt in Anspruch zu nehmen und als Regulator widerwillig zu akzeptieren, im übrigen aber entweder als Fremdkörper zu betrachten oder auf eine Rolle zur Schaffung und Stabilisierung privater Märkte zu reduzieren. Sie sollte den Staat vielmehr als zweite eigenständige Säule der gesellschaftlichen – ökonomischen und sozialen – Reproduktion betrachten und die Rolle des öffentlichen Sektors stärken und ausweiten.

Eine Vorbildfunktion können hier die skandinavischen Länder haben: Trotz allen neoliberalen Drucks, dem auch sie ausgesetzt sind, unterhalten sie einen starken öffentlichen Sektor als Grundlage qualitativ hochwertiger Sozialleistungen. In Dänemark beispielsweise entfallen auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner 156 Beschäftigte im öffentlichen Dienst (ohne öffentliche Unternehmen), in Schweden liegt die entsprechende Zahl bei 155. Demgegenüber kam Deutschland 2007 auf weit weniger als die Hälfte, nämlich 68 öffentlich Beschäftigte auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der öffentliche Sektor sollte als eigenständiger Investor und Erbringer von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen für die gesamte Gesellschaft betrachtet und entsprechend ausgestaltet werden. Dafür sind eine Ausweitung der öffentlichen Mittel, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und eine Demokratisierung der Strukturen des öffentlichen Sektors erforderlich.

Eine dauerhafte Ausweitung und Aufwertung des öffentlichen Sektors ist gerade angesichts neuer Anforderungen an soziale Dienst-

leistungen in der Gesellschaft notwendig. Sie ergeben sich aus dem demografischen Wandel und aus der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen und betreffen insbesondere die Bereiche Kinderpflege und -betreuung sowie Altenpflege. Auch hier bleibt Deutschland mit Ausgaben in Höhe von 1,9 Prozent des BIP international hinter dem OECD Durchschnitt (2,3 Prozent) oder Frankreich (2,7 Prozent) zurück, ganz zu schweigen von Schweden (7,4 Prozent) und Dänemark (5,9 Prozent). Wir schlagen daher vor, die Mittel für Kinderbetreuung in den nächsten drei Jahren stark zu erhöhen.

Der notwendige Ausbau sozialer Dienstleistungen sollte aber nicht auf dem Weg erfolgen, der mittlerweile unter dem Druck des Bedarfs auch in Deutschland beschritten wird: mit möglichst billigen Arbeitskräften, die in prekären Arbeitsverhältnissen – Minijobs, Ein-Euro-Jobs, Kurzfristverträge – beschäftigt werden. Der Widerspruch zwischen steigenden Qualifikationsanforderungen und prekären Arbeitsbedingungen führt zu schlechter Qualität der Dienstleistungen.

Die derzeitige Tendenz in Deutschland, diesen Teufelskreis durch den Einsatz von beruflich qualifizierten, aber arbeitslosen Ein-Euro-Job-Kräften durchbrechen zu wollen, treibt die Absurdität auf die Spitze: Fachkräfte werden arbeitslos gemacht, weil die bestehende – und wachsende – gesellschaftliche Nachfrage nach ihrer Leistung nicht mit ausreichender Kaufkraft ausgestattet wird. Die Arbeitslosen werden dann fast zum Nulltarif wieder zeitweilig eingegliedert, wozu sie unter dem Druck der Arbeitslosigkeit und in Anbetracht ihres beruflichen Engagements sehr häufig auch bereit sind. Dies ist nicht nur zynisch, sondern auch eine politische Bankrotterklärung. Krasser könnte der Gegensatz zu einer angesichts der Verschiebung in der Alterspyramide erforderlichen Strategie für öffentliche Dienstleistungen nicht sein. Ähnliches geschieht, wenn soziale Dienstleistungen privatisiert werden, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

Als Alternative zu dieser regressiven Strategie fordern wir eine progressive Sozialstaatsreform, in der qualitativ hochwertige Dienstleistungen von gut ausgebildeten Arbeitskräften in ausreichender Anzahl erbracht werden, die unter guten und tariflich abgesicherten Arbeitsverhältnissen leben. Die Beispiele der skandinavischen Länder zeigen,

dass dies bei entsprechendem politischen Willen und entsprechender Finanzausstattung möglich ist und im Ergebnis zu einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung führt.

### 3.4 Eine andere Finanzierung: erst höhere Neuverschuldung, dann höhere Steuern

Zur Finanzierung des von uns vorgeschlagenen Antikrisen- und Umbauprogramms sollten folgende Grundsätze berücksichtigt und ideologische Tabus gebrochen werden:

*a. Höhere öffentliche Neuverschuldung:* Im Kampf gegen eine kumulative Beschleunigung der Rezession sind nicht nur umfangreiche Mittel, sondern auch ein hohes Tempo erforderlich. Dies gebietet es, das Konjunktur- und das Finanzmarktprogramm zunächst ausschließlich über öffentliche Neuverschuldung zu finanzieren. Auf diese Weise werden schnell die höchsten Nachfragewirkungen erzielt, auf die es gegenwärtig vor allem ankommt. In einer Situation, in der Geldvermögensbesitzer wegen der Unsicherheit der Finanzmärkte in erster Linie Sicherheit suchen, können Staatsanleihen zu besonders günstigen Bedingungen aufgenommen werden. Auch wenn die Stabilisierungspolitik erfolgreich ist, wird öffentliche Neuverschuldung als zentrales Element antizyklischer Politik eine wesentliche Rolle spielen. Wenn es gelingt, durch defizitfinanzierte Staatsausgaben die Konjunktur wieder in Gang zu bringen, die wirtschaftliche Entwicklung zu stabilisieren und die ökologischen Schäden zu vermindern, werden die staatlichen Steuereinnahmen und die Einnahmen der Sozialversicherungsträger steigen, während die sozialen und ökologischen Reparaturausgaben sinken. Durch diesen Selbstfinanzierungseffekt wird staatliche Stabilisierungs- und Umbaupolitik erheblich billiger, und ihre Kosten sind in jedem Fall geringer als die wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und auch politischen Kosten staatlicher Untätigkeit.

*b. Höhere Steuern auf Gewinne und Vermögen:* Zur mittelfristigen Beseitigung der ungerechten und ökonomisch kontraproduktiven Einkommens- und Vermögensverteilung, welche Rezessionen und die Aufblähung der Finanzmärkte befördern, sollten die Steuern auf Erbschaften und Vermögen sowie jene auf hohe Privateinkommen angehoben und nicht re-investierte Gewinne jenseits einer angemessenen Unternehmerentlohnung weitgehend abgeschöpft und zur Finanzierung wirtschaftspolitischer Stabilisierungsprogramme verwendet werden. Auch ein energischeres Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und gegen andere Formen der Wirtschaftskriminalität wird zu höheren öffentlichen Einnahmen führen.

*c. Eine höhere Staatsquote:* Auf Dauer ist zur Finanzierung der geforderten progressiven Sozialstaatsreform sowie eines größeren und bürgerfreundlichen öffentlichen Sektors als Alternative zum regressiven Sozialstaat ein höheres Niveau staatlicher Ausgaben unabdingbar, das im Regelfall auch durch reguläre staatliche Einnahmen zu finanzieren ist. Die Kernfrage, um die es hier geht, ist die Erhöhung der Staatsquote, insbesondere des „Staatskonsums“, die für eine derartige neue Weichenstellung erforderlich ist. Es führt kein Weg um die Einsicht herum, dass die Staatsquote erhöht werden muss, um eine quantitativ ausreichende und qualitativ hochwertige Versorgung mit sozialen Dienstleistungen zu erreichen. Eine höhere Staatsquote und gute soziale Dienstleistungsarbeit sind zwei Seiten einer Medaille.

### **Mobilisierung für eine neue Entwicklungsrichtung**

Die aktuellen Erschütterungen und Krisen haben die ideologische Verbohrtheit des Marktradikalismus in die Defensive gedrängt. Sie haben die Gier und den Größenwahn vieler Managerinnen und Manager von Banken und anderen Finanzinstituten diskreditiert. Politikerinnen und Politiker, die diesen Managerinnen und Manager noch vor kurzem rote Teppiche ausgerollt haben, sind verunsichert. Dies schafft Spielräume für eine Änderung der Politik. Diese wird aber nicht von selbst auf dem Rücken der Krise kommen. Denn die Macht und die treibenden Kräfte, die hinter den jetzt ins Zwielicht geratenen Galli-

## MEMORANDUM 2009

onsfiguren stehen, sind weder verschwunden noch besiegt. Sie treten bereits wieder stärker mit der Mahnung in die Öffentlichkeit, bei aller Kritik das Kind nicht mit dem Bade auszuschütten. Einer gründlichen Richtungsänderung der Wirtschaftspolitik hin zu einem neuen Entwicklungstyp, werden sie nach wie vor harten Widerstand entgegensetzen. Diesen zu überwinden, erfordert großen politischen Druck, der durch eine breite soziale Mobilisierung erzeugt und getragen werden muss. Die Grundlage für eine dauerhafte Überwindung der aktuellen Krisen und die Einleitung eines neuen Typs der Entwicklung ist eine umfassende Demokratisierung der Wirtschaft.

Die Kurzfassung des *Memorandum 2009* wurde bis zum 28.03.2009 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf	Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Lichtenhagen-Dorf	Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Thomas Ackermann, München	Ina Biethan, Braunschweig
Andrea Adrian, Bremen	Monika Bietz, Nieder-Olm
Susanne Agne, Bad Oldesloe	Dr. Fritz Bilz, Köln
Michael Ahlmann, Bremen	Dr. Detlef Bimboes, Berlin
Jutta Ahrweiler, Oberhausen	Thomas Birg, Hattingen
Detlef Ahting, Braunschweig	Matthias W. Birkwald, Köln
Matthias Altmann, Nohra-Obergrunstedt	Heinrich Birner, München
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin	Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Dr. Werner Anton, Merseburg	Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Lutz Apel, Bremen	Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
Horst Arenz, Berlin	Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund
Norbert Arndt, Herne	Andreas Blechner, Burgdorf
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden	Klaus Blessing, Zeuthen
Peter Artzen, Wehrheim	Dirk Blotevogel, Troisdorf
Sylvia Artzen, Wehrheim	Josef Böck, Großenseebach
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld	Dr. Hermann Bömer, Dortmund
 	Monika Börner, Leipzig
Erich Bach, Frankfurt	Manfred Böttcher, Hannover
Bernd Bajohr, Coesfeld	Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
Robert Bange, Oelde	Nadine Boguslawski, Bovenden
Hans Joachim Barth, Wiesbaden	Manfred Bohle, Düsseldorf
Klaus Bartsch, Zernitz-Lohm	Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen
Hagen Batttran, Heuweiler	Rudolf Borchert, Waren
Peter Baumeister, Peine	Volker Borghoff, Oberhausen
Herbert Bayer, Frankfurt	Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Wolfgang Bayer, Berlin	Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Annette Becker, Uslar	Maren Bracker, Kassel
Dr. Johannes M. Becker, Marburg	Giesela Brandes-Steggewertz, Osnabrück
Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg	Klaus Brands, Drolshagen
Dr. Peter Behnen, Breitnau	Eberhard Brandt, Hamburg
Jan-Patrick Behrend, Marburg	Monika Brandt, Dortmund
Herbert Behrens, Osterholz-Scharmbeck	Ulrich Brandt, Hamburg
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen	Dr. Lutz Brangsch, Berlin
Angelika Beier, DGB Hessen, Frankfurt	Dietrich Brauer, Oberhausen
Anke Beins, Ostermunzel	Karsten Braun, Wermelskirchen
Rüdiger Beins, Ostermunzel	Peter Braun, Rödinghausen
Andreas Beldowski, Lübeck	Leo Braunleder, Wuppertal
Hartmut Belitz, Freden	Carsten Bremer, Braunschweig
Günter Bell, Köln	Hans-Erich Bremer, Hamm
Ralf Beltermann, Bochum	Marlis Bremisch, Ilmenau
Christiane Benner, Frankfurt	Dr. Hans-Peter Brenner, Bonn
Bernd Benscheidt, Lüdenscheid	Ulrike Breth, Koblenz
Prof. Dr. Benjamin Benz, Freiburg	Antonie Brinkmann, Bremen
Andreas Beran, Hamburg	Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
Jochen Berendsohn, Hannover	Dr. Olaf Brockmann, Bremen
Norbert Berentz, Berlin	Fritz Brodrick, Lünen
Heike Berger, Ratekau	Theresa Bruckmann, Essen
Ralf Berger, Bocholt	Sonja Brüggemeier, Hannover
Bianka Berlin, Göttingen	Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
Heinrich Betz, Braunschweig	Lars Buchholz, Berlin
Wolfgang Bey, Chemnitz	Michael Buchholz, Hannover
Sven Beyersdorff, Bremen	Prof. Dr. Günter Buchholz, Bad Salzdetfurth
Detlev Beyer-Peters, Marl	Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn

## MEMORANDUM 2009

Dr. Hans-Ulrich Bünger, Baiersbronn  
Martin Buhl, Lüdenscheid  
Eva Bulling-Schröter, Ingolstadt  
Torsten Bultmann, Bonn  
Martin Burkart, Esslingen  
Dr. Sylvia Burkert, Düsseldorf  
Kai Burmeister, Offenbach  
Dr. Ulrich Busch, Berlin  
Klaus Busch, Bremen  
Veronika Buszewski, Herne  
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

Luis Caballero-Sousa, Mainz  
Elwis Capece, Karlsruhe  
Robert Carls, Bad Homburg  
Christian Christen, Berlin  
Roland Claus, Berlin  
Astrid Clauss, Mainz  
Martine Colonna, Hamburg  
Peter-Martin Cox, Frankfurt  
Gregor Czisch, Kassel

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt  
Dr. Klaus Dammann, Hamburg  
Adelheid Danielowski, Hannover  
Holger Dankers, Stade  
Onno Dannenberg, Delmenhorst  
Gerhard Dehling, Sulzbach-Rosenberg  
Wolfgang Denecke, Leipzig  
Dr. Klaus Dera, Celle  
Walter Deterding, Hannover  
Richard Detje, Ahrensburg  
Theodor Dickmann, Bad Homburg  
Raoul Didier, Berlin  
Norbert Diebold, Münster  
Thorsten Diekhof, Münster  
Hermann Dierkes, Duisburg  
Dr. Andreas Diers, Bremen  
Reinhard Dietrich, Bremerhaven  
Nikolaus Dinkelacker, Hamburg  
Käte Dinnebier, Marburg  
Kirsten Dinnebier, Marburg  
Helmut Dinter, Wessobrunn  
Martina Ditzell, Northeim  
Prof. Dr. Rolf Dobischat, Tönisvorst  
Gloria Dohm, Göttingen  
Jochen Dohn, Hanau  
Wolfgang Dohn, Hanau  
Rudolf Dohnal, Frankfurt  
Dr. Ulrich Dolata, Köln  
Günter Domke, Düsseldorf  
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig  
Werner Dreibus, Hanau  
Dominik Düber, Köln  
Rolf Düber, Erfurt  
Dr. Dietmar Düe, Kassel  
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall  
Ulrike Düwel, Wuppertal  
Bernd Duschner, Pfaffenhofen  
  
Helga Ebbers, Bremen

Jochen Ebel, Borkheide  
Michael Ebenau, Jena  
Claudia Eberhard, Hannover  
Roman Eberle, Dortmund  
Raimund Echterhoff, Wuppertal  
Jürgen Egener, Willich  
Jutta Ehlers, Berlin  
Christoph Ehlscheid, Neuwied  
Dr. Kai Eicker-Wolf, Frankfurt  
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen  
Uschi Eiter, Sprockhövel  
Stephan Elkins, Marburg  
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen  
Gerhard Endres, München  
Michael Endres, Ratingen  
Dieter Engel, Wiesbaden  
Manfred Engelking, Krefeld  
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen  
Walter Erb, Darmstadt  
Joachim Ernst, Bremen  
Steffen Etzel, Bad Homburg  
Rolf Euler, Recklinghausen

Walter Fabian, Hannover  
Karlheinz Fahrenwaldt, Lüneburg  
Annette Falkenberg, Kiel  
Gregor Falkenhain, Solingen  
Jürgen Falkenstein, Göppingen  
Reinhold Falta, Mainz  
Frank Fassin, Köln  
Nico Faupel, Werder/Havel  
Veronika Faust, Bochum  
Josef Fehlandt, München  
Dr. Peter Fehn, Anklam  
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg  
Dr. Kurt Fenske, Berlin  
Jörg Ferrando, Frankfurt  
Dr. Ulrich Fiedler, Berlin  
Harald Fiedler, Friedrichsdorf  
Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeburg-GE  
Bernd Fiegler, Köln  
Dr. Fritz Fiebler, Husum  
Adrijana Filehr, Neckargemünd  
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel  
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam  
Volker Fischer, Berlin  
Bernd Flockemann, Hemmingen  
Wolfgang Förster, Speyer  
Micheal Forssbohm, Wiesbaden  
Uwe Foullong, Birkenwerder  
Susann Fräbel, Bensheim  
Michael Frank, Hildesheim  
Reinhard Frankl, Bessenbach  
Offried Frenzel, Chemnitz  
Dr. Joke Frerichs, Köln  
Günter Frey, Burgau  
Jan Frey, Mainz  
Regina Friedemann, Birkenwerder  
Daniel Friedrich, Berlin  
Hartmut Friedrich, Berlin  
Klaus Friedrich, Würzburg

## KURZFASSUNG

Prof. Dr. Gerd Friedrich, Berlin  
Dr. Folker Fröbel, Seestermühe  
Edith Fröse, Duisburg  
Andreas Frohberg, Aachen  
Peter Fuchs, Berlin  
Kurt Fussangel, Bremen

Ludger Gaillard, Göttingen  
Gabriela Galli, Werther  
Dr. Irene Gallinge, Berlin  
Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders  
Claire Gautier, Bremen  
Elmar Gayk, Hannover  
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin  
Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
Werner Geest, Schmalensee  
Andreas Gehrke, Ronnenberg  
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, Hagen  
Roman George, Diez  
Dr. Cord Gercke, Geilenkirchen  
Dr. Klaus-Uwe Gerhardt, Obertshausen  
Renate Gerkens, Hamburg  
Axel Gerntke, Frankfurt  
Dr. Sabine Gerold, Leipzig  
Lisa Gesau, Liebenburg  
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf  
Heiko Glawe, Berlin  
Dr. Sigmar Gleiser, Frankfurt  
Maria-Luise Gleiser, Frankfurt  
Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim  
Karlheinz Gödert, Erfstadt  
Ulrike Göking, Neumünster  
Adi Golbach, Berlin  
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt  
Wolfgang Goldmann, Frankfurt  
Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg  
Thomas Gorsboth, Kronberg  
Arno Gottschalk, Bremen  
Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow  
Regine Greb, Siegen  
Prof. Dr. Norbert Greinacher, Tübingen  
Willi Grewe, Hannover  
Günther Griesel, Quickborn  
Dr. Herbert Grimberg, Hamburg  
Herbert Grimm, Dortmund  
Thomas Grobe, Hannover  
Rudolf Grollmisch, Grimmelshausen  
Christoph Großmann, Salzgitter  
Walter Gruber, Salzgitter  
Dr. Wolfgang Güttler, Halle  
Frauke Gützkow, Frankfurt  
Gerrit Guit, Bremen  
Kerstin Gundt, Berlin  
Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle  
  
Gerold Haag, Hannover  
Dr. Elsa Hackl, Wien  
Dr. Barbara Hähnchen, Panketal  
Thomas Händel, Fürth  
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen  
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf

Eberhard Hahn, Bielefeld  
Reinhard Hahn, Frankfurt  
Ulf Halbauer, Drübeck  
Andreas Hallbauer, Berlin  
Antje Hamann, Gladbach  
Andreas Hammer, Östringen  
Detlef Hansen, Clermont  
Christian Harde, Tübingen  
Michael Hartwig, Hamburg  
Rosmarie Hasenkox, Wuppertal  
Rico Hassler, Köln  
Wolfgang Haupt, Renningen  
Rosi Haus, Münster  
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt  
Lothar Havemann, Ottersberg  
Helga Hecht, Bielefeld  
Angelika Hecker, Moers  
Jörg Heiderich, Hofgeismar  
Gottfried Heil, Friedrichshafen  
Stefan Heimlich, Berlin  
Dr. Cornelia Heintze, Leipzig  
Horst Heinz, Minden  
Dieter Heisig, Gelsenkirchen  
Dr. Michael Held, Berlin  
Ronald Heller, Neuenhagen  
Malah Helman, Berlin  
Prof. Dr. Peter Hennicke, Wuppertal  
Dr. Ralf Henrichs, Münster  
Dr. Detlef Hensche, Berlin  
Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim  
Prof. Dr. Peter Herrmann, Cork/Irland  
Dr. Horst Hesse, Leipzig  
Karl L. Hesse, Bendorf  
Andreas Heun, Darmstadt  
Ludwig Heuwinkel, Bielefeld  
Hermann Hibbeler, Lage  
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
Günter Hieber, Marburg  
Frank Hieber, Saarbrücken  
Georg Hiermann, Herzogenaurach  
Sabrina Hillebrand, Nienburg  
Stefan Hillerich, Duisburg  
Klemens Himpele, Wien  
Frank Hinrichs, Copenhagen  
Nicolaus Hintoglou, Düsseldorf  
Lieselotte Hinz, Düsseldorf  
Olivier Höbel, Berlin  
Inge Höger, Herford  
Dr. Barbara Höll, Berlin  
Jürgen Höllerhoff, Bielefeld  
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen  
Jonas Christopher Höpken, Oldenburg  
Iris Höppner, Hamburg  
Hans-Georg Hötger, Mülheim  
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
Beate Hoffmann, Hanau  
Bernhard Hoffmann, Eppelheim  
Heinz Hoffmann, Nauwalde  
Joachim Hoffmann, Münster  
Thomas Hoffmann, Neuhaus  
Dr. Heinz-Gerd Hofschen, Bremen

## MEMORANDUM 2009

Sepp Hofstetter, Sprockhövel  
Christine Holzing, Koblenz  
Dr. Horst Hoppe, Silberborn  
Klaus Horn, Söhrewald  
Roland Hornauer, Erlangen  
Frank Hornschu, Kiel  
Jürgen Horstmann, Berlin  
Brigitte Horstmann-Sprenger, Nauheim  
Ulrich Huber, Heidenheim  
Frank Hühner, Frankfurt (Oder)  
Prof. Dr. Jörg Huffschmid, Sudwalde  
Gerd Huhn, Dortmund  
Martin Huhn, Mannheim  
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, Seelze  
Tamer Ilbuga, Hamburg  
Bodo Irrek, Berlin  
Maike Irrek, Berlin  
Christian Iwanowski, Düsseldorf  
Frank Iwer, Stuttgart

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin  
Otto Jäckel, Wiesbaden  
Dr. Johannes Jäger, Wien  
Michael Jäkel, Köln  
Burkhard Janke, Erkerode  
Dr. Dieter Janke, Leipzig  
Helmut Janßen-Orth, Hamburg  
Anne Jenter, Frankfurt  
Berith Jordan, Lübeck  
Andreas Jürgens, Wennigsen  
Jürgen Jürgens, München  
Dr. Heiner Jüttner, Aachen  
Karin Junge-Kühne, Detmold  
Jörg Jungmann, Wiesbaden  
Herbert G. Just, Wiesbaden

Ingrid Kagermeier, Erlangen  
Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena  
Kurt Kaiser, Baunatal  
Stefan Kaiser, Wiggensbach  
Dr. Hildegard Kaluza, Mönchengladbach  
Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg  
Tobias Kaphegyi, Tübingen  
Ralf Kapschack, Witten  
Bernd Kaßebaum, Frankfurt  
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld  
Manfred Kays, Braunschweig  
Gisela Kehrer-Bleicher, Tübingen  
Dr. Andreas Keller, Berlin  
Hermann Kemper, Brake  
Gisela Kessler, Fürth  
Dr. Klaus Keßler, Detmold  
Karin Kettner, Münster  
Silke Kettner, Melbeck  
Dr. Gunnar Ketzler, HZ Kerkrade  
Thomas Keuer, Duisburg  
Sabine Kiel, Lautzen  
Werner Kiepe, Düsseldorf  
Wolfgang Killig, Hamburg

Hermann Kimmel-Jürgens, Hamburg  
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
Bernd Klappenecker, Jagsthausen  
Peter Kleemann, Löhnberg  
Manfred Klei, Bad Salzuflen  
Dr. Angelika Klein, Röblingen am See  
Helmut Klingl, Amstetten  
Lars Klingsing, Garbsen  
Hans Klinker, Bamberg  
Dr. Larissa Klinzing, Berlin  
Jürgen Klippert, Hagen  
Alfred Klose, Hannover  
Sebastian Klus, Freiburg  
Jürgen Klute, Herne  
Dieter Knauß, Waiblingen  
Detlev Knocke, Bonn  
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf  
Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld  
Dr. Angelika Kober, Leipzig  
Erich Koch, Schieder-Schwalenberg  
Hajo Koch, Dortmund  
Klaus Thomas Koch, Bad Nenndorf  
Maria Koch, Bochum  
Wolf-Dieter Koch, Mülheim  
Horst Koch-Panzner, Bruchköbel  
Dr. Klaus Kock, Dortmund  
Wolfgang Köcher, Krummhörn  
Paul Koehler, Münzenberg  
Thomas Köhler, Hagen  
Otto König, Hattingen  
Dr. Margit Köppen, Mechernich  
Prof. Dietrich-W. Köppen, Berlin  
Kurt Körner, Panketal  
Marlis Körner, Panketal  
Norbert Koesling, Essen  
Jörg Köther, Peine  
Dr. Heribert Kohl, Erkrath  
Stefan Konrad, Herne  
Wilhelm Koppelman, Bramsche  
Prof. Dr. Thomas Korenke, Vettweiß  
Ina Korte, Kaarst  
Marion Koslowski-Kuzu, Hattingen  
Martin Krämer, Frankfurt  
Ralf Krämer, Berlin  
Horst Kraft, Düsseldorf  
Dr. Ute Kratzmeier, Bretten  
Astrid Kraus, Köln  
Dieter Krause, Neustadt  
Prof. Dr. Günter Krause, Berlin  
Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt  
Erika Krauth-Bromm, Sprockhövel  
Jutta Krellmann, Coppenbrügge  
Peter Kremer, Dortmund  
Susanne Kremer, Hannover  
Daniel Kreutz, Köln  
Walter Krippendorf, Hamburg  
Hans Jürgen Kröger, Bremen  
Tobias Kröll, Tübingen  
Ulrich Kröpke, Bielefeld  
Dr. Stephan Krüger, Berlin  
Heinrich Krüger, Berlin

## KURZFASSUNG

Reinhard Krüger, Nienburg  
Peter Krug, Bremen  
Prof. Dr. Wolfgang Krumbein, Bühren  
Werner Krusenbaum, Mülheim  
Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin  
Jürgen Kubig, Lübeck  
Werner Kubitz, Salzgitter  
Michael Kuehn, Münster  
Dr. Hagen Kühn, Stendal  
Dr. Wolfgang Kühn, Bernau b. Berlin  
Prof. Dr. Berthold Kühn, Dresden  
Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn  
Peter Kurbjuweit, Hameln  
Wilfried Kurtzke, Frankfurt  
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg  
Rolf Kutzmutz, Potsdam

Winfried Lätsch, Berlin  
Wolfgang Lange, Seelze  
Detlev v. Larcher, Weyhe  
Markus Lauber, Köln  
Bernd Lauenroth, Hattingen  
Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen  
Richard Lauenstein, Lehrte  
Dr. Angelika Leffin, Bremen  
Dr. Steffen Lehndorff, Köln  
Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul  
Ulrich Leicht, Dortmund  
Bruno Leidenberger, Fellbach  
Andrea Leiner, Oberweser  
Dr. André Leisewitz, Frankfurt/Main  
Rolf Lemm, Berlin  
Manfred Lesch, Frankfurt  
Dr. Wolfgang Lieb, Köln  
Christoph Lieber, Hamburg  
Kurt Lieberum, Sprockhövel  
Georg Liebl, Leidersbach  
Hartmut Limbeck, Wittmund  
Ulla-Maj Lindberg, Herdecke  
Godela Linde, Marburg  
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz  
Johannes Linn, Marburg  
Axel Lippek, Bochum  
Wolfgang Lippel, Nienburg  
Hauke Lippert, Bad Oldesloe  
Gerd Lobodda, München  
Jürgen Locher, Bad Kreuznach  
Jochem Loeber, Übach-Palenberg  
Hanns Löcker, Leer  
Sabine Löcker-Klennert, Leer  
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
Dr. Barbara Loer, Bremen  
Ulla Lötzer, Berlin  
Walter Lohne, Aachen  
Sabine Lorenz, Lemgo  
Dr. Arne Lorenzen, Overath  
Brigitte Ludewig, Berlin  
Horst Ludewig, Salzgitter  
Ulrik Ludwig, Halstenbek  
Regine Lück, Rostock  
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin

Jürgen Luschberger, Düsseldorf  
Sibylle Lust, Offenbach

Wolf Mache, Meerbusch  
Dr. Jens Maeße, Mainz  
Karl Mai, Halle  
Christiane Makus, Bochum  
Annette Malottke, St. Johann  
Holger Malterer, Klausdorf  
Dr. Helmuth Markov, Oberkrämer  
Peter Marquard, Freiburg  
Jochen Marquardt, Hagen  
Wolfgang Marquardt, Solingen  
Christa Martens, Dortmund  
Heinz Martens, Oberhausen  
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg  
Rainer Matz, Velen  
Horst Maylandt, Sprockhövel  
Thomas Mehlin, Netphen  
Klaus Mehnert, Radolfzell  
Christine Meier, Berlin  
Hartmut Meine, Hannover  
Uwe Meinhardt, Stuttgart  
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin  
Gerhard Meiwald, Neuenkirchen  
Jörg Melz, Hannover  
Helmut Menzel, München  
Gerhard Mette, Curau  
Thomas Meyer-Fries, München  
Andreas Meyer-Lauber, Hagen  
Jörg Miehe, Göttingen  
Gerd Minnerop, Schleswig  
Dr. Wolfgang Mix, Berlin  
Margret Möning-Raane, Berlin  
Volker Mörbe, Weil der Stadt  
Thomas Mörker, Hamburg  
Peter Mogga, Stolberg  
Annegret Mohr, Bonn  
Gerald Molder, Braunschweig  
Manfred Moos, Frankfurt  
Dr. Erhard Moosmayer, Bonn  
Florian Moritz, Berlin  
Dr. Volker Mueller, Falkensee  
Bernhard Müller, Hamburg  
Dr. Stephan Müller, Berlin  
Gregor Müller, Kabelsketal  
Henrik Müller, Berlin  
Petra Müller, Hamburg  
Prof. Dr. Klaus Müller, Ursprung  
Rudolf Müller, Freigericht  
Siegfried Müller-Maige, Frankfurt  
Klaus Müller-Wrasmann, Hannover  
Charles Mündler, Berlin  
Marc Mulia, Duisburg  
Uwe Myler, Bonn

Jochen Nagel, Groß-Gerau  
Martin Nees, Köln  
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf  
Bernd Neubacher, Lübeck  
Angelika Neubäcker, Kempten

## MEMORANDUM 2009

Reinhard Neubauer, Göttingen  
Roland Neuhaus, Kiel  
Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund  
Holger Neumann, Wendeburg  
Prof. Dr. Harry Nick, Berlin  
Dieter Nickel, Oldenburg  
Wolfgang Niclas, Erlangen  
Gerd Nierenköther, Kassel  
Marianne Nießner, Berlin  
Lars Niggemeyer, Hannover  
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin

Ralf Oberheide, Springe  
Dr. Paul Oehlke, Köln  
Ludger Oelgeklaus, Köln  
Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken  
Hans Oette, Neuenstadt  
Jürgen Offermann, Wuppertal  
Prof. Dr. Michael Opielka, Jena  
Gabriele Osthushenrich, Hannover  
Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen  
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell  
Andrea Ottmer, Braunschweig  
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld  
Walter Otto-Holtey, Kelsterbach

Pia Pachauer, Hildesheim  
Heinrich Paul, Schwabach  
Dieter Pauly, Düsseldorf  
Klaus Pedoth, Recklinghausen  
Josef Peitz, Berlin  
Prof. Peter Peschel, Essen  
Finn Petersen, Hamburg  
Ulrich Petri, Stuttgart  
Rainer Petroll, Lüneburg  
Heinz Pfäfflin, Nürnberg  
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg  
Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn  
Dr. Helmut Pfister, Erlangen  
Frank Pharao, Hannover  
Georg Pichler, Stuttgart  
Klaus Pickshaus, Frankfurt  
Michael Pilz, Hanau  
Matthias Pippert, Berlin  
Markus Plagmann, Berlin  
Oskar Pöhlke, Salzgitter  
Jörg Pöse, Niedernhausen  
Dr. Ralf Pohl, Theisenort  
Gisa Prentkowski-Freitag, Düsseldorf  
Prof. Dr. Rolf Prim, Schlier  
Dr. Ralf Ptak, Köln  
Hans-Georg Pütz, Enger  
Erhard Pusch, Esslingen  
Frank Puskarev, Berlin

Gunter Quaißer, Frankfurt  
Silke Raab, Berlin  
Mark Rackles, Berlin  
Lilo Rademacher, Friedrichshafen  
Winfried Radermacher, Aachen

Wolfgang Räschke, Salzgitter  
Luthfa Rahman, Wiesbaden  
Oliver Rath, Hünstetten  
Peter Rath-Sangkhakorn, Bergkamen  
Alexander Recht, Köln  
Ralf Redeker, Bielefeld  
Matthias Regenbrecht, Stuttgart  
Dr. Ulla Regenhard, Berlin  
Frank Rehberg, München  
Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen  
Hans-Joachim Reimann, Bremen  
Michael Reimann, Zeesen  
Jörg Reinbrecht, Berlin  
Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow  
Christian Reischl, München  
Carmen Remus, St. Wendel  
Herbert Rensing, Blomberg  
Thomas Ressel, Kelkheim  
Dr. Norbert Reuter, Berlin  
Christa Revermann, Essen  
Dr. Edelbert Richter, Weimar  
Dr. Gerhard Richter, Berlin  
Harald Richter, Alsdorf  
Ursula Richter, Berlin  
Anne Rieger, Stuttgart  
Frank Riegler, Bubenreuth  
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg  
Karin Rinne, Delbrück  
Mark Roach, Hamburg  
Jochen Röver, Mühlheim  
Franz-Josef Röwekamp, Münster  
Günter Roggenkamp, Moers  
Dr. Bärbel Rompeltien, Sudwalde  
Eckart Rosemann, Kaarst  
Michaela Rosenberger, Hamburg  
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin  
Dr. Volker Roth, Düsseldorf  
Peter Rothbart, Seelze  
Holger Rottmann, Rüthen  
Albert Rozsai, Düsseldorf  
Hajo Rübsam, Homberg  
Walter Rüth, Düsseldorf  
Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld

Dr. Marion Salot, Bremen  
Bernhard Sander, Wuppertal  
Anne Sandner, Hagen  
Günter Sanné, Eschborn  
Christoph Sauer, Berlin  
Ruth Sauerwein, Hagen  
Günther Sauter, Stuttgart  
Enzo Savarino, Friedrichshafen  
Günther Schachner, Peiting  
Manfred F.G. Schäffer, Bad Oeynhausen  
Remo Schardt, Mömbris  
Heidi Scharf, Schwäbisch Hall  
Karl Scheerer, Ulm  
Angela Scheffels, Neuberg  
Gerald Scheidler, Bremen  
Ellen Scherbaum, Oberursel  
Manfred Scherbaum, Oberursel

## KURZFASSUNG

Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg  
Dominik Schirmer, Oberaudorf  
Michael Schlecht, Stuttgart  
Gudrun Schlett, Nürnberg  
Thorsten Schlitt, Berlin  
Walter Schlottau, Bonn  
Uwe Schlüper, Aachen  
Dr. Josef Schmee, Wien  
Karl-Heinz Schmengler, Detmold  
Detlev Schmidt, Düsseldorf  
Dr. Helmut Schmidt, Maintal  
Gabi Schmidt, Bochum  
Gabriele Schmidt, Gladbeck  
Gudrun Schmidt, Frankfurt  
Hans Schmidt, Friedrichshafen  
Marlis Schmidt, Salzgitter  
Thomas Schmidt, Düsseldorf  
Ute Schmidt, Berlin  
Uwe Schmidt, Biebertal  
Werner Schmidt, Stuttgart  
Martin Schmidt-Zimmermann,  
Braunschweig  
Dr. Ingo Schmidt, New Westminster  
Richard Schmid, Bremen  
Horst Schmitthenner, Niedernhausen  
Dr. Rolf Schmucker, Frankfurt  
Eberhard Schneider, Bruchsal  
Frieder G. Schneider, Bietigheim-Bissingen  
Gerhard Schneider, Ellwangen  
Gottfried Schneider, Hallerndorf  
Günter Schneider, Unna  
Andreas Schönfeld, Hannover  
Conny Schönhardt, Hannover  
Wilfried Schollenberger, Heidelberg  
Dieter Scholz, Berlin  
Dr. Anton Scholz, Kevalar  
Dieter Schormann, Troisdorf  
Alwine Schreiber-Martens, Jahnhausen  
Birgit Schröder, Sprockhövel  
Dr. Ursula Schröter, Berlin  
Mechthild Schrooten, Berlin  
Peter Schrott, Berlin  
Bernd Schüngel, Berlin  
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf  
Franz Schüttemeier, Lippstadt  
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
Dr. Karsten Schuldt, Potsdam  
Elke Schulte, Wuppertal  
Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf  
Hans-Peter Schulz, Wuppertal  
Hartmut Schulz, Seetal  
Thorsten Schumacher, Hannover  
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,  
Frankfurt  
Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,  
Bremen  
Ingo Schwan, Kassel  
Helmuth Schwarz, Münster  
Marcus Schwarzbach, Helsa  
Helga Schwitzer, Hannover  
Reinhard Schwitzer, Hannover  
Jo Seeberger, Schwabach  
Prof. Dietmar Seeck, Emden  
Reinhard Seiler, Lemgo  
Heiko Sembdner, Sachsenhagen  
Gerd Siebecke, Hamburg  
Reinhold Siegers, Mönchengladbach  
Friedrich Siekmeier, Hannover  
Gisela Siemann, Calw  
Peter Siemens, Laatzen  
Dr. Ralf Sitte, Berlin  
Harry Skiba, Braunschweig  
Bernadette Skorka, Frankfurt  
Gert Söhnlein, Kist  
Alexander Sohn, Göttingen  
Stephan Soldanski, Osnabrück  
Dr. Jörg Sommer, Bremen  
Mathias Sommerfeld, Niederndorferberg  
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
Thomas Sorg, Altbach  
Dr. Joachim Spangenberg, Köln  
Guido Speckmann, Hamburg  
Peter Spiekermann, Melle  
Frank Spieth, Erfurt  
Bernd Spitzbarth, Mülsen  
Sonja Staack, Berlin  
Martina Stackelbeck, Dortmund  
Andreas Stahl, Dreidorf-Waldaubach  
Jürgen Stamm, Stuttgart  
Sybille Stamm, Stuttgart  
Enrico Stange, Borna  
Lars Stegenwaller, Duisburg  
Stepan Steiger, Prag 8  
Thomas Steiner, Hennef  
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
Dr. Claudia Stellmach, Bonn  
Kurt Stenger, Berlin  
Klaus Stenzel, Hameln  
Prof. Dr. Brigitte Stepanek, Greifswald  
Prof. Dr. Peter Stier, Berlin  
Hans-Dieter Stimpfig, Kassel  
Hartmut Stinton, Bremen  
Klaus Störch, Flörsheim  
Karola Stötzel, Frankfurt  
Roland Stolze, Halstenbek  
Dr. Detlev Sträter, München  
Manfred Sträter, Dortmund  
Dr. Rolf Stranzky, Markkleeberg  
Dr. Peter Strutynski, Kassel  
Rita Stuke-Pütz, Bielefeld  
Peter Stutz, Oldenburg  
Helmut Süllwold, Dortmund  
Prof. Dr. György Széll, Osnabrück  
Norbert Szepan, Schwerte  
Ingo Tebje, Bremen  
Claudia Temps, Bützow  
Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig  
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels  
Elke Theisinger-Hinkel, Kaiserslautern  
Anneliese Thie, Aachen  
Erika Thiel, Stuhr

## MEMORANDUM 2009

Ulrich Thöne, Frankfurt  
Andreas Thomsen, Oldenburg  
Matthes Threin, Köln  
Andreas Tiedemann, Sprockhövel  
Michael Tiemens, Idstein  
Dr. Lothar Tippach, Leipzig  
Ulrike Tirre, Hanau  
Zayde Torun, Düsseldorf  
Elke Touba, Hamburg  
Klaus Trautwein, Wetzlar  
Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Berlin  
Günter Treudt, Wiesbaden  
Albrecht Triller, Eberswalde  
Dr. Axel Troost, Bremen  
Antje Trosien, Hersbruck  
Andrea Tschersig, Seelze  
Uwe Tschirner, Mülheim/Ruhr  
Manfred Tybussek, Mühlheim/Main

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

Gerd Vatterot, Oberhausen  
Dr. Hermann Vetter, Schönbrunn  
René Vits, Dresden  
Kurt Vittinghoff, Bad Münster  
Knud Vöcking, Sassenberg  
Dr. Alexander Voegele, Berlin  
Harry Völler, Kassel  
Wolfgang Vogel, Erlangen  
Willi Vogt, Düsseldorf  
Dr. Rainer Volkmann, Hamburg  
Klaus-Peter Volkmann, Sprockhövel  
Bernd Vorlaeufer-Germer, Bad Homburg  
Werner Voßeler, Hagen  
Andreas de Vries, Hannover  
Jan de Vries, Hannover  
Reinhard van Vugt, Siegbach

Georg Wäsler, Taufkirchen  
Dr. Alexandra Wagner, Berlin  
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
Doris Walendowski, Hannover  
Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg  
Rolf Walther, Dessau-Roßlau  
Hans-Dieter Warda, Bochum  
Wilhelm Warner, Hannover  
Hugo Waschkeit, Ronnenberg  
Dr. Hans Watzek, Berlin  
Jürgen Wayand, Bremen  
Claudia Weber, München  
Dr. Roberta Weber, Frankfurt

Marita Weber, Göttingen  
Christian Wechselbaum, Bremen  
Marianne Weg, Wiesbaden  
Doris Wege, Frankfurt  
Dr. Bettina Wegner-Reimers, Gundelfingen  
Dr. Diana Wehlau, Bremen  
Rolf Weitkamp, Köln  
H. Günter Weller, Siegen  
Michael Wendt, München  
Klaus Wendt, Heilbronn  
Heinz Georg von Wensiersky,  
Bad Bentheim  
Dr. Dieter Werblow, Dresden  
Alban Werner, Aachen  
Dr. Harald Werner, Bestensee  
Sebastian Wertmüller, Hannover  
Uwe Westerheide, Gaiberg  
Markus Westermann, Bremen  
Ulrich Westermann, Frankfurt  
Christian Wetekam, Guxhagen  
Karl-Peter Wettstein, Plankstadt  
Gerhard Wick, Geislingen  
Karola Wieben, Detmold  
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  
Werner Windhorst, Marklohe  
Dirk Windmüller, Braunschweig  
Sven Wingerter, Wald-Michelbach  
Burkhard Winsemann, Bremen  
Darijusch Wirth, Nienburg  
Carsten Witkowski, Göttingen  
Prof. Dr. Gerhard Wittich, Berlin  
Herbert Wöhrl, Abensberg  
Hans-Otto Wolf, Dortmund  
Jürgen Wolf, Braunschweig  
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin  
Rüdiger Wolff, Berlin  
Petra Wolfram, Hattingen  
Susanne Wrona, Marburg  
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden  
Matthias Wuttke, Braunschweig

Otto Zach, Erlangen  
Karl-Friedrich Zais, Chemnitz  
Burkhard Zastrow, Berlin  
Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Nisdorf  
Lothar Zedler, Paderborn  
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg  
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden  
Werner Zipperer, Dietzenbach  
Johannes Zöller, Köln  
Dietmar Zoll, Rostock  
Thomas Zwiebler, Peine

## **II. Langfassung des Memorandum**



# **1 Bilanz eines verfehlten Aufschwungs**

Noch Mitte 2007 wurde in Regierungskreisen die Auffassung vertreten, in Deutschland vollziehe sich ein „neues Wirtschaftswunder“, an dem die „Agenda 2010“ maßgeblichen Anteil habe. Bereits wenige Monate später drehte die Konjunktur jedoch in den Abschwung, der sich in Folge der weltweiten Finanzmarktkrise zur schärfsten Wirtschaftskrise nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Inzwischen ist klar, dass die „Agenda 2010“ den Druck auf das Lohnniveau – v.a. durch die Arbeitsmarktreformen – massiv verstärkt hat. In der Folge haben die Beschäftigten erstmals nicht von einem Aufschwung mittels steigender Realeinkommen profitiert. Dies hat die Binnenmarktschwäche weiter verstärkt, das Wachstum ausgebremst und Spaltungstendenzen in der Europäischen Währungsunion aufgrund der zunehmenden Wettbewerbsstärke Deutschlands vergrößert. Die Überwindung der Krise und die weitere wirtschaftliche Entwicklung hängt entscheidend davon ab, dass es gelingt, das einseitige Exportmodell Deutschland durch eine stärkere binnenmarktdominierte Entwicklung abzulösen. Zentrale Stellschrauben sind eine Erhöhung der Masseneinkommen und ein deutlicher Anstieg staatlicher Ausgaben für Bildung, Infrastruktur und Umwelt.

## **1.1 Historischer Wachstumseinbruch**

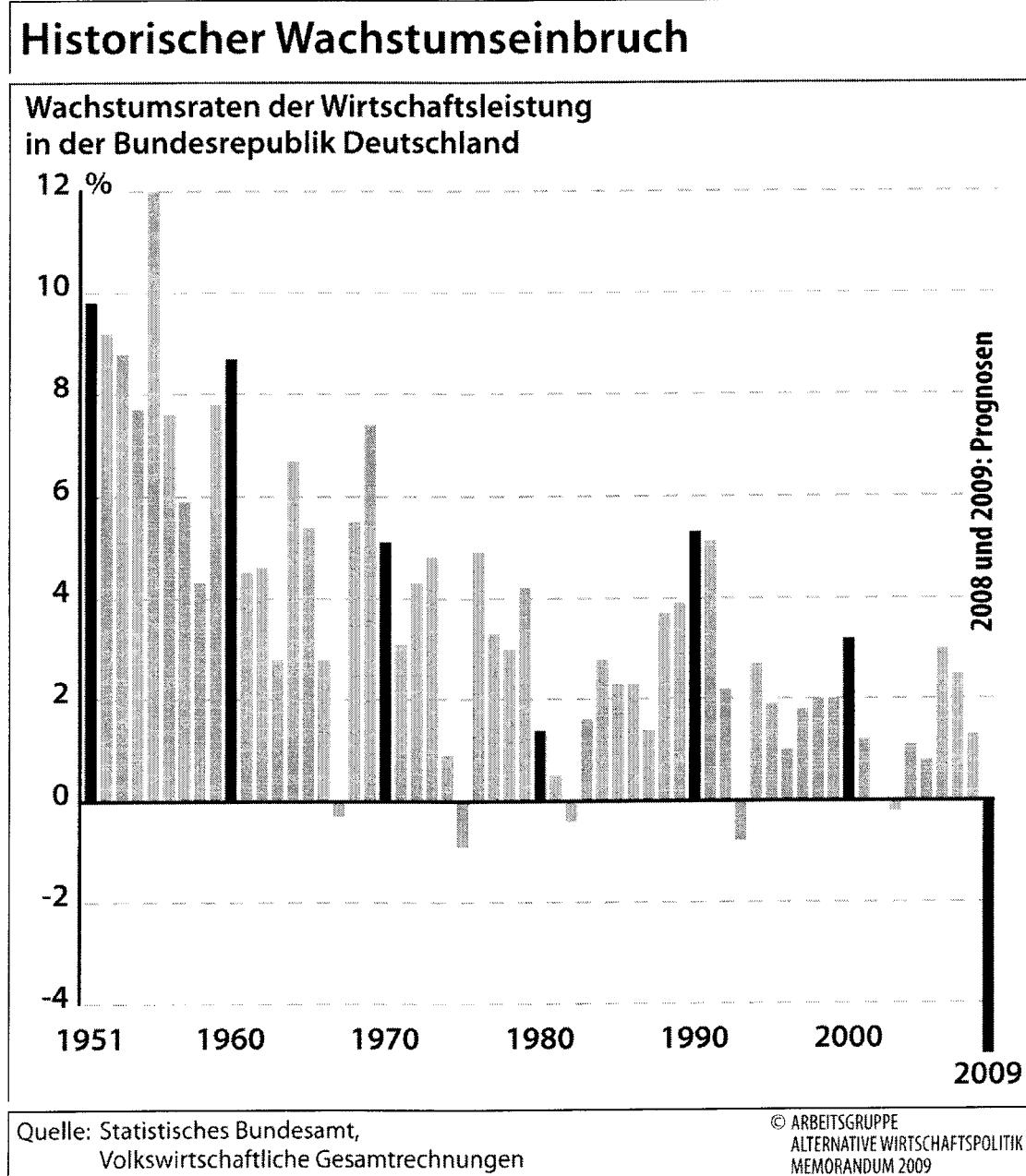
Bereits im Sommer 2008 ging der hoch gelobte Aufschwung in Deutschland nach nur gut drei Jahren zu Ende. Das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) betrug auf das gesamte Jahr 2008 gerechnet nur noch 1,3 Prozent, nach 3,0 Prozent im Jahr 2006 und 2,5 Prozent im Jahr 2007.

Damit hatte die Konjunktur bereits früher als in vorangegangenen Konjunkturzyklen in Richtung Abschwung gedreht. Ab der zweiten Jahreshälfte 2008 wurden dann zusätzlich die Auswirkungen der in-

## KAPITEL 1

ternationalen Finanzmarktkrise spürbar. Als Reaktion darauf wurden die Wachstumsprognosen für 2009 sukzessive massiv nach unten korrigiert.

Inzwischen ist sicher, dass Deutschland den größten Rückgang der wirtschaftlichen Leistung in seiner Nachkriegsgeschichte erleben wird. Unklar ist nur noch das Ausmaß. Dabei sahen noch im Herbst 2008 alle Wirtschaftsforschungsinstitute zwar geringe, aber immer noch



## BILANZ EINES VERFEHLTEN AUFSCHWUNGS

positive Wachstumsraten für 2009. Ende 2008 setzte dann geradezu ein Wettlauf von Prognosen mit negativer Wachstumserwartung ein. Inzwischen wird – wie vom Chefvolkswirt der Deutschen Bank Norbert Walter – ein Schrumpfen der Wirtschaft um bis zu fünf Prozent und mehr für möglich gehalten. Die Bundesregierung sieht trotz der sich zusätzenden Entwicklung auf den Finanzmärkten keinen Anlass, ihre Schätzung vom Januar zu revidieren. Danach rechnet sie für 2009 mit einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um „lediglich“ 2,25 Prozent. Dass eine derartige Prognose einmal das Prädikat „optimistisch“ tragen würde, war bis vor kurzem geradezu undenkbar.

Die politisch Verantwortlichen versuchen diesen schärfsten wirtschaftlichen Einbruch der Nachkriegsentwicklung allein auf die von außen kommende Finanzmarktkrise zu schieben. Das trifft aber nicht einmal für die Probleme des deutschen Bankensektors zu, da er die Schwierigkeiten durch seine dubiosen Geschäftspraktiken selbst mitverschuldet hat, und damit auch das Übergreifen auf die Realwirtschaft. Unabhängig von der Finanzkrise ist diese durch die fehlerhafte Wirtschaftspolitik der Bundesregierungen zweifellos krisenanfälliger geworden, was sich insbesondere an der seit Jahren zugunsten von Exportüberschüssen diskreditierten Binnenmarktnachfrage erkennen lässt. Auch die jetzt als Opfer der Finanzmarktkrise sich gerierende Produktionswirtschaft hat durch ihr Investitionsverhalten ganz maßgeblich zur Eskalation auf den Finanzmärkten beigetragen: Statt in die Produktion zu investieren, sind Gewinne zunehmend auf die Finanzmärkte geflossen und haben die Nachfrage und damit die Preise nach „innovativen“ Finanzmarktprodukten weiter nach oben getrieben. In diese Richtung wirkten auch die politisch massiv vorangetriebene Privatisierung der Rente ebenso wie Maßnahmen im Zuge der „Agenda 2010“, die den Druck auf die Arbeitseinkommen weiter erhöht haben und so die Vermögensungleichheit in Deutschland mit auf einen neuen Höhepunkt getrieben hat (Frick/Grabka 2009).

## 1.2 Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Der durch die Ereignisse an den Finanzmärkten massiv beschleunigte und verstärkte Abschwung vollzieht sich zudem in einem gegenüber der Krisenperiode der 1970er und 1980er Jahre grundlegend veränderten weltwirtschaftlichen Umfeld. Dieses ist seit den 1990er Jahren durch die wachsende globale Bedeutung der aufstrebenden Schwellenländer – vor allem Asiens – gekennzeichnet. Heute wird nur noch etwa die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung in den entwickelten Industrieländern Nordamerikas, Westeuropas und Japans erbracht. Viele Schwellen- und Transformationsländer haben einen eigenständigen Prozess der nachholenden Industrialisierung eingeleitet, der mit anhaltend hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten verbunden ist, während sich die Akkumulations- und Wachstumsdynamik der alten Industrieländer trendmäßig weiter abschwächt.

Internationale Konjunkturbeobachter waren deshalb zeitweilig sogar davon ausgegangen, dass die Schwellen- und Transformationsländer wegen ihrer stärker regulierten Finanzmärkte von der Finanzmarktkrise unmittelbar weniger betroffenen sind und sich daher dem Abschwung der alten Industrieländer nicht nur weitgehend entziehen, sondern diesen sogar abfedern könnten. Dieser optimistischen Deutung wurde jedoch von Anfang an mit dem – wie sich nun zeigt – zutreffenden Argument widersprochen, dass die ostasiatischen Wachstumserfolge in großem, gar über großem Maße auf Exporten beruhten und diese mit der globalen Krise notleidend werden würden. Dies hat sich inzwischen bestätigt. Auch die „Boomländer“ China und Indien verzeichnen deutliche Rückgänge der Wachstumsraten, selbst wenn dort derzeit mit keinem absoluten Produktionsrückgang gerechnet wird. Gleichwohl bedroht dies das fragile wirtschaftliche und soziale Gleichgewicht dieser seit Jahrzehnten an hohes Wirtschaftswachstum gewohnten Länder.

Der wichtigste Übertragungsmechanismus der vom globalen Norden ausgehenden Wirtschaftskrise in die Schwellen- und Entwicklungsländer sind die Exportmärkte. Die Abhängigkeit insbesondere der asiatischen Schwellenländer von den Exporten in die USA und

## BILANZ EINES VERFEHLTEN AUFSCHWUNGS

nach Europa hat sich in den letzten Jahren zwar deutlich verringert. Inzwischen sind die asiatischen Exportmärkte Chinas genauso groß wie die Nordamerikas und Europas. Auch das zum Jahreswechsel aufgelegte große Konjunkturprogramm in China versucht, die Rolle der Binnenmärkte weiter zu stärken. Dennoch bleiben die Ausfuhren in die „alten“ Industrieländer ein wichtiger Wachstumsfaktor, der durch die Krise stark beeinträchtigt wird. Es zeigt sich, dass die nachholende Industrialisierung von Teilen der ehemaligen „Dritten Welt“ diese keineswegs von der Entwicklung des Nordens „abgekoppelt“ hat, wie eine gängige These in der Vergangenheit lautete. Die aufstrebenden Transformations- und Schwellenländer sind im Gegenteil stärker in die globalen Wirtschaftsprozesse integriert, was international sowohl stabilisierende wie destabilisierende Wirkungen haben kann.

Einerseits wächst die globale Importnachfrage dieser Länder immer noch, was die rückläufige Nachfrage aus den Industrieländern zwar nicht ausgleichen, aber doch etwas kompensieren kann. Andererseits aber steigt auch der Konkurrenzdruck seitens der Schwellenländer, und zwar nicht nur auf den Rohstoffmärkten. Die „Emerging Economies“ treten auf den Weltmärkten auch zunehmend erfolgreich als Konkurrenten der „alten“ Industrieländer auf und beschränken damit deren Absatzmöglichkeiten. Vor allem auf den umkämpften Märkten der Entwicklungsländer sind sie sogar oft erfolgreicher.

Dieser Konkurrenzdruck dürfte durch die aktuelle Krise tendenziell noch verstärkt werden. Denn in dem Maße, in dem auch die Schwellenländer die Wirkungen der globalen Wirtschaftskrise zu spüren bekommen, die Exportmärkte enger werden und der Welthandel stagniert, werden sie bestrebt sein, ihre internationalen Marktanteile weiter auszubauen. Die Fragwürdigkeit einer ausschließlich auf Exporte, steigende Leistungsbilanzüberschüsse und wachsende internationale Wettbewerbsfähigkeit setzenden wirtschaftspolitischen Strategie wird durch das Auftreten neuer Konkurrenten auf den Weltmärkten einmal mehr unterstrichen. Die weltwirtschaftliche Struktur der Vergangenheit, in der die entwickelten Industrieländer das Monopol des Exports hochwertiger Industriewaren besaßen und der Rest der Welt Rohstoffe lieferte und bestenfalls einfache Verarbeitungsstufen besetz-

## KAPITEL 1

te, ist definitiv vorbei. In diesem veränderten internationalen Milieu ist die Rückkehr zum Gleichgewicht der internationalen Wirtschaftsbeziehungen – und somit zu einer ausgewogenen Wirtschaftspolitik, die chronische Exportüberschüsse ebenso vermeidet wie chronische Defizite – das Gebot der Zeit.

Die Bundesregierung stellt den sich abzeichnenden scharfen Einbruch der deutschen Wirtschaft ausschließlich als extern verursachte Folge der durch globale Ungleichgewichte charakterisierten internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise dar. Sie vergisst dabei, dass sie durch ihre Politik des „Exportweltmeisters“ nicht nur zu den internationalen Ungleichgewichten aktiv beigetragen hat, sondern auf diesem Wege auch die Binnenmarktschwäche massiv vertieft hat. Im globalen Wirtschaftskrimi ist die Bundesrepublik Deutschland mehr Täter als Opfer. Die fehlerhaften wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der Vergangenheit haben sowohl die Anfälligkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber globalen Krisen verstärkt als auch aktiv zum Ausbruch der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise beigetragen.

### 1.3 Agenda-2010-Propaganda

Außenminister und SPD-Kanzlerkandidat Frank-Walter Steinmeier hatte noch Mitte 2007 von einem „neuen Wirtschaftswunder“ gesprochen, an dem die von ihm mitinitiierte „Agenda 2010“ maßgeblichen Anteil hätte. Der Aufschwung belege, dass die unter dem damaligen Bundeskanzler Schröder eingeleiteten Reformen richtig gewesen seien. Eine eingehende Analyse der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung zeigt jedoch, dass der Ende 2004 einsetzende Aufschwung alles andere als eine Folge der „Agenda 2010“ war. Zudem ist der Aufschwung im Vergleich zum letzten in der Vor-Agenda-Zeit, an Stärke und Dauer gemessen, sogar schwächer ausgefallen. Das hatte sich bereits vor Eintritt der Finanzmarktkrise gezeigt. Damit herrschte für die „Agenda 2010“-Anhänger natürlich Erklärungsnot. Da kam die Finanzmarktkrise gerade recht, um das ausbleibende „Wunder“ zu erklären.

Bereits in den beiden letzten *Memoranden* wurde dargelegt, dass

es sich bei der jüngsten Wirtschaftsbelebung um einen „normalen“ Konjunkturaufschwung gehandelt hat. Er wurde ausgelöst durch einen starken Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen im Verbund mit einem noch einmal deutlich gestiegenen Exportüberschuss. Beide Komponenten sind jedoch nicht in der Lage, einen Aufschwung längerfristig zu tragen. Der Investitionsschub – geprägt durch den Anstieg periodisch notwendiger Ersatzinvestitionen – ist von vornherein zeitlich begrenzt. Sobald die fälligen Ersatzinvestitionen getätigt sind, lässt hier die Dynamik notwendigerweise nach.

Da auch der Exportüberschuss in den letzten Jahren ständig neue Rekorde gebrochen hat, war absehbar, dass schon allein wegen des zwischenzeitlich erreichten Niveaus Wachstumsimpulse auf die wirtschaftliche Entwicklung eher früher als später ausbleiben würden. Auch in der Exportwirtschaft können die Bäume nicht in den Himmel wachsen, zumal positive Wachstumseffekte nur solange von der Exportwirtschaft ausgehen, wie gegenüber dem Vorjahr nochmals jeweils höhere Exportüberschüsse generiert werden. Ist der Überschuss konstant oder auch nur geringfügig kleiner – wenngleich immer noch positiv und auf hohem Niveau –, geht vom Außenhandel keine bzw. sogar eine bremsende Wirkung auf das wirtschaftliche Wachstum aus.

Mit seiner Export-„strategie“ hat Deutschland in den vergangenen Jahren zwar die – dadurch mit hervorgerufene – katastrophale Entwicklung der Binnennachfrage zu einem geringen Teil kompensieren können, damit aber gleichzeitig die strukturelle Abhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft vom Export forciert und zu einem sich ausweitenden globalen Ungleichgewicht zwischen Ländern mit permanenten Export- bzw. Leistungsbilanzüberschüssen und Defizitländern beigetragen. Das augenfälligste Beispiel für ein Defizitland stellen die USA als größter Schuldner der Weltwirtschaft dar. Volkswirtschaften mit defizitärer Leistungsbilanz müssen ihre Einfuhren notwendigerweise durch Kredite finanzieren. Die Gläubiger sind letztlich die Überschussländer; sie finanzieren ihre Abnehmer sozusagen via Lieferantenkredit aus den Erlösen ihrer Außenhandelsüberschüsse selbst.

Die Welthandelsexpansion auf Kredit findet ihre Parallele im kreditfinanzierten binnenwirtschaftlichen Wachstum vieler Länder. Auch

hierfür stehen die USA wieder als Paradebeispiel. Kreditfinanzierte Nachfrage treibt das nationale und internationale Wachstum jedoch nur so lange an, bis die Schuldner zahlungsunfähig werden oder sich Zweifel an der Fähigkeit ergeben, ob das Schuldnerland seine Kredite bedienen und zurückzahlen kann. Wenn das beizeiten geschieht, bleibt der Schaden begrenzt. Doch wenn die an sich längst eingetretene Zahlungsunfähigkeit durch immer neue Kredite an die überschuldeten Schuldner hinausgeschoben wird, womit sich auch die kreditfinanzierte Wachstumsphase verlängert, fällt der Schaden am Ende umso größer aus.

### **1.4 Binnenmarktschwäche hält an**

Vor dem Hintergrund der globalen Kreditkrise und der damit verbundenen weltweiten Wirtschaftskrise sind vom Außenhandel vorerst keine positiven Wachstumsimpulse auf das Bruttoinlandsprodukt mehr zu erwarten. Erstmalig seit langem rechnen alle Wirtschaftsforschungsinstitute inzwischen mit einem negativen Wachstumsbeitrag des Außenhandels. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) etwa geht von einem negativen Impuls in Höhe von -0,5 Prozent aus, das DIW sogar von -1,4 Prozent. Wie groß der negative Impuls der Außenwirtschaft auf das Wachstum 2009 auch immer sein wird, klar ist, dass die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ausschließlich von den beiden anderen Komponenten der Binnennachfrage getragen wird, der staatlichen und der privaten Nachfrage. Ihnen kommt für die zukünftige Entwicklung also eine zentrale Rolle zu.

Die Fixierung auf einen baldmöglichst ausgeglichenen Haushalt, verbunden mit der neoliberalen Ideologie der Überlegenheit der Märkte, hatte in der Vergangenheit allerdings zur Folge, dass vom Staat keinerlei oder sogar negative Impulse auf die Binnennachfrage ausgegangen sind. Ähnlich sah es mit dem privaten Konsum aus. Dennoch war er immer wieder Gegenstand geradezu verwegener Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute. Plausibel waren sie nie – und sie haben sich

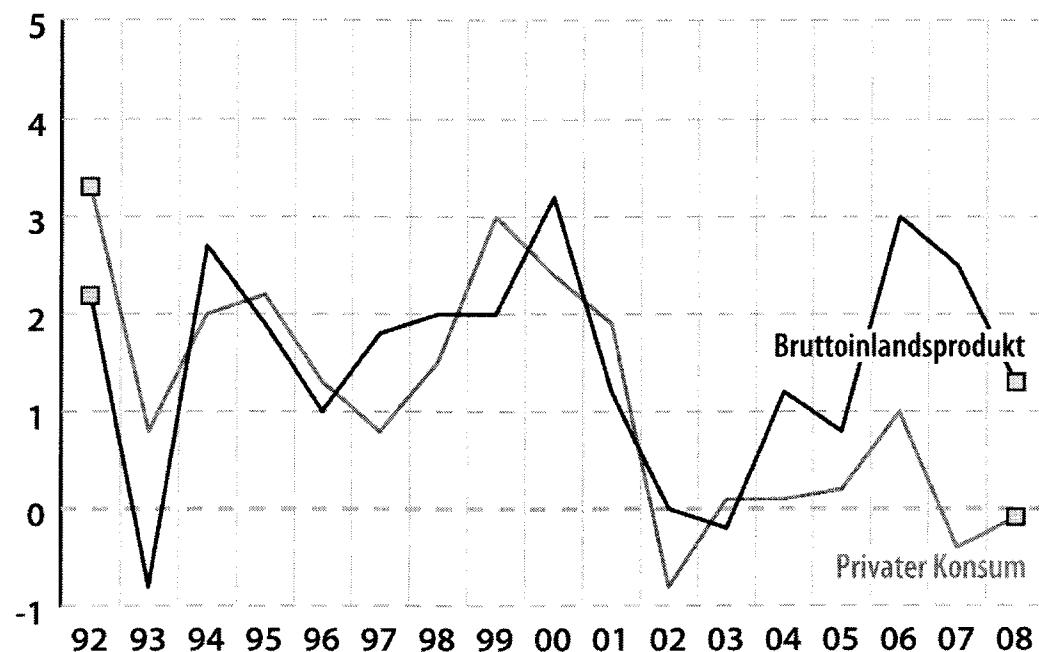
auch regelmäßig nicht erfüllt. Immer wieder mussten Prognosen über den Anstieg des privaten Konsums – zum Teil drastisch – nach unten korrigiert werden. 2007 wurde aus einem zunächst prognostizierten Anstieg von knapp einem Prozent ein tatsächliches Minus von 0,4 Prozent. Auch Hoffnungen auf ein zeitverzögertes Anspringen des privaten Konsums haben sich nicht erfüllt. Für 2008 prognostizierten die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Gemeinschaftsgutachten zunächst in alter Manier einen starken Anstieg des privaten Konsums um knapp zwei Prozent. Tatsächlich stagnierte der private Konsum jedoch. Dies ist deshalb so bemerkenswert, weil es mitten im Aufschwung geschah. Statt eines zu erwartenden Wachstumsimpulses ging vom privaten Konsum während des vergangenen Aufschwungs also eine restriktivende oder bestenfalls keine Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung aus. Angesichts der anhaltenden realen Stagnation bei den Löhnen und Gehältern ist das keine Überraschung. Ohne durchgreifende Lohnsteigerungen kann es eben keinen steigenden privaten Konsum geben, zumal auch im letzten Aufschwung entstandene neue Beschäftigungsverhältnisse häufig kaum mehr an Einkommen generierten, als an ohnehin schon niedrigen Lohnersatzleistungen gezahlt wurden.

In dieser Hinsicht stellt der letzte Aufschwung einen geradezu historischen Bruch in der Qualität der wirtschaftlichen Entwicklung dar. In der Vergangenheit ging ein wachsendes Bruttoinlandsprodukts jeweils mit einem Anstieg des privaten Konsums einher. Entsprechend wurden Aufschwünge durch den Konsum mitgetragen und im weiteren Verlauf verstetigt. Im jüngsten Aufschwung ist diese Parallelität erstmals nicht mehr zu beobachten: Während das Bruttoinlandsprodukt zwischen 2004 und 2008 real um knapp zehn Prozent gestiegen ist, kam der private Konsum mit einem Anstieg von nicht einmal einem Prozent praktisch nicht vom Fleck.

In den Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute, die nie von ihrer Forderung nach Lohnzurückhaltung gelassen haben, wurde bislang unterstellt, dass es auch bei stagnierenden Bruttoeinkommen zu einem Anstieg der Einkommen und damit zu einem Wachstum beim privaten Konsum kommen würde. Die Ursache: Die zunehmende Beschäftigung bzw. die zurückgehende Arbeitslosigkeit sorge auch bei

## Konsum abgehangt

Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt,  
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

stagnierenden oder gar sinkenden individuellen Einkommen für einen Anstieg der Arbeitnehmerentgelte. Diese Sichtweise schien durch die permanent guten Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit bestätigt. Monat für Monat wurde ein Rückgang der Arbeitslosigkeit vermeldet – selbst noch im beginnenden Abschwung. Die frohen Botschaften verschwiegen jedoch, dass die Qualität und damit die Entlohnung der neu geschaffenen Arbeitsplätze massiv unter – gewollten – Druck geraten waren.

Trotz vergleichsweise guter Tarifabschlüsse im Jahr 2008 – erstmals seit langem lagen die durchschnittlichen Tarifabschlüsse um 0,3 Prozentpunkte über dem verteilungsneutralen Spielraum in Höhe von 2,5 Prozent – stiegen die Arbeitnehmerentgelte im Zeitraum 2005 bis 2008 lediglich um insgesamt 7,8 Prozent. Angesichts einer Preissteigerung in diesem Zeitraum von 8,2 Prozent sank damit die reale Kaufkraft der Arbeitseinkommen – und das in einer Aufschwungsphase.

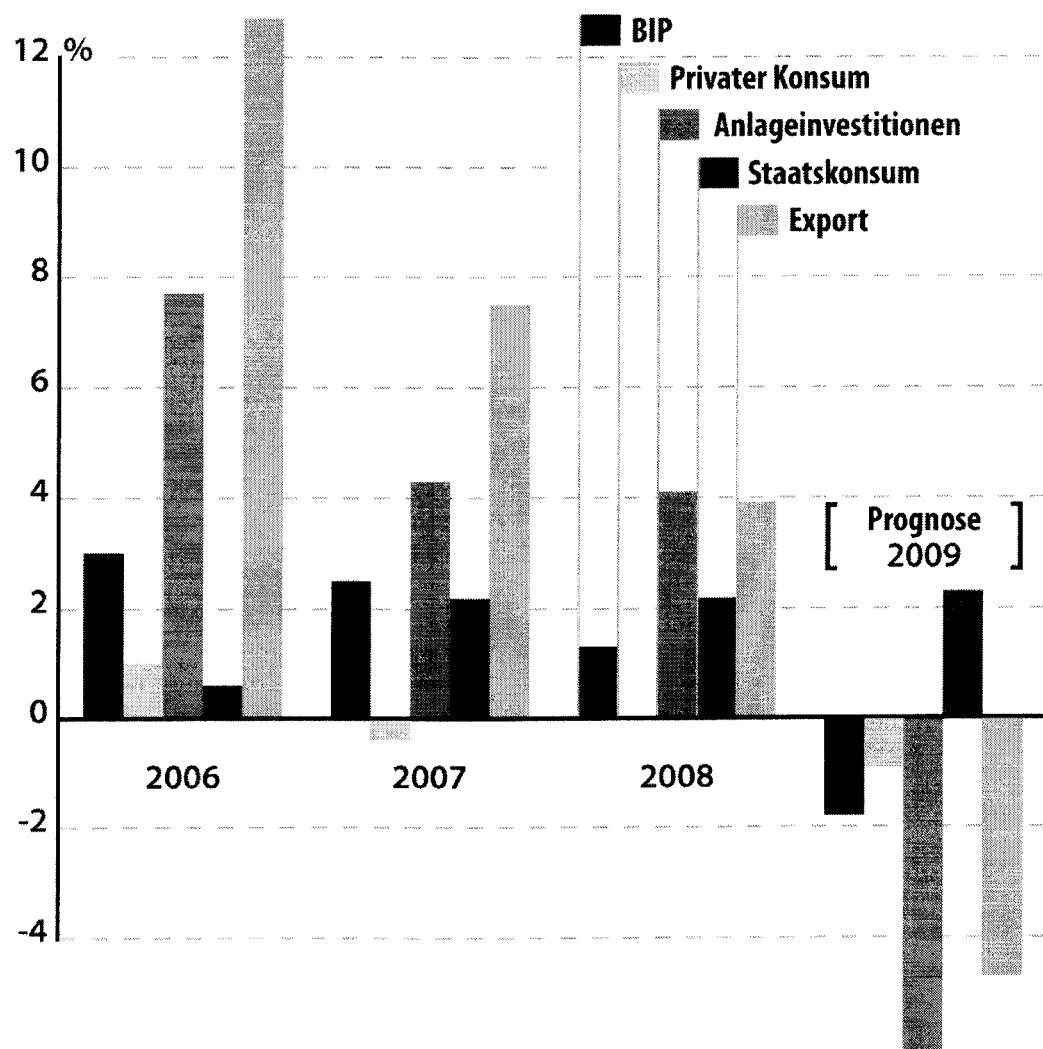
## BILANZ EINES VERFEHLTEN AUFSCHWUNGS

Die Finanzmarktkrise und die daraus resultierenden negativen Folgen für die Weltwirtschaft verschärft diese Entwicklung massiv. Eine Compensation der einkommensbedingten Nachfrageschwäche durch den Außenhandel wird es auf absehbare Zeit nicht mehr geben.

Dieser Erkenntnis konnten sich offensichtlich auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute nicht mehr verschließen. Vom alten Optimismus hinsichtlich der Wirkung des Rückgangs der registrierten

### Der Weg in die Krise

Reale Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Nachfragekomponenten



Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Stand: Januar 2009); Prognose IMK 12/2008.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

## KAPITEL 1

Arbeitslosen bzw. der zunehmenden Beschäftigung auf den privaten Konsum ist nichts geblieben. Statt wie in der Vergangenheit einen deutlichen Anstieg des privaten Konsums zu prognostizieren, gehen sie im letzten Herbstgutachten für 2009 nur noch von einem minimalen Anstieg in Höhe von 0,4 Prozent aus. Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) prognostiziert sogar ein Schrumpfen des privaten Konsums um knapp ein Prozent, während bei den Anlageinvestitionen und beim Export sogar ein Einbruch um minus 6,2 Prozent bzw. minus 4,7 Prozent vorausgesagt wird. Dieser Einbruch beim privaten Konsum wird sich nur dann abmildern lassen, wenn die Bundesregierung sich endlich bereit erklärt, mit der Krise entsprechend dimensionierten Konjunkturprogrammen gegenzusteuern.

Nur mittels massiver Gegenreaktionen, die die Binnennachfrage auf europäischer wie auf deutscher Ebene umfassend stärken, kann dieser Abwärtsspirale entgegengewirkt werden. Dazu gehört auch ein kräftiger Anstieg der Löhne in den laufenden und kommenden Tarifauseinandersetzungen.

### **1.5 Und nun noch die Finanzmarktkrise...**

Vor diesem Hintergrund kommt die globale Finanzmarktkrise für Deutschland in einer binnengesellschaftlich höchst schwierigen Situation. Ökonominnen und Ökonomen sowie Politikerinnen und Politiker hatten mögliche Auswirkungen zunächst klein geredet. Spätestens seit dem Beinahezusammenbruch der Hypo Real Estate (HRE) im Oktober 2008 war aber klar, dass Deutschland nicht nur Opfer der Finanzkrise ist, sondern deutsche Banken auch aktiv an ihrer Entstehung beteiligt waren, in dem sie selbst im großen Stil strukturierte Papiere, inzwischen als „Giftpapiere“ klassifiziert, kreiert, gekauft und mit ihnen gehandelt haben. Nach dem Zusammenbruch der so ausgelösten „Wert“papierblase hat sich die Kreditversorgung der Wirtschaft verschlechtert.

Wichtiger ist aber das Zusammenbrechen der weltweiten Nachfrage. Dies trifft insbesondere die Länder, deren Wachstumsmodell ein-

seitig exportgetrieben ist. Jahrzehntelang waren die USA die Konjunkturlokomotive der Welt. Diese Lokomotive fuhr aber nicht aus eigener Kraft, sondern wurde zum einen durch die umfassende Bereitschaft der amerikanischen Konsumentinnen und Konsumenten angetrieben, sich ausgiebig zu verschulden (Münchau 2008, S. 172), und zum anderen durch die enormen Kapitalzuflüsse, die in Folge des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits nötig geworden sind. Der wachsende Konsum und zuletzt die Immobilienkäufe wurden über Kredit und damit – da es praktisch keine heimische Ersparnisbildung gab – letztlich über Finanzzuschüsse aus dem Rest der Welt finanziert. Dadurch war es der US-Regierung auch möglich, ihre militärischen Abenteuer in der Welt ohne Inflationierung zu finanzieren. Der Explosion der Verschuldung am US-Binnenmarkt entspricht der Anstieg der US-Außenschuld, die die USA zum größten Schuldnerland der Erde werden ließ.

Dieses ebenso hemmungslose wie sorglose Verhalten von „God’s Own Country“ dürfte mit der aktuellen Finanzkrise zu Ende gehen. Ohne diesen permanent durch Konsumenten-, Kreditkarten- und Hypothekenkredite geschmierten Wachstumsmotor werden anhaltende Abschwungkräfte die Vorherrschaft in den USA übernehmen (Zeise 2008, S. 87-94). Die vom neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama angekündigten massiven Finanzhilfen für die amerikanische Wirtschaft sind vor diesem Hintergrund vollauf zu begrüßen. Sie werden den konjunkturellen Abschwung und damit auch negative Auswirkungen auf die Weltkonjunktur deutlich abfedern. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass das alte Modell einer weltwirtschaftlichen Entwicklung mit den USA an der Spitze des Konjunkturzuges seinem Ende entgegen geht. Dies wird nicht ohne Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft bleiben. Insbesondere Deutschland wird dies aufgrund seiner sich über Jahre entwickelten einseitigen Exportabhängigkeit zu spüren bekommen. Jetzt rächen sich die permanente Förderung des Exportsektors und die damit ursächlich zusammenhängende anhaltende Schwäche der Binnenwirtschaft. Beides sind zwei Seiten einer Medaille, nämlich der stagnierenden bzw. real sinkenden Arbeitseinkommen. Durch das einbrechende Wachstum der Weltwirtschaft kommen auch die deutschen Exporte – die bislang tragende Säule der wirtschaftlichen

## KAPITEL 1

Entwicklung – massiv unter Druck. Düstere Prognosen sehen massive Einbrüche beim deutschen Export – und das nach vielen Jahren der beständigen Exportsteigerung.

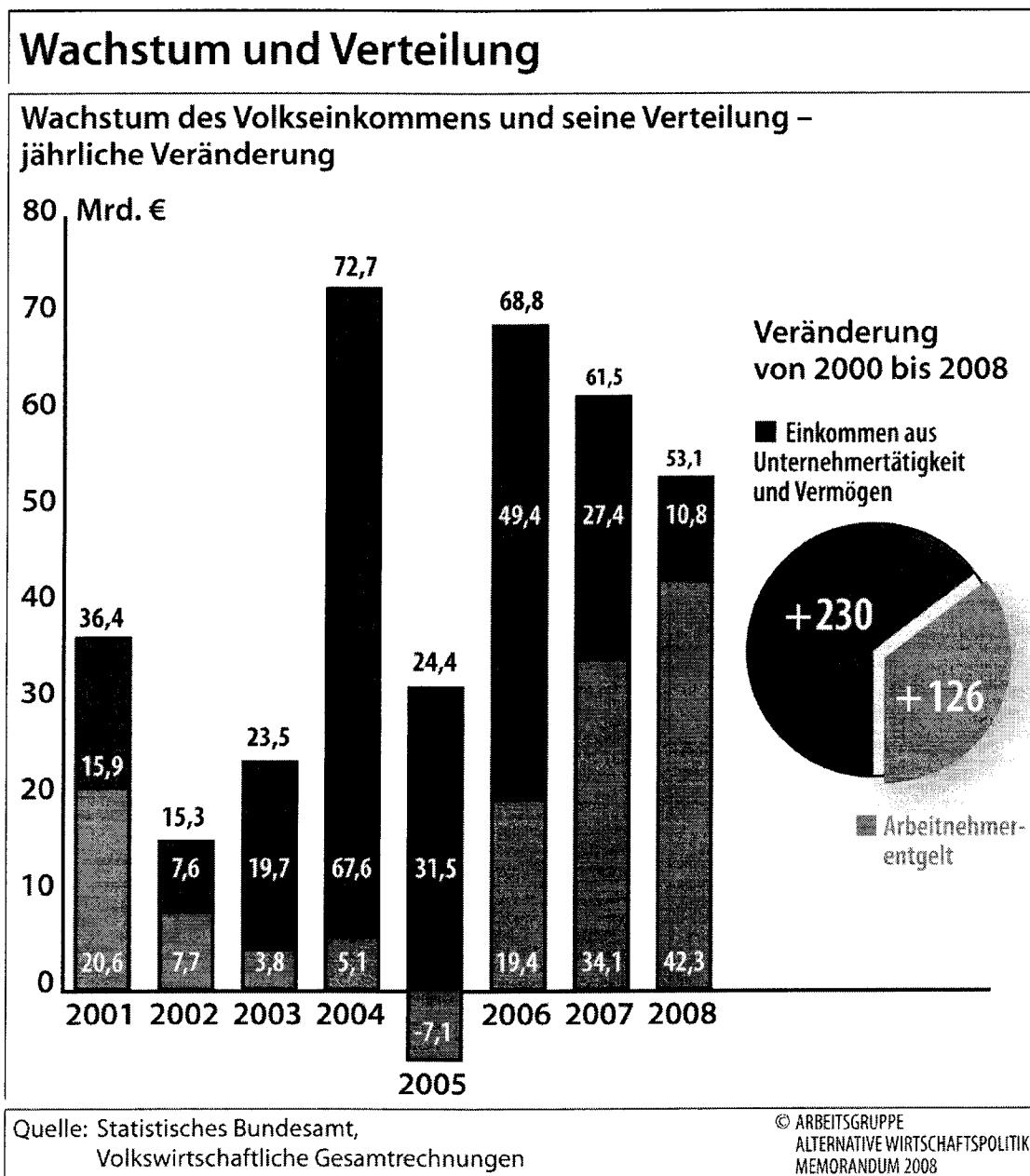
Vor diesem Hintergrund ist eine kompensierende, kräftig wachsende private wie staatliche Endnachfrage für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wichtiger denn je. Mehr konsumtive Nachfrage würde auch wieder mehr Erweiterungsinvestitionen hervorrufen – aber nur dann, wenn Unternehmen auf einen dauerhaften Anstieg der Nachfrage und damit ihres Absatzes vertrauen können. Die Wirtschaftspolitik bemüht sich, mit verschiedenen die Nachfrage belebenden Ausgabenprogrammen den Abschwung zu bremsen. Das ist zu begrüßen, aber die Interventionen hätten zum einen früher und zum anderen viel stärker dimensioniert werden müssen. Dies ist versäumt worden, selbst angesichts der spätestens seit September 2008 offenkundigen Extremgefahr eines wirtschaftlichen Absturzes.

Ohne eine Wirtschaftspolitik, die aktiv mit einem kräftigen Konjunktur- und Investitionsprogramm gegensteuert, wird die Schrumpfung des Bruttoinlandsprodukts stärker ausfallen und die Rezession tiefer und länger werden. Parallel dazu wird sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt wieder drastisch verschlechtern. Einstweilen gehen die Prognosen noch von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit bis 2010 auf knapp vier Millionen Menschen aus. Das DIW rechnet mit einem Anstieg bis 2010 um rund eine halbe Million auf dann 3,7 Millionen; andere wie der Wirtschafts„weise“ Wolfgang Wiegard erwarten einen Anstieg der Arbeitslosenzahl um fast 700.000 bereits bis Ende 2009. Ohne die statistischen „Bereinigungen“ der Vergangenheit bedeuten diese optimistischen Prognosen jedoch bereits einen Wiederanstieg der (ehemals noch registrierten) Arbeitslosigkeit auf weit über vier Millionen.

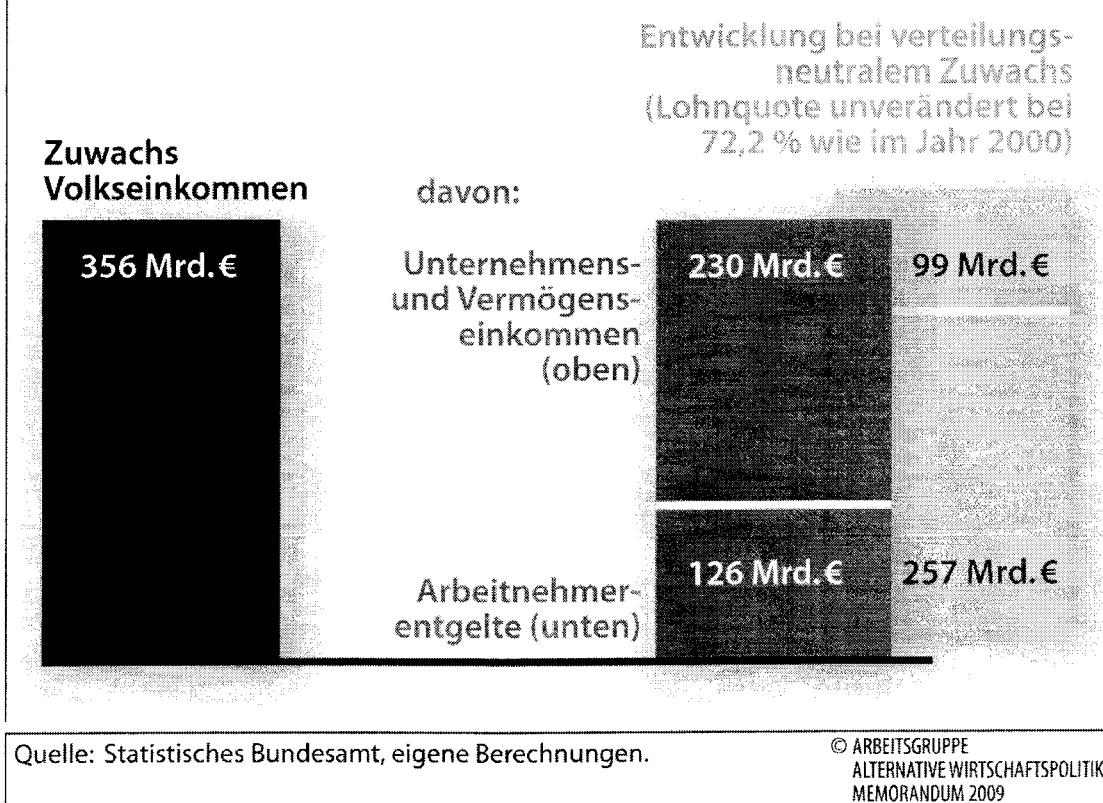
Diese Entwicklung zeigt, wie fernab jeder Realität die Einschätzung maßgeblicher Politikerinnen und Politiker war, die noch Anfang 2008 von einer absehbaren Vollbeschäftigung sprachen. So waren die Äußerungen von Bundesarbeitsminister Olaf Scholz im April 2008 vielen Medien eine Schlagzeile wert, als er die frohe Botschaft verkündete: „Vollbeschäftigung in Deutschland ist möglich.“

## 1.6 Aufschwung nur beim Kapital

Als deutlich wurde, dass der Aufschwung in Deutschland schneller als erwartet sein Ende finden würde, forderten Unternehmerverbände sowie liberale und konservative Politikerinnen und Politiker verstärkt, was sie immer fordern: Lohnzurückhaltung. Tatsächlich gibt es für diese Forderung keine ökonomische Grundlage. Im Gegenteil: Deutschland fährt bereits seit den 1980er Jahren und beschleunigt in



## Verteilung des Volkseinkommens 2000 bis 2008



diesem Jahrzehnt einen Kurs der fortschreitenden Umverteilung von unten nach oben.

Zwischen 2000 bis 2008 ist das Volkseinkommen um 356 Milliarden Euro oder 23 Prozent gestiegen. Das Arbeitnehmerentgelt (Bruttolöhne und -gehälter plus Sozialbeiträge der Arbeitgeber) wuchs dagegen nur um 126 Milliarden Euro oder gut elf Prozent. Angesichts eines Anstiegs der Verbraucherpreise von 15 Prozent im gleichen Zeitraum stellt dies einen Realeinkommensverlust von vier Prozent dar. Im gleichen Zeitraum stiegen die Gewinn- und Vermögenseinkommen um 230 Milliarden Euro oder 54 Prozent, auch nach Abzug der Inflation immer noch ein satter Anstieg um fast 40 Prozent. Wäre dagegen der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen – also die Lohnquote – seit 2000 konstant geblieben, wären sowohl die Arbeitnehmerentgelte wie die Gewinn- und Vermögenseinkommen gleichermaßen um

jeweils rund 23 Prozent gewachsen. Für die Arbeitnehmerentgelte hätte dies einen größeren Zuwachs bedeutet, und zwar um 257 Milliarden Euro. Entsprechend wären die Gewinn- und Vermögenseinkommen im Zeitraum 2000 bis 2008 nicht um 230 Milliarden Euro, sondern „nur“ um 99 Milliarden Euro gestiegen. Es ist also keineswegs so, dass es „nichts zu verteilen“ gibt. Die Mehrheit der Bevölkerung hat nur deswegen nichts vom Aufschwung gespürt, weil der Minderheit der Unternehmer und Vermögenden immer größere Teile vom Sozialprodukt zugeflossen sind.

## **1.7 Lohnzuwachs in Deutschland – gut für ganz Europa**

Im europäischen Vergleich stellt sich die Lohn- und Gehaltsentwicklung in Deutschland seit Mitte der 1990er Jahre als „lohnpolitischer Sonderweg“ dar (Bofinger 2008). Während die Reallöhne zwischen 2005 und 2008 in der EU-15 immerhin noch leicht um 2,2 Prozent gestiegen sind, gingen sie in Deutschland um 3,5 Prozent zurück.

Schweden, Großbritannien, Finnland und Dänemark konnten in diesem Zeitraum den jeweiligen verteilungsneutralen Spielraum gut ausschöpfen, die Verteilung zwischen Arbeit und Kapital blieb dort also weitgehend konstant. Lediglich Griechenland, Irland und in abgeschwächten Maße auch Italien lagen mit ihrer Lohnentwicklung – im Falle Griechenlands deutlich – über dem verteilungsneutralen Spielraum. Für alle anderen Länder der EU-15 ist die Verteilungsbilanz der letzten Jahre negativ. In keinem anderen Land ist die Umverteilung von den Arbeitseinkommen zu den Gewinn- und Vermögenseinkommen aber so groß ausgefallen wie in Deutschland (Schulten 2008).

Diese im internationalen Vergleich viel zu schwache Reallohnentwicklung trug – neben der besonderen Qualität und Produktpalette – entschieden dazu bei, dass Deutschland immer höhere Überschüsse im Außenhandel erzielen konnte. Der Wert der produzierten und ins Ausland verkauften Güter und Dienstleistungen überstieg den der importierten an der Spitze im Jahr 2007 um über 170 Milliarden Euro. Damit betrug der Außenbeitrag rund sieben Prozent der gesamten

## KAPITEL 1

Wirtschaftsleistung. In 2008 zeigten sich bereits erste Spuren der sich eintrübenden Weltwirtschaft. Zwar blieb der Außenbeitrag immer noch auf sehr hohem Niveau, ging aber auf 157 Milliarden Euro zurück.

Von deutscher Wettbewerbsschwäche kann also nicht die Rede sein. Das Gegenteil war und ist der Fall. Die deutsche Industrie verdrängt ihre ausländischen Mitbewerber mehr und mehr. Dieser „deutsche Sonderweg“ bei den Arbeitseinkommen („Lohndumping“) ist nicht nur verantwortlich für die großen wirtschaftlichen Probleme auf dem Binnenmarkt, sie birgt zudem zunehmende Gefahren für die Länder des Euro-Raums. Darauf hatte in der Vergangenheit bereits immer wieder der ehemalige Staatssekretär im Finanzministerium unter Oskar Lafontaine und jetzige UNCTAD-Direktor Heiner Flassbeck zusammen mit Friederike Spiecker (2005) hingewiesen. Selbst das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hatte dies bereits 2007 zum Thema gemacht (Dullien/Fritsche 2007). Mittlerweile beunruhigt diese Entwicklung sogar die Europäische Kommission. Die Financial Times Deutschland berichtete in ihrer Ausgabe vom 7. Januar 2009 über eine von den Volkswirten der EU-Kommission erstellte vertrauliche Studie für die Euro-Finanzminister, in der große Sorge über das ökonomische Auseinanderdriften der Länder der Eurozone geäußert wird. Besonders beunruhigend sei, dass Deutschland im Vergleich zu den meisten anderen Euro-Ländern heute wettbewerbsfähiger als in den frühen 1990er Jahren sei und infolgedessen sehr große Leistungsbilanzüberschüsse aufweise. Auf der anderen Seite stehen Länder wie Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland, die massiv an Wettbewerbsfähigkeit verloren haben. Statt ein Ende des deutschen Lohndumpings zu fordern, mahnen die neoliberalen Volkswirte der EU-Kommission in diesen Ländern jedoch die Notwendigkeit erheblicher (Lohn-) Kosten senkungen in deren Exportbranchen an.

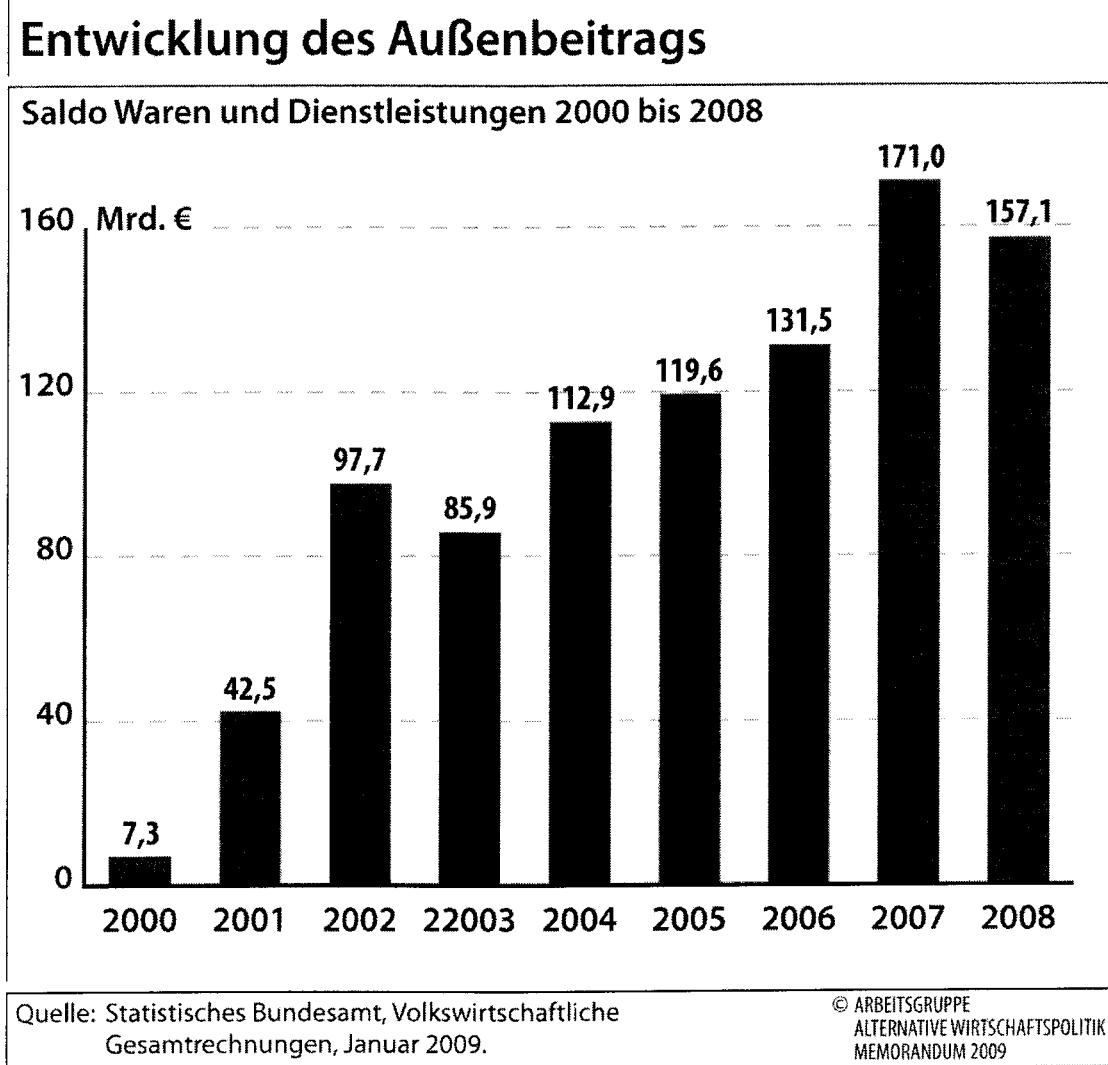
Nach der Einführung des Euro haben diese Länder bekanntlich nicht mehr die Möglichkeit, sich durch Abwertungen ihrer Währung Luft zu verschaffen. Die Beschäftigten in Italien, Frankreich und den anderen genannten Ländern geraten daher zunehmend unter Druck, dem deutschen Beispiel zu folgen und stagnierende Löhne und längere Arbeitszeiten hinzunehmen. Nur so können sie ihre Wettbewerbsfähig

## BILANZ EINES VERFEHLTEN AUFSCHWUNGS

keit im Rahmen des einheitlichen Währungsraums gegenüber Deutschland wieder herstellen.

Um diesen Druck nicht weiter zu erhöhen, sondern möglichst sogar zu verringern, liegen höhere Lohnsteigerungen in Deutschland somit nicht nur im Interesse der Beschäftigten hierzulande, sondern sind geradezu ein Akt internationaler Solidarität. Sie würden den Druck auf die Löhne im Ausland verringern und insgesamt zu einer Belebung der Nachfrage in Europa beitragen.

Sollte eine Anpassung der Wettbewerbsfähigkeit der Verliererländer nicht gelingen, droht am Ende deren Austritt aus dem Währungsverbund. Durch eine anschließende Abwertung der dann eigenen Währung könnte die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wieder hergestellt werden.



## KAPITEL 1

Dies könnte den Anfang von Ende der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bedeuten. Insofern gefährdet die deutsche Entwicklung zunehmend die gesamte europäische Idee.

### **1.8 Exporteinbrüche – aber kein Zeichen von Wettbewerbsschwäche**

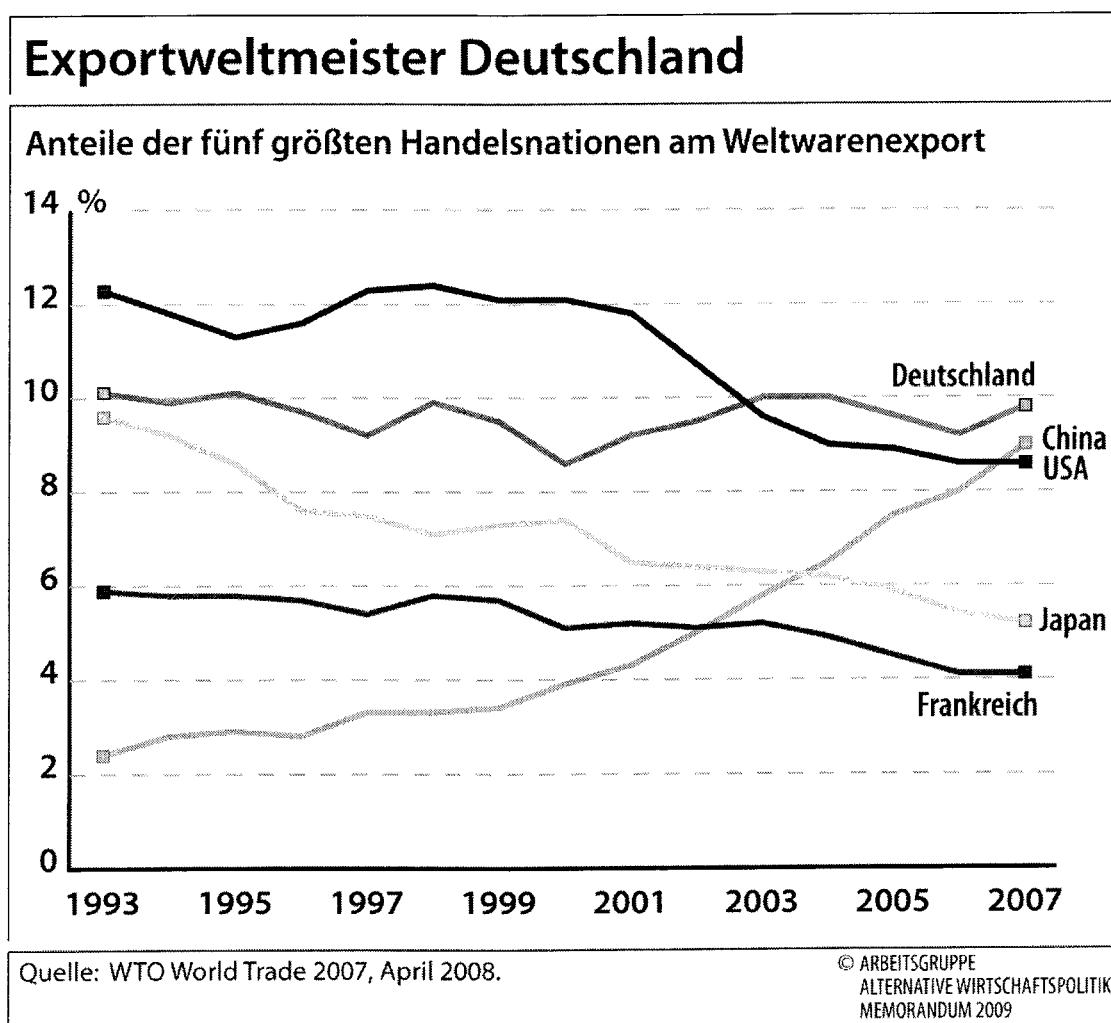
Die Diskussion über eine angeblich mangelnde Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ist in den letzten Jahren weitgehend verebbt. Zu eindeutig waren die Belege einer überragenden internationalen Konkurrenzfähigkeit – nicht zuletzt durch die Tatsache, dass Deutschland seit 2003 Jahr für Jahr seine Exporte wie den Exportüberschuss erhöhen und so den Titel des Exportweltmeisters vor China und den USA behaupten konnte. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer wieder auf die Zwiespältigkeit dieses Titels hingewiesen, denn er beruht zwar einerseits auf einer überragenden Produktivitäts- und Innovationsentwicklung, andererseits aber auch auf den im europäischen Vergleich einmaligen rückläufigen Reallöhnen in Deutschland.

Vermutlich wird die Debatte über die Wettbewerbsfähigkeit erneut aufflammen, wenn Deutschland seinen Titel als Exportweltmeister an das aufstrebende China verliert. Schon in den letzten Jahren wurde dies immer wieder prophezeit. Bislang sind diese Prognosen allerdings nicht eingetroffen. 2007 konnte Deutschland seinen Anteil am Welthandel sogar noch einmal auf knapp zehn Prozent steigern und so seine Exportvorherrschaft erneut sichern. Mit dieser Entwicklung ist es auf absehbare Zeit allerdings vorbei. Vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise brechen die Exporte derzeit weltweit ein, in Gesamtdeutschland so stark wie noch nie seit der Wiedervereinigung. Alle Indikatoren weisen darauf hin, dass sich diese Entwicklung weiter fortsetzen und sogar noch verschärfen wird.

Inwieweit Deutschland seine Exportweltmeisterschaft gegenüber China behaupten wird, hängt angesichts dieser Entwicklung davon ab, wie stark der chinesische Export einbrechen wird. Inzwischen sind die Exporte aus Japan und Korea ebenfalls zweistellig abgestürzt. Auch

das enorme Wachstum der chinesischen Exporte ist nicht nur zum Erliegen gekommen, sondern hat die Richtung gewechselt: Die Exporte schrumpfen Monat für Monat. Grund für den Einbruch ist die Rezession bei Chinas wichtigen Handelspartnern wie den USA, Europa und Japan. Damit liefert sich China ein Kopf-an-Kopf-Rennen mit Deutschland um den Titel des Exportweltmeisters. Entscheidend wird diesmal aber sein, welches Land in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Krise die geringeren Exporteinbrüche zu verzeichnen hat.

Wie das Rennen für 2008 bzw. 2009 auch immer ausgehen wird: Es ist ohnehin als ein Zufall der Geschichte zu bewerten, dass ein 80-Millionen-Volk gegenüber einem Land mit einer mehr als sechzehnfachen Bevölkerungszahl überhaupt Exportweltmeister werden konnte. Früher oder später wird China daher allein aufgrund seiner Größe an die Spitze



aller Exportländer treten. Das stellt eine ganze normale Entwicklung dar, aber dennoch werden im Falle des Verlustes des propagandistisch aufgeblasenen Titels neue Diskussionen über ein angeblich zu hohes Lohnniveau in Deutschland so sicher kommen wie das Amen in der Kirche. Dem muss entschieden entgegen getreten werden, um die verfehlte Politik der Exportförderung via Lohnzurückhaltung zu beenden.

Sinkende Lohnkosten bergen unter Krisenbedingungen eine doppelte Gefahr für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Erstens vermindert sich dadurch die ohnehin schwache Massennachfrage. Zweitens besteht aber die Gefahr, dass Lohnkostensenkungen zu einem verstärkten Preiswettbewerb führen, sodass wegen der Krisensituation deflationäre Erwartungen entstehen, d.h. die Verbraucherinnen und Verbraucher halten sich mit Käufen verstärkt zurück, weil sie auf sinkende Preise hoffen. Diese Situation war seit Anfang der 1990er Jahre ausschlaggebend für die lang anhaltende japanische Wirtschaftskrise.

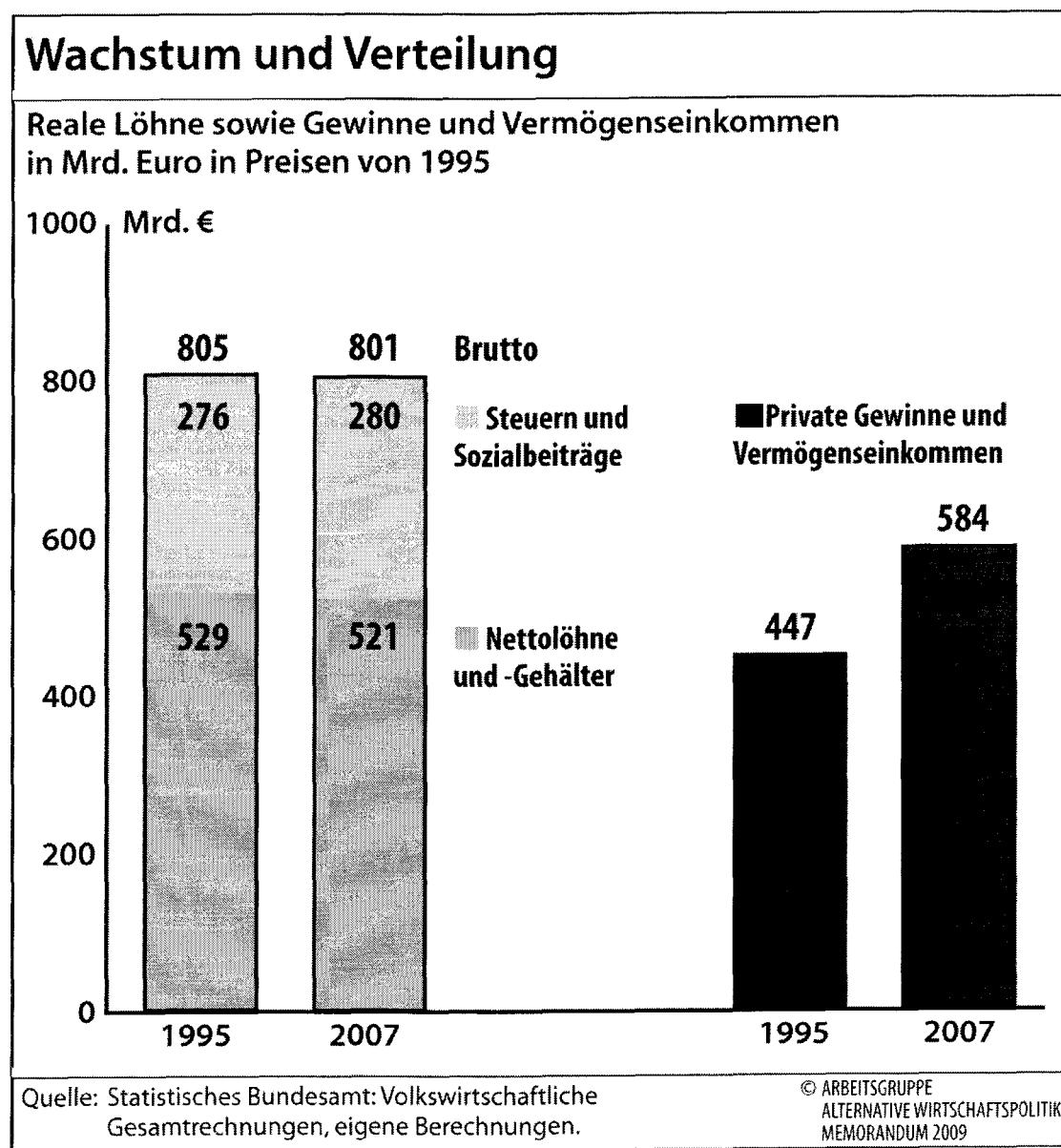
### **1.9 Mehr brutto bringt mehr Kaufkraft**

Um aus dem unübersehbaren Dilemma herauszukommen, dass die Binnennachfrage in Deutschland unbestreitbar am Boden liegt, gleichzeitig den Unternehmen aber höhere Löhne nicht zuzumuten seien, wurde das Motto „Mehr netto vom brutto!“ propagiert. Von Unternehmerverbänden, neoliberalen Politikern und Massenmedien wird die These verbreitet, Schuld an der schwachen Binnennachfrage sei nicht etwa die schlechte Lohnentwicklung, sondern die steigende Steuer- und Abgabenbelastung. Tatsächlich ist aber keineswegs eine gestiegene Steuer- und Abgabenbelastung für die Binnenmarktmisere in Deutschland verantwortlich zu machen. Das zentrale Problem liegt in dem Zurückbleiben der Bruttoeinkommen aufgrund der Umverteilung zugunsten der Gewinne und Vermögenseinkommen. Die gesamte Abgabenbelastung der Löhne und Gehälter ist von 2000 bis 2007 sogar leicht gesunken.

Zudem muss beachtet werden: Steuern und Sozialbeiträge verschwinden nicht im ökonomischen Nirvana. Sie werden für öffent-

## BILANZ EINES VERFEHLTEN AUFSCHWUNGS

liche Leistungen und Investitionen, für Personal, für Sozialleistungen wie Renten oder Gesundheitsdienste wieder vollständig ausgegeben. Senkungen bei Steuern und Abgaben versickern dagegen zu einem Teil in wachsender Ersparnis. Mit einer solchen Politik wird der Sozialstaat weiter unterminiert. Damit erhöht sich wiederum der Druck auf die Beschäftigten etwa im öffentlichen Dienst, sinkende Einkommen für immer mehr Arbeit hinzunehmen. Auf diese Weise würde die Negativspirale auf dem Binnenmarkt beschleunigt statt abgebremst.



## **1.10 Staatsfinanzen stärken statt neuer Steuergeschenke**

Die Krise wird das Steueraufkommen erheblich vermindern. Deshalb sind erneute Steuersenkungen, soweit sie die besser gestellten Privathaushalte und die Unternehmen begünstigen, grundsätzlich verfehlt. Auch Steuersenkungen mit der Begründung einer Ankurbelung der Konjunktur, wie von der großen Koalition im Konjunkturpaket II vom Februar 2009 beschlossen, sind das völlig falsche Mittel und daher abzulehnen, zumal letzteres Bezieherinnen und Bezieher von niedrigen Einkommen bis 10.000 Euro (bei Verheirateten bis 20.000 Euro) um insgesamt 150 Millionen Euro entlastet. An Besserverdienende mit über 53.000 Euro (bzw. 106.000 Euro bei Verheirateten) werden dagegen 1.500 Millionen Euro an Einkommensteuerentlastung (also das Zehnfache) ausgeschüttet.

Die zuverlässigsten und größten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen sind ohnehin nicht durch Steuerentlastungen zu erreichen. Einschlägige Untersuchungen bestätigen überzeugend, dass allgemeine Steuersenkungen die schlechteste Mittelverwendung zur Ankurbelung der Konjunktur darstellen. Soweit sie Reiche und Unternehmen begünstigen, versickern sie zum größeren Teil oder sogar vollständig in zusätzlichen Ersparnissen, ohne Nachfrageimpulse auszulösen. Eine Erhöhung öffentlicher Ausgaben und insbesondere öffentlicher Investitionen hat dagegen erheblich stärkere positive Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung als Steuersenkungen (Heilemann/Wappeler/Quaas/Findeis 2008). Steuerausfälle sind zudem das Letzte, was der Bundeshaushalt sowie die Länder- und Kommunalhaushalte derzeit verkraften können. Es ist geradezu absurd, wenn Politikerinnen und Politiker Steuersenkungen als Teil eines Konjunkturpaketes in fast zweistelliger Milliardenhöhe beschließen, damit die Neuverschuldung unnötigerweise nach oben treiben und zugleich eine enge staatliche Schuldenbremse bzw. sogar ein Verschuldungsverbot im Grundgesetz verankern wollen. Diese finanzpolitischen Widersprüche werden weder offen ausgesprochen noch wird überhaupt von der Politik erkannt, dass es sich um letztlich unvereinbare Vorhaben handelt.

Steuersenkungen werden wie in der Vergangenheit letztlich nur dazu

führen, dass soziale Leistungen weiter beschnitten, öffentliche Investitionen gesenkt und der Personalabbau und die Lohndrückerei im öffentlichen Dienst fortgeführt werden. So werden erneut jene sogenannte „Sachzwänge“ produziert, die dann als Begründung für die angebliche Alternativlosigkeit weitere staatliche Sparrunden herhalten müssen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* tritt stattdessen seit langem für eine sozial gerechte Steuerreform ein. Diese wurde bereits in früheren *Memoranden* (u.a. 2007, S. 120-125) ausführlich dargelegt. Hier sei noch einmal auf die Eckpunkte verwiesen: Entlastung kleinerer und mittlerer Einkommen, die durch eine höhere Besteuerung am oberen Ende und der massiv gestiegenen Gewinne der Unternehmen gegenfinanziert wird. Dazu sollen der Spitzensteuersatz von 42 auf 48 Prozent und der Körperschaftsteuersatz von derzeit 15 Prozent auf 30 Prozent steigen. Zusammen mit der zu einer Gemeindewirtschaftsteuer umgebauten Gewerbesteuer ergibt sich dann ein Gesamtsteuersatz von durchschnittlich 45 Prozent. Die Vermögensteuer soll reaktiviert, große Erbschaften und Schenkungen sollen stärker besteuert werden. Die durchgesetzte enorme Begünstigung von Unternehmenserben und Erben großer Vermögen lehnen wir ab. Wir fordern eine Rücknahme der Reform der Erbschaftsteuer, die zudem wegen der einseitigen Begünstigung von Betriebsübergängen erneut nicht verfassungsgemäß ist. Auch alle Finanztransaktionen sollen besteuert und die Steuerhinterziehung soll endlich wirksam bekämpft werden.

In der Summe lassen sich so Mehreinnahmen von bis zu 75 Milliarden Euro jährlich erzielen. Diese werden für Investitionen in die Zukunft, in Bildung, Gesundheit und ökologische Erneuerung, einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst und ein hohes Niveau sozialer Leistungen benötigt.

## Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2007): Mehr und bessere Beschäftigung, ökologischer Umbau und soziale Gerechtigkeit. Demokratische Wirtschaftspolitik statt Aufschwungstaumel, Köln.

## KAPITEL 1

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Sondermemorandum, November 2008. Krise unterschätzt. Massives Konjunkturprogramm erforderlich, veröffentlicht auf [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)
- Bofinger, Peter (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, WSI Mitteilungen, Nr. 7.
- Dullien, Sebastian/Fritzsche, Ulrich (2007): Anhaltende Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung im Euroraum problematisch, DIW-Wochenbericht, Nr. 22.
- Flassbeck Heiner/Spiecker, Friederike (2005): Die deutsche Lohnpolitik sprengt die Europäische Währungsunion, WSI Mitteilungen, Nr. 12.
- Frick, Joachim R./Grabka, Markus M. (2009): Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, DIW-Wochenbericht, Nr. 4.
- Heilemann, Ullrich/Wappler, Stefan/Quaas, Georg/Findeis, Hagen (2008): Qual der Wahl? Finanzpolitik zwischen Konsolidierung und Konjunkturstabilisierung, Wirtschaftsdienst, September.
- Münchau, Wolfgang (2008): Kernschmelze im Finanzsystem, München.
- Schulten, Thorsten (2008): Europäischer Tarifbericht des WSI 2007/2008, WSI Mitteilungen, Nr. 9.
- Zeise, Lucas (2008): Ende der Party. Die Explosion im Finanzsektor und die Krise der Weltwirtschaft, Köln.

## **2 Super-GAU der Finanzmärkte**

### **Einleitung**

Die Finanzmarktkrise belastet zusammen mit der Wirtschaftskrise massiv die Weltwirtschaft. Die großen Industrienationen, aber auch die aufstrebenden Ökonomien wie China, sind von den Folgen der beiden eng miteinander verwobenen Krisen gleichsam synchronisiert betroffen. Um die richtigen Lehren für die Wirtschaft und Politik aus der Finanzkrise zu ziehen, müssen zunächst die Ursachen analysiert werden. Dabei ist unabdingbar, zwischen den das Entstehen der Finanzkrise begünstigenden Faktoren einerseits und ihrem Auslöser zu unterscheiden. Es zeigt sich, dass folgende Faktoren besonders relevant sind: Formaler Auslöser der inzwischen weltumspannenden Finanzkrise ist die so genannte US-amerikanische Subprime-Krise. Im Vorfeld der eigentlichen Krise war es in den USA zu einer beschleunigten Ausweitung der Immobilienkredite an bonitätsschwache private Haushalte gekommen (Subprime-Kredite). Diese konnten mittels moderner Finanzmarktinstrumente zu Wertpapieren verpackt bzw. verbrieft und auf dem Finanzmarkt gehandelt werden. Die Liberalisierung der Finanzmärkte hatte es möglich gemacht, dass solche Kreditpakete geschnürt, wieder neu aufgeteilt und mit anderen Teilpaketen zusammengeführt wurden. Letztendlich war der Wert eines solches handelbaren Forderungspaketes immer weniger zu bestimmen.

Damit ist klar, dass Entstehung und Tiefe der aktuellen Krise massiv auf die unkontrollierte Deregulierung und Liberalisierung der Finanzmärkte zurückgehen. Der Staat als Regulierer hat versagt. Vielmehr hat erst die Deregulierung der Finanzmärkte die Schaffung der jetzt in Verruf geratenen Finanzmarktprodukte ermöglicht. Aus der Sicht der Akteure auf dem Finanzmarkt hatten diese hoch risikobehafteten Papiere einzig und allein das Ziel, schnell hohe Renditen zu erzielen. Verschärfend trat hinzu, dass die institutionellen Finanzinvestoren – wie beispielsweise Private Equity Fonds – Renditen erwarteten, die weit

## KAPITEL 2

über die Möglichkeiten der Produktionsunternehmen hinausgingen. Die künstlich hochgetriebene Marktbewertung der Finanzmarktpapiere musste am Ende platzen. Die Folge ist, dass aus den Finanzinnovationen Finanzschrott wurde. Vergiftete Produkte belasten heute die Bankbilanzen und zwingen zu verlustreichen Abschreibungen.

Forcierend wirkten mindestens zwei weitere Faktoren: die vergleichsweise geringe Verzinsung klassischer Finanzierungsinstrumente und die zunehmende private Verantwortung bei der Absicherung gegen einzelne Risiken, beispielsweise bei der Alterssicherung. Auch gestiegene Verteilungsungleichheit zugunsten der Gewinne zog die Suche nach renditeträchtigen Anlagemöglichkeiten nach sich. Kurzum: Liquidität war im Überfluss vorhanden. Die wachsende Nachfrage nach marktbewerteten Finanztiteln ließ die Kurse von Wertpapieren und Aktien steigen. Damit entstand eine sich selbst beschleunigende Spirale auf einem von der Realwirtschaft zunehmend entkoppelten Finanzmarkt. Dies spiegelt sich nicht zuletzt darin wider, dass das zum großen Teil marktbewertete nominale Weltvermögen in den letzten Jahren wesentlich schneller wuchs als das (nominale) Weltsozialprodukt. Ein solches Phänomen lässt sich einzig und allein mit der sich selbst beschleunigenden Preisentwicklung auf den Märkten erklären. Hinter der kräftigen Zunahme der nominalen Vermögenswerte stand keine entsprechende realwirtschaftliche Entwicklung.

Die Finanzmarktkrise und ein mangelndes Verständnis der angemessenen staatlichen Rolle in einer hochkomplexen Finanzwelt sind eng miteinander verquickt. Dies zeigt sich in Deutschland besonders deutlich. Denn hier gehörten staatliche Banken (Landesbanken) zu den prominentesten Akteuren auf dem internationalen Finanzmarkt. In Zeiten neoliberaler Deregulierungspolitik wurde offenbar der Staat immer stärker als Spieler und weniger als Regelsetzer auf den Finanzmärkten verstanden. Mittlerweile zeigt sich eine systemische Krise des gesamten Bankensektors. Private Banken, aber auch Landesbanken rufen nach staatlichen Interventionen und Kapitalspritzen. Problematisch ist, dass die Geschäftsbanken bislang keinen Anreiz haben, die vorhandenen Risiken aufzudecken, weil sie befürchten müssen, von den Märkten abgestraft zu werden.

Weltweit ist die Politik dabei, einen fundamentalen Paradigmenwechsel im Finanzsektor zu vollziehen. In Deutschland wird mit Rettungsschirmen mit einem Volumen von mittlerweile fast 500 Milliarden Euro versucht, den unmittelbaren Zusammenbruch des Bankensystems zu verhindern. Hinzu kommen jetzt (Teil-) Verstaatlichungen von Banken. In einem bisher nicht bekannten Ausmaß werden hier Steuergelder eingeplant. Ein tragfähiges Konzept, das die nachhaltige Stabilisierung des Bankensektors garantieren könnte, fehlt indes. Dies zeigt sich auch darin, dass bislang das Vertrauen der Banken untereinander nicht wieder hergestellt werden konnte. Technisch ausgedrückt: der Interbankenmarkt, auf dem sich die Kreditinstitute wechselseitig Geld leihen, ist weiterhin eine Schwachstelle.

Die mangelnde Durchschlagkraft der bisherigen politischen Maßnahmen mag auch darauf zurückgehen, dass die Ursachen der Finanzkrise unzureichend analysiert wurden. Wenn es jetzt um eine steuergeldfinanzierte Stabilisierung des Bankensystems geht, muss es das Ziel sein, die volkswirtschaftlich relevanten Funktionen des Bankensystem zu garantieren. Es kann nicht darum gehen, den Status Quo vor der Finanzkrise wieder herzustellen. Vielmehr muss das Bankensystem auf seine originären Aufgaben zurückgeführt werden. Dazu gehören das Einlagergeschäft, die Kreditvergabe sowie ergänzende Geschäfte. Das völlig aus dem Ruder gelaufene Investment-Banking muss massiv reduziert werden. Die Anreizstruktur, die die Finanzmärkte in die Krise getrieben hat, muss demontiert werden. Dazu dienen die Einschränkung bzw. das Verbot von Geschäften mit heute als vergiftet geltenden Finanzmarktprodukten. Auch durch eine risikodifferenzierte Unterlegung mit Eigenkapital sowie durch die Abschaffung von Kredithebeln kann über die Entschleunigung der Geschäfte eine Stabilisierung erreicht werden. Rating-Agenturen sind wegen ihres hoheitlichen Auftrags öffentlich zu organisieren. Zudem können deutlich höhere und antizyklisch wirkende Eigenkapitalregelungen das Bankensystem stabiler machen und den (negativen) Einfluss der Finanzmärkte auf die Gesamtwirtschaft beschränken. Nicht zuletzt gilt: Der Finanzsektor der Zukunft muss durch eine personell gestärkte, institutionell gebündelte und international vernetzte Finanzaufsicht deutlich schärfere Überwachtung erfahren.

## 2.1 Trends des Finanzsektors und Ursachen der Finanzmarktkrise im Überblick

Der Zusammenbruch der Finanzmärkte ist das Ergebnis folgender, kurz skizzierter Trends und Ursachen:

- Das Weltfinanzsystem ist bereits seit den 1980er Jahren, besonders jedoch seit dem Jahr 2000, erheblich stärker gewachsen als das Weltsozialprodukt. Nach einer Studie von McKinsey (2008) ist von 1990 bis 2007 das weltweite Anlagevermögen von 43 auf 196 Billionen US-Dollar angewachsen, hat sich also um den Faktor 4,6 vervielfacht. Dagegen nahm das Weltsozialprodukt nur von 22 auf 55 Billionen US-Dollar zu und hat sich damit um den Faktor 2,5 vervielfacht. Der nominale Wert einzelner Finanzmarktprodukte hat sich viel schneller als das Weltsozialprodukt entwickelt. Allein der nominale Wert der an den Börsen gehandelten Finanzderivate hat sich zwischen 1990 und 2007 um den Faktor 43,4 vervielfacht. Diese Expansion zeigt, dass auf den Finanzmärkten die dienende Funktion für die Wertschöpfung und Beschäftigung an Bedeutung verloren hat. Demgegenüber entstanden nominale Vermögenswerte durch die Entwicklung und den Handel mit Finanzmarktpprodukten.
- Entscheidend ist die Frage, woher die Finanzmittel kommen, die an den Spieltischen des internationalen Kasinokapitalismus eingesetzt werden. Oftmals wird behauptet, die Niedrigzinspolitik durch Alan Greenspan Anfang 2003 in den USA habe diese Fehlentwicklung begünstigt. Tatsächlich ist durch die Zinssenkungen der Zugang zur billigen Liquidität erleichtert worden. Diese Zinssenkungen waren jedoch gesamtwirtschaftlich nach dem Platzen der New Economy-Blase unvermeidbar, was auch die Europäische Zentralbank begriffen hatte. Sie allein konnten aber noch nicht zu einer Finanzkrise des aktuellen Ausmaßes führen. Dazu waren weitere Schritte notwendig. Es waren vor allem die Hypothekenbanken in den USA, die mit dubiosen Verträgen das Interesse am Kauf von Häusern in dieser Billigzinsphase ausgenutzt haben. Die mit dem Kredithebel noch beschleunigte Spekulationsblase musste platzen.

- Weltfinanzmärkte wirken wie ein Staubsauger auf Einkommen, die nicht mehr in der Produktion, sondern spekulativ zur Einkommens- und Vermögensvermehrung eingesetzt werden. Einfluss darauf haben die wachsenden Privatvermögen. Auch Banken tragen vor allem mangels ausreichender Renditen im klassischen Geschäft dazu bei, Liquidität auf den Finanzmärkten einzusetzen. Die Teilprivatisierung der gesetzlichen Alterssicherung beispielsweise hat den Angebotsdruck erzeugt. Es waren es auch Unternehmen, die auf schnelle Profite auf den internationalen Finanzmärkten gesetzt haben, statt die wachsenden Gewinne in Sachinvestitionen sowie in die Finanzierung angemessener Arbeitsentgelte zu lenken. Dies war vor allem in Deutschland eine weit verbreitete Praxis. Schließlich haben die gigantischen Ungleichgewichte der Leistungsbilanzen der wirtschaftlich wichtigen Nationen das Angebot an rentable Anlage suchendem Kapital in den USA erhöht. Denn diese Ungleichgewichte waren nur mit entsprechenden Kapitalbewegungen aufrecht zu erhalten. Infolge der gigantischen Auslandsverschuldung der USA haben etwa die Überschussländer China sowie die Erdöl exportierenden Länder ihre Dollarreserven auf den Kapitalmärkten in den USA angelegt.
- Die auf die Finanzmärkte strömende Liquidität sollte schnell hohe Renditen erzielen. Erfunden wurden dazu teils hoch spekulative Finanzinvestitionen. Dazu gehört auch die Verpackung von Forderungen im Rahmen der Kreditvergabe in Wertpapiere (Verbriefung). Diese Wertpapiere wurden mehrfach entpackt und zu neuen Kreditpaketen zusammengeschnürt. Es entstanden die so genannten CDOs (Collateralized Debt Obligations). Der Zusammenhang zwischen der den Wertpapieren zugrunde liegenden materiellen Basis – etwa die Hypothek auf eine Immobilie – und dem Marktwert der handelbaren Wertpapiere hat sich im Zuge des Umverpackungsprozesses weitgehend verflüchtigt. Bei dem Versuch, Informationslücken zu schließen, kamen Rating-Agenturen ins Spiel. Diese haben jedoch vor allem das systemische Risiko dieser Finanzprodukte unterschätzt und Bestnoten für die handelbaren Wertpapiere vergeben. Schließlich haben Banken Zweckgesellschaften gegründet.

## KAPITEL 2

Deren Ziel war es, diese strukturierten, langfristigen Wertpapiere zu kaufen und sich über die Ausgabe von kurzfristig laufenden Wertpapieren (Commercial Papers) zu refinanzieren. Die Zweckgesellschaften, mit denen diese hoch gefährliche Fristentransformation vorgenommen wurde, konnten außerhalb der Bilanz und ohne Eigenkapitalunterlegung durch die Bank geführt werden.

- Zu den CDOs kommen Wertpapiere auf der Basis der Versicherung von Bankgeschäften (Credit Default Swaps). Diese Wertpapiere auf der Basis versicherter Kredite sind mittlerweile abgestürzt. Das zeigt sich auch an den schlagartig gestiegenen Zinssätzen, die derzeit für die Versicherung von Bankprodukten bezahlt werden müssen. Auch Zertifikate, also Wetten auf eine bestimmte Entwicklung eines Aktienindex', sind massenhaft ohne ausreichende Warnung vor den Risiken als Anlageprodukte verkauft worden. Schließlich dienen die Leerverkäufe von Aktien nur der Spekulation auf sich verändernde Kurse. Dadurch werden die ohnehin volatilen Kurse als Preissignale an der Börse außer Kraft gesetzt.
- Durch die im Zuge der Expansion der Finanzmärkte an Bedeutung gewinnenden Mega-Finanzinvestoren wie die Hedge- und Private-Equity-Fonds werden die Produktionsunternehmen und die Beschäftigung in die Zange genommen. Die Herrschaft der Finanzmärkte offenbart sich in der Vorgabe von zu erzielenden Renditen gegenüber der Produktionswirtschaft. So ist der Anspruch auf eine Rendite von 25 Prozent nach Steuern nicht das Ergebnis einer seriösen Unternehmenspolitik, sondern dieser wird auf den Finanzmärkten autoritär vorgegeben. Diese katastrophalen Konsequenzen der Übertragung von Finanzmarktinteressen auf die Produktionswirtschaft wird viel zu wenig thematisiert.
- Die im Zuge einer massiven Umverteilung der Einkommen zugunsten der Gewinne und zulasten der Arbeitseinkommen überschüssigen Gewinne werden in Anlagen mit dem Ziel, schnell hohe Renditen zu erwirtschaften, auf die Finanzmärkte konzentriert. Wären diese überschüssigen Gewinne etwa in eine expansive Lohnpolitik gelenkt worden, dann wäre dadurch auch die Binnenwirtschaft gestärkt worden.

- Am Ende ist klar: Wegen der weltweiten Mehrfachverbriefung kommt es zu einem Dominoeffekt. Die Folgen sind sattsam bekannt: Nicht nur die Banken müssen gigantische Wertberichtigungen vornehmen, verzeichnen Verluste und sind von Insolvenz bedroht. Das Ende der Krise ist noch nicht absehbar. Dies hat weitreichende Folgen: Das Bankensystem kann volkswirtschaftlich wichtige Funktionen wie die risikoorientierte Bereitstellung von Krediten an Unternehmen kaum noch leisten.

Die restriktive Vergabe von Krediten an die Unternehmen belastet die Realwirtschaft. Ob sich derzeit in Deutschland eine „Kreditklemme“ im klassischen Sinne handelt, ist terminologisch umstritten. Vor allem Sparkassen und Genossenschaftsbanken vergeben allerdings mit erhöhten Bonitätsanforderungen umfangreich Kredite. Weltweit lässt sich allerdings bei Geschäftsbanken beobachten, dass diese ihre Bilanzsumme deutlich zurückfahren und deshalb restriktiver bei der Kreditvergabe geworden sind. Daher ist die US-Zentralbank dazu übergegangen, einzelnen Unternehmen unmittelbar ihre Anleihen abzukaufen.

- Unumstritten ist jedoch die Tatsache, dass nicht nur große Unternehmen bei der Versorgung mit Krediten mittlerweile bedrohlichen Belastungen ausgesetzt sind. Genau in der Phase, in der Unternehmen wegen der konjunkturellen Schrumpfung auf Kredite durch das Bankensystem angewiesen sind, fällt dieses in Folge der von Wertverlusten bei den Finanzmarktpprodukten zusammen. Gleichzeitig schrumpfen die Anreize institutioneller Investoren, diese Lücke zu schließen. Sie mussten im Zuge der Finanzkrise vielfach nennenswerte Wertverluste verkraften und die Erkenntnis gewinnen, dass die Erwirtschaftung zweistelliger Renditen langfristig nicht zu erreichen ist.
- Schließlich beschränken sich die aktuellen Wert- und Vermögensverluste nicht nur auf die Reichen. Vielmehr ist die große Masse der Bevölkerung betroffen. Denn in den letzten Jahren ist die private Kapitalvorsorge auch im Zuge der Teilprivatisierung staatlicher

## KAPITEL 2

Sozialsysteme forciert worden. Für 2008 wird der Verlust des Geldvermögens auf 140 Milliarden Euro geschätzt.

### *Politische Maßnahmen zur Liberalisierung der Finanzmärkte in Deutschland*

Die von der CDU/CSU geführte Bundesregierung unter Helmut Kohl brachte bereits in den 1990er Jahren drei „Finanzmarktförderungsgesetze“ auf den Weg, mit denen unter anderem die Anlagemöglichkeiten an der Börse ausgeweitet wurden und die Börsenumsatzsteuer abgeschafft worden ist.

2002 folgte unter Rot-Grün das vierte Finanzmarktförderungsgesetz (Bundestags-Drucksache 14/8017). Diese Liberalisierung wurde laut offizieller Begründung „eingebettet in eine umfassende Strategie der Bundesregierung zur Stärkung des deutschen Finanzsystems“. Zu dieser Strategie gehörte beispielsweise die Rentenreform von 2001, mit der der Ausbau der privaten Altersvorsorge beschleunigt werden sollte. Außerdem spielte die Steuerreform des Jahres 2000 eine zentrale Rolle: Mit der dort festgeschriebenen Steuerfreiheit von Gewinnen aus dem Verkauf von Anteilen an inländischen Kapitalgesellschaften sollte die so genannte „Deutschland AG“, also die enge Verbindung von Finanzinstituten und großen deutschen Konzernen, entflochten werden.

Insgesamt wurde der Wandel des traditionellen, auf Banken basierenden deutschen Finanzsystems hin zu einem kapitalmarktorientierten System vorangetrieben.

Das Kleinunternehmerförderungsgesetz (Bundestags-Drucksache 15/537) brachte 2003 eine steuerliche Besserstellung vonforderungsbesicherten Wertpapieren (Asset Backed Securities, ABS). Damit wurde der Handel mit verbrieften Krediten gefördert – also mit hoch spekulativen Finanzinstrumenten, die die

aktuelle Krise ausgelöst haben und heute als „toxische Papiere“ die Bankbilanzen weltweit belasten.

2004 und 2005 folgten weitere gesetzliche Verbesserungen für die Nutzung des Verbriefungsmarkts. Auch unter der großen Koalition wurden die Produkte weiter gefördert. Der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium (BMF) Jörg Asmussen betonte noch 2006: „Seitens des BMF wird [...] vor allem auch darauf geachtet werden, dass den Instituten keine unnötigen Prüf- und Dokumentationspflichten entstehen werden, wenn sie in ‚gängige‘ ABS-Produkte mit gutem Rating investieren.“ (Asmussen 2006)

Am 1. Januar 2004 trat das unter Rot-Grün beschlossene Investmentmodernisierungsgesetz in Kraft. Damit wurde der Grundstein für die Einführung von Hedgefonds in Deutschland gelegt – jenen Fonds, die mit verhältnismäßig wenig Eigenkapital und einem hohen Anteil an Fremdfinanzierung mit Unternehmensanteilen bzw. ganzen Unternehmen spekulative Geschäfte betreiben und massiv zur Destabilisierung der Finanzmärkte beitragen.

Der jüngste größere Gesetzgebungsakt zur Förderung der Finanzindustrie war das Gesetz zur Modernisierung der Rahmenbedingungen für Kapitalbeteiligungen (MoRaKG) aus dem Jahr 2008. Mit dem MoRaKG wurde insbesondere eine weitere steuerliche Förderung für bestimmte Finanzinvestoren beschlossen.

## 2.2 Ablauf und Folgen der Finanzmarktkrise

### Krisenzentrum Verbriefung

Im Zentrum der aktuellen Finanzkrise stehen die zweitklassigen („Subprime“-) Immobilienkredite in den USA. Dies erklärt auch, warum von der „Subprime-Crisis“ die Rede ist. Die Finanzmarktakteure, die

## KAPITEL 2

sich auf die Spekulation mit den US-Immobilienkrediten spezialisiert haben, sind hohe Risiken eingegangen. Die Spekulation spielte sich nämlich nicht in erster Linie im gesetzlich regulierten traditionellen Bankensystem ab, sondern in einem unregulierten Schattenbankensystem. Es bestand aus Zweckgesellschaften („Conduits“), die von Hedgefonds und etablierten Banken betrieben wurden. Besonders wichtig war, dass den Akteurinnen und Akteuren im Schattenbankensystem keine Grenzen bei der schuldenfinanzierten Spekulation gesetzt waren. Das gesetzlich vorgeschriebene Mindesteigenkapital wurde nicht hinterlegt. Diese Zweckgesellschaften setzten nicht nur in außergewöhnlich hohem Maße Kreditthebel ein, d.h. sie finanzierten ihre Geschäfte mit einem extrem hohen Fremdkapitalanteil. (Rein rechnerisch lässt sich damit eine hohe Eigenkapitalrendite erwirtschaften. Dies liegt aber nicht an der besonderen Produktivität des eingesetzten Einkapitals, sondern daran, dass dieses nur in geringem Maße eingesetzt wurde.) Die Zweckgesellschaften führten auch eine umfangreiche Fristentransformation durch, d.h. sie nahmen kurzfristige Schulden auf, indem sie z.B. Anleihen mit einer Drei- oder Sechsmonatsfrist begaben („Commercial papers“), und nutzten die Einnahmen zum Kauf von langfristigen Kreditpaketen.

Im Sommer 2007 führten zunehmende Kreditausfälle und wachsende Verunsicherung dazu, dass sowohl der Markt für Kreditpakete als auch der Markt für kurzfristige Anleihen zusammenbrach. Die Zweckgesellschaften verloren schlagartig die Möglichkeit, sich zu refinanzieren. Auf diese Möglichkeit waren sie aber dringend angewiesen, da ein großer Teil ihrer Schulden in sehr kurzer Frist zurückzuzahlen war. Im Juni 2007 traf es zwei Hedgefonds der US-Investmentbank Bear Stearns. Es zeigte sich jedoch sehr schnell, dass die Finanzkrise nicht auf die USA beschränkt blieb. Ende Juli 2007 stand die Deutsche Industriebank AG (IKB), eine deutsche Privatbank, kurz vor der Pleite und konnte schließlich nur durch Kapitalspritzen und Risikoübernahmen im Umfang von 9,2 Milliarden Euro durch den Staat und die öffentliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gerettet werden. Die Verbindung zwischen dem US-Immobilienmarkt und der IKB kam über zwei Bindeglieder zustande: Erstens sind die Banken in den USA

und in Europa in den letzten Jahren zunehmend dazu übergegangen, die durch sie gewährten Kredite in Wertpapiere umzuwandeln und zu verkaufen („Verbriefung“). Das Risiko für den Ausfall von amerikanischen Immobilienkrediten wurde so weltweit gestreut. Zweitens gründeten viele Banken Zweckgesellschaften mit Sitz in Steueroasen, um mit Paketen solcher verbrieften Kredite zu spekulieren. Die Zweckgesellschaften hatten in der Regel kaum Eigenkapital. Sie benötigten daher für den Notfall umfangreiche Kreditzusagen von den Banken, die diese unterhalten haben. Diese Kreditzusagen tauchten in den Bilanzen der Banken als Quasi-Verbindlichkeit nicht auf. Im Sommer 2007 mussten dann die Zweckgesellschaften ihre Kreditlinien bei den Banken in Anspruch nehmen. Auf diesem Feld war auch die Deutsche Bank aktiv. Sie verkaufte rechtzeitig ein Kreditbündel an die IKB, kündigte dann ihre Kreditzusage an das Institut und machte anschließend die deutsche Bankenaufsicht auf die Schieflage bei der IKB aufmerksam.

Blickt man auf die weltweite Entwicklung, dann wird deutlich, dass private Banken massiv an der hochriskanten Spekulation beteiligt waren. Dies gilt auch für Bankinstitute in Deutschland. Die wichtigsten Krisenfälle sind die Commerzbank/Dresdner Bank und der Immobilienfinanzierer Hypo Real Estate.

Die Finanzkrise breitete sich nicht nur sehr schnell international aus, sie sprang auch auf andere Bereiche des Finanzsektors über. Der Zusammenbruch des Marktes für kurzfristige Anleihen traf alle Zweckgesellschaften, nicht nur jene, die mit US-Immobilienkrediten zu tun hatten. Dies wurde auch der Hypo-Real-Estate-Holding zum Verhängnis. Ihre irischen Tochtergesellschaft Depfa plc hatte langfristige Staats- und Projektfinanzierungen durch kurzfristigen Geldmarktanleihen refinanziert und stand nun vor der Illiquidität.

### **Landesbanken verspielen ihren Kredit**

In Deutschland agierten auch die öffentlichen Landesbanken auf den internationalen Kapitalmärkten. Ihre Zweckgesellschaften beschererten ihnen Milliardenverluste. Davon betroffen sind bislang vor allem die Landesbanken SachsenLB, WestLB und BayernLB, aber auch die LBBW mit Hauptsitz in Stuttgart. So absurd es klingt: Das Engage-

## KAPITEL 2

ment der Landesbanken wurde nicht zuletzt durch die Einigung der Bundes- und Landesregierungen mit der EU-Kommission vom Juli 2001 bezüglich der Begrenzung der Staatshaftung begünstigt. Damals wurde vereinbart, dass die Staatshaftung für die Landesbanken im Juli 2005 ausläuft (Anstaltshaftung und Gewährträgerhaftung). Allerdings durften die Institute bis zu diesem Zeitpunkt noch langfristige Anleihen mit Staatsgarantie über die gesamte Laufzeit begeben. Damit hatten sie für eine Übergangszeit die Möglichkeit, in großem Umfang zu günstigen Konditionen zusätzliche Mittel aufzunehmen. Diese Finanzmittel wurden in großem Umfang für den Kauf von Wertpapieren auf der Grundlage von US-Immobilienkrediten genutzt. Hinzu kommt, dass die Landesbanken immer schon als besonders renditeschwach galten. Hier sollten also die Zweckgesellschaften für Besserung sorgen – das war fatal.

### **Kernschmelze Banken**

Die drohende Pleite der britischen Bank Northern Rock führte zu den Bildern, die zum Symbol für eine Finanzpanik geworden sind: Schlangen von Sparerinnen und Sparern vor einem bedrohten Institut. Im Oktober 2007 eröffnete die Citigroup den Reigen der Verlustmeldungen bei den amerikanischen Großbanken. Dabei fällt auf, dass es in Deutschland keinen Sturm auf die Konten durch die Anlegerinnen und Anleger gegeben hat – dies geht auch auf das Einlagensicherungssystem zurück.

Dennoch verbreitete sich im Bankensektor eine enorme Unsicherheit. Sie ist deshalb größer als in früheren Finanzkrisen, weil die Verbriefung von Krediten und ihre anschließende, teilweise wiederholte Bündelung zu Kreditpaketen unter Auslagerung von Teilrisiken eine Situation geschaffen hat, in der meist nicht einmal die Inhaberinnen und Inhaber von Wertpapieren genau wissen, womit sie es zu tun haben. Deshalb sehen sich nicht einmal die Zentralbanken, Aufsichtsbehörden und internationale Finanzorganisationen in der Lage, die Wertverluste abzuschätzen. Die Geschäftsbanken haben bislang keinen Anreiz, ihre Risiken aufzudecken, weil sie befürchten müssen, von den Märkten abgestraft zu werden. Die Unsicherheit führte und führt weiterhin dazu,

dass sich die Banken gegenseitig kein Geld mehr leihen. Die Zentralbanken treten an ihre Stelle und versorgen die Geschäftsbanken mit Liquidität im dreistelligen Milliardenbereich. Diese Situation hält nun schon über ein Jahr an.

Der Bankensektor hat derzeit vor allem zwei Probleme: Die Wertverluste zehren das Eigenkapital auf; gleichzeitig lähmt das tiefe Misstrauen den Handel mit Finanztiteln. Das Misstrauen röhrt von der Sorge um die Bilanzen der Institute her. Diese haben nämlich einen Gestaltungsspielraum bei der Bewertung ihrer Wertpapierbestände. Dieser Spielraum wurde im dritten Quartal 2008 noch erweitert. Viele Wertpapiere müssen nun nicht mehr zu Marktpreisen bewertet werden. Die Unsicherheit ergibt sich weiterhin aus der Sorge, ob die Kursverluste der Wertpapiere von Dauer sein werden bzw. sich gar noch ausweiten oder ob es sich um eine pessimistische Übertreibung handelt, die sich über kurz oder lang abbauen wird. Allerdings ist klar: Je länger die Finanzkrise anhält und je tiefer der gesamtwirtschaftliche Abschwung ausfällt, desto wahrscheinlicher wird es, dass dauerhaft Verluste zu verkraften sind. Aktuell wird geschätzt, dass die deutschen Banken bis zu einer Billion Euro an faulen Aktiva in ihren Bilanzen haben. Ihr Kapital beträgt allerdings nur 366 Milliarden Euro, das der Großbanken 79 Milliarden. Daraus ergibt sich, dass vielen Banken die Insolvenz droht.

### **Der Bundesregierung ist bislang noch keine nachhaltige Stabilisierung des Bankensektors gelungen**

Die Bundesregierung versucht, die Finanzmarktkrise mit verschiedenen Instrumenten zu bekämpfen und das Ausmaß der Folgen zu begrenzen: Einerseits wird ein Bankenrettungsschirm geöffnet. Der eingerichtete Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) mit einem Gesamtvolumen von 500 Milliarden Euro hat aber bislang nicht zur nachhaltigen Stabilisierung des Bankensystems geführt. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Ein wesentliches Ziel des Fonds sollte es sein, das Vertrauen zwischen den Banken wieder herzustellen. Tatsächlich ist die Erwartung, mit dem SoFFin die Bereitschaft zur Kreditvergabe durch die Banken zu erhöhen, nicht in Erfüllung gegangen. Die Garan-

## KAPITEL 2

tien und Eigenkapitalspritzen durch den SoFFin haben nicht ausgereicht, die Situation auf dem Geldmarkt zu stabilisieren. Deshalb musste ein „Wirtschaftsfonds“ mit 100 Milliarden Euro eingerichtet werden. Dieser dient der Vergabe von Bürgschaften und Krediten direkt an die Produktionsunternehmen.

Inzwischen stehen auch Teilverstaatlichung (Commerzbank neu), Verstaatlichung (Hypo Real Estate) sowie die Unterstützung durch eine Bad Bank, die die toxischen Finanzmarktprodukte übernimmt und dadurch die Bankbilanzen entlastet, in der Diskussion. Im Zuge der Teil- bzw. Vollverstaatlichung der Banken entsendet der Staat Aufsichts- bzw. Beiräte. Ein Teil der Mandate sollte an die Belegschaften weitergegeben werden. Bislang hat der Staat jedoch kein Konzept vorgestellt, wie er die mit den Eigentumsrechten verbundenen Rechte wahrnehmen will. So ließe sich die staatliche Kapitalbeteiligung mit einem Ausbau der Mitbestimmung verknüpfen. Auch wäre zu sichern, dass hier in der Sache kompetente Entscheidungsträger die staatlichen Rechte wahrnehmen. Der Finanzminister begründete die Vorbereitung eines Enteignungsgesetzes damit, dass die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler die Kontrolle über die Verwendung ihres Geldes haben müssen. Fachliche Kompetenz, Entscheidungsbefugnisse und die Haftung für die Konsequenzen der Entscheidungen sollten hier eng zusammengeführt werden. Denn für den gesamten Bankensektor gilt: Das Auseinanderklaffen zwischen Entscheidungsrechten und der Haftung für die getroffenen Entscheidungen hat nennenswert zum Entstehen der Krise beigetragen.

Ein entscheidendes Problem bei der Einrichtung einer (zentralen) Bad Bank ist: Zu welchem Preis sollen diese Papiere bewertet und an den Staat übertragen werden? Der Preis entscheidet, wer die Verluste trägt. Wenn die Preise zu hoch angesetzt werden, findet über eine Bad Bank eine Sozialisierung der Verluste statt, es sei denn, die abgebende Bank haftet für die Bad Bank. Genau diese Haftung wird jedoch von denjenigen abgelehnt, welche die Bilanzen der Banken säubern wollen. Der finanzpolitische Sprecher der Unionsfraktion, Otto Bernhardt, brachte deshalb schon eine Haftungsbegrenzung für die abgebenden Banken in Form einer „Selbstbeteiligung“ ins Gespräch.

Wenn man davon ausgeht, dass sich die Werte der Risikopapiere in den nächsten Jahren weitgehend erholen werden, dann könnten die Bilanzen der Banken über eine Bad Bank entlastet werden, ohne dass der Allgemeinheit große Verluste übertragen werden. Geht man dagegen davon aus, dass erhebliche Wertberichtigungen notwendig sein werden, wie dies in den Bankenkrisen in den USA und Schweden der Fall war, so bedeutet das Modell einer Bad Bank entweder extreme Verluste für die Allgemeinheit, oder es ist keine Lösung für die Bilanzen der Banken, weil sie die Wertverluste selbst tragen müssen.

### **Exkurs: Das Bankensystem in Deutschland**

Im internationalen Vergleich galt und gilt der deutsche Bankensektor als renditeschwach und fragmentiert, zugleich aber auch als stabil und relativ stressresistent (siehe z.B. Finanzstabilitätsbericht 2007 der Deutschen Bundesbank). Eine große Besonderheit des deutschen Bankensystems liegt in seiner Drei-Säulen-Struktur. Sie basiert auf der klaren eigentumsrechtlichen Abgrenzung zwischen privaten, genossenschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten (Sparkassen und Landesbanken). Satzungsgemäß verfolgen nur die privaten Banken eine klare Gewinnorientierung (Tabelle 1):

Tabelle 1: Eigentumsform und Ziele der Geschäftspolitik

	Ziel
Private Banken	Gewinnerwirtschaftung
Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute	Förderung des Sparsinns, der Vermögensbildung von kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) sowie der Finanzierung öffentlicher Aufgaben; Gemeinwohlorientierung öffentlicher Auftrag
Genossenschaftsbanken	Wirtschaftliche Förderung der Mitglieder

## KAPITEL 2

Unabhängig von der Eigentumsform operieren die genannten Kreditinstitute im Prinzip als so genannte Universalbanken, d.h. sie können die verschiedensten Finanzdienstleistungen unter einem Dach anbieten. Insbesondere können Universalbanken sowohl Eigentum (Aktien) an Unternehmen erwerben als auch als deren Hausbank fungieren.

Tatsächlich zeigt sich, dass gerade Sparkassen und genossenschaftliche Kreditinstitute im traditionellen Kreditgeschäft (so genannte Kredite an Nichtbanken) einen Schwerpunkt ihrer Geschäftstätigkeit sehen. Der Anteilswert dieser Geschäfte an ihrer Bilanzsumme lag Ende 2008 bei etwa 60 Prozent. Anders stellte sich die Lage dagegen bei den privaten Banken und bei den Landesbanken dar. Hier kam dem Interbankenmarkt ein großes Gewicht zu. Gerade die privaten Banken haben in den 1990er Jahren ihr Engagement auf dem Privatkundenmarkt reduziert und sich zugleich in anderen Marktsegmenten – vor allem im Investment-Banking – verstärkt engagiert.

Tabelle 2: Eigenkapitalrentabilität (vor Steuern) im Durchschnitt der Jahre 1994-2007 nach Bankengruppen

	Durchschnitt	Höchster Wert	Niedrigster Wert
Landesbanken	6,5	11,69 (1998)	-4,25 (2003)
Genossenschaftliche Zentralbanken	8,6	28,57 (1998)	-4,03 (2007)
Realkreditinstitute	9,4	17,81 (1998)	0,91 (2005)
Kreditbanken darunter: Großbanken	9,9 10,8	27,36 (1998) 39,51 (1998)	-6,24 (2003) -12,85 (2003)
Kreditgenossenschaften	12,3	19,48 (1995)	7,46 (2001)
Sparkassen	13,8	22,58 (1995)	7,23 (2007)
<b>Insgesamt</b>	<b>10,1</b>		

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Monatsberichte der Deutschen Bundesbank

Betrachtet man den Zeitraum zwischen 1994 und 2007, so zeigt sich, dass die zur staatlichen Säule zählenden Sparkassen in vielen Jahren überdurchschnittliche Renditen ausweisen konnten. Anders dagegen sah – über einen langen Zeitraum – die Renditesituation der in staatlicher Hand befindlichen Landesbanken aus: Im Durchschnitt der letzten 14 Jahre realisierten sie eine relativ geringe Eigenkapitalrendite (Tabelle 2). Und dies, obwohl sie bis zum Sommer 2005 vollständig durch die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast abgesichert waren und somit über einen Wettbewerbsvorteil etwa gegenüber den zur privaten Säulen gehörenden Großbanken genossen. Auch in der aktuellen Krise ist das Bild, das der öffentlich-rechtliche Bankensektor bietet, sehr heterogen: Während die Sparkassen eher einen Stabilitätsgaranten darstellen, sind die Landesbanken stark in die Turbulenzen der internationalen Finanzkrise verwickelt.

## **2.3 Die Finanzmärkte bändigen: Verstaatlichung, Reformen und internationale Kooperation**

Die Analyse zu den Ursachen und Folgen der Finanzmarktkrise hat gezeigt: Die Regulierung der Finanzmärkte muss grundlegend reformiert werden. Ziel muss es sein, die Kernfunktionen des Bankensektors abzusichern. Eng verbunden damit ist die Rückführung des Finanzsektors in eine Dienstleistungsbranche für Unternehmen, Haushalte und den Staat. Hier werden fünf Schritte vorgeschlagen:

### **1. Umgang mit systemisch relevanten Banken: staatliche Kontrolle**

Zur Sicherung der Grundfunktionen des Finanzsektors – Zahlungssystem, Einlagensicherung, Kreditversorgung – übernimmt der Staat wesentliche Anteile der Privatbanken, die für die Gesamtwirtschaft von systemischer Relevanz sind. Dazu bietet sich entweder der Kauf oder die Enteignung an. Wird eine Enteignung im Verlauf des Jahres 2009 erforderlich, soll die Entschädigung dem durchschnittlichen Marktwert ab Anfang 2009 oder später entsprechen. Im Unterschied zu den bisherigen Maßnahmen zur Stärkung der Eigenkapitalbasis

## KAPITEL 2

muss der Staat die Kontrolle über die Geschäftspolitik dieser verstaatlichten Banken übernehmen und dafür Sorge tragen, dass vor allem eine reibungslose Kreditvergabe gesichert wird. Dabei muss der Staat als Eigentümer und damit auch als Entscheidungsträger dafür sorgen, dass die kurzfristigen Ausleihungen zwischen den Banken auf dem Interbankenmarkt (das Geschäft zwischen nicht-staatlichen Banken) wieder in Gang kommen. Solange der Interbankenmarkt noch nicht funktioniert, nehmen die Banken zur Refinanzierung Mittel bei der Zentralbank auf. Notleidende Kredite und stark abgewertete (vergifte) Wertpapiere werden vom normalen Bankgeschäft abgetrennt und in einer Restrukturierungsabteilung schrittweise abgewickelt. In der Regel sollte die Abschreibung erst bei Totalausfall bzw. Totalverlust erfolgen.

Das staatliche Engagement bei den Banken erfolgt nicht als Notmaßnahme mit dem Ziel der schnellen Reprivatisierung. Denn die öffentliche Steuerung der Bankpolitik wird eine Daueraufgabe demokratischer Politik werden. Verstaatlichte Banken sind mit der derzeitigen Wirtschafts- und Sozialordnung vereinbar. Im Grundgesetz sowie in zahlreichen Länderverfassungen – z.B. in Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen – ist die Überführung in Gemeineigentum zum „Wohle der Allgemeinheit“ ausdrücklich gestattet. Ein funktionierendes Finanzsystem ist für die Gesamtwirtschaft eine politisch zu garantierende Voraussetzung, also ein öffentliches Gut. Da der privatwirtschaftlich ausgerichtete Bankensektor demonstriert hat, dass er nicht in der Lage ist, dieses öffentliche Gut zu liefern, muss der Staat diese Voraussetzung des Wirtschaftens sicherstellen. Die Konsequenz muss sein, die wesentlichen Pfeiler des Finanzsystems als Teil des öffentlichen Sektors zu organisieren. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht davon aus, dass die Übernahme des Bankensektors in den nächsten Jahren zu tatsächlichen Kosten zu Lasten der öffentlichen Haushalte in Höhe von 40 Milliarden Euro führen wird.

### **2. Stabilisierung der Märkte**

Gleichzeitig muss die Politik per Gesetz oder Verordnung Finanzpraktiken untersagen, die sich in den letzten Jahren als besonders

destabilisierend erwiesen und die Finanzmarktkrise verursacht haben. Dazu gehören vor allem die mehrfache Verpackung von Krediten zu Wertpapieren (Verbriefung) und der Handel mit Kreditpaketen, der übermäßige Einsatz des Kredithebels bei Unternehmensübernahmen, das spekulative Short-Selling (Leerverkäufe von Aktien), der Vertrieb undurchsichtiger, auf Krediten beruhender, so genannter strukturierter Produkte und anderer Derivate. Auch dürfen Banken Geschäfte nur mit Unternehmen in Ländern tätigen, die einer international akzeptierten Finanzaufsicht unterliegen. Damit wird die Nutzung von Offshore-Zentren bzw. Steueroasen verboten. Derartige Maßnahmen zur Bändigung der Finanzmärkte sind auch im nationalen Alleingang möglich, wie die Beispiele Großbritannien (Verbot der Leerverkäufe oder des Short-Sellings) und Spanien (Verbot der Verbriefung) zeigen.

### **3. Bankenreform**

*Erstens* müssen sich die Banken wieder auf ihr Kerngeschäft konzentrieren. Dieses Kerngeschäft besteht aus der Verwaltung von Einlagen sowie der Vergabe von Krediten. Dies erfordert vor allem eine radikale Rückführung des Wertpapiergeschäfts, das sich für Banken auf die Ausgabe eigener längerfristiger Anleihen zur Refinanzierung beschränken sollte. Der Wertpapierhandel – und erst recht der Eigenhandel – sollte nicht zu den Aktivitäten einer Bank gehören. Banken sollten nicht Eigentümer von Kapitalanlagegesellschaften sein. Insgesamt ist das hochriskante Investment-Banking massiv einzuschränken. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, dass der in den letzten 15 Jahren übermäßig aufgeblähte Bankensektor gesund geschrumpft wird. Damit dies nicht zu Entlassungen und am Ende zum Verlust von Arbeitsplätzen führt, sollte die Arbeitszeit der Beschäftigten verringert und mehr Personal zur Verbesserung der Qualität des Services eingesetzt werden.

*Zweitens* sollte eine Bankenreform die Bedeutung des Interbankenmarktes relativieren, der sich in der Vergangenheit öfter als blockierendes Element des Finanzsystems erwiesen hat. Diese Relativierung kann auf zwei Wegen erfolgen: Zum einen kann die Alternative zur

## KAPITEL 2

Kreditvergabe zwischen den Banken, die kurzfristige Einlage bei der Zentralbank (Übernachteinlagen), dadurch unattraktiv gemacht werden, dass der hierfür von der Zentralbank gegebene Zins auf null gesenkt oder dass er sogar negativ wird, d.h. eine Parkgebühr für bei der Notenbank kurzfristig untergebrachtes Geld erhoben wird. Zum anderen würde die Bedeutung des Interbankenmarktes relativiert, wenn die Kreditvergabe öffentlicher Banken und Finanzinstitute ausgeweitet würde. Darüber hinaus können große Unternehmen auch direkt Zentralbankkredite erhalten.

*Drittens* muss das Regelwerk von Basel II korrigiert werden. Dessen Mängel sind in der aktuellen Krise offen zutage getreten. Die prozyklische und polarisierende Wirkung dieser mikroökonomischen Ausrichtung muss durch einen antizyklischen und ausgleichenden Mechanismus ersetzt werden. Dieser folgt nicht in erster Linie einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsorientierungen, sondern Kriterien der Systemstabilität. Die Teilprivatisierung der Bankenaufsicht durch die Zulassung eigener Risikomodelle der Banken oder die externe Begutachtung durch private Rating-Agenturen bei der Bonitätsprüfung muss zurückgenommen werden. Korrigiert werden sollte Basel II auch durch eine Anhebung der Eigenkapitalanforderungen sowie deren Differenzierung nach Kreditgruppen. Kredite an Finanzinvestoren sollten mit sehr viel höheren Anforderungen unterlegt werden als Kredite an Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU).

### **4. Reform der Kapitalmärkte**

Ziel dieser Reform ist es, die Dynamik der Geschäfte auf den Kapitalmärkten zu entschleunigen. Es geht also um eine deutliche Verringerung des Umfangs und der Geschwindigkeit der Transaktionen auf den Kapitalmärkten. Damit werden die in den letzten beiden Jahrzehnten dominierende Spekulationen zurückgedrängt, und es wird eine rationale Lenkung von Kapital zu reproduktiven Zwecken gestärkt. Zur Entschleunigung der Kapitalmärkte sollte eine spürbare Steuer auf Finanztransaktionen eingeführt werden, von der nur die erstmalige Ausgabe von Aktien oder Anleihen auszunehmen wäre. Dass dadurch eine Verknappung des Angebots auf den Kapitalmärkten ausgelöst

werden würde, muss angesichts des allgemeinen Kapitalüberflusses nicht befürchtet werden. Wenn die Kapitalmärkte in der aktuellen Situation nicht funktionieren, liegt dies am tiefen Misstrauen und an der Risikofurcht als Folgen der Finanzmarktkrise und nicht an einer Anti-Spekulationssteuer, mit der die Risiken eingeschränkt werden sollen.

Der Umfang von Finanzmarkttransaktionen würde auch dadurch ökonomisch angemessen reduziert, dass der Einsatz des Kredithebels bei Unternehmensübernahmen durch Finanzinvestoren (Private-Equity- und Hedgefonds) streng reguliert wird. Dazu bieten sich zwei Instrumente an: Entweder wird bei der Finanzierung der Übernahme administrativ ein Eigenkapitalanteil von mindestens 50 Prozent vorgeschrieben, oder es werden derartige Kredite durch heraufgesetzte Eigenkapitalanforderungen verteuft.

Derivate, also von ökonomischen Werten abgeleitete Finanzmarktprodukte, sollten auf ihre ökonomisch sinnvolle Funktion der Preis-sicherung zurückgeführt werden. Hierzu reichen einfache zweiseitig verbindliche Termingeschäfte aus, die in standardisierten Formen (Futures oder Swaps) über staatliche oder staatlich beaufsichtigte Börsen abgewickelt werden. Komplexe Strukturen wie Optionen und ihre vielfachen Ableitungen sind hierzu nicht erforderlich und sollten daher auf den Finanzmärkten keine Rolle spielen. Derivate sind grundsätzlich über Börsen zu handeln. Das bedeutet, dass die große Mehrheit der Derivate, die bislang unreguliert (Over the counter, OTC) zirkulieren, entweder aufzulösen oder in börsengehandelte Instrumente zu transformieren sind.

## **5. Reform der Finanzaufsicht**

Die Bankenaufsicht wird in Deutschland zu Teilen von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und zu Teilen von der Deutschen Bundesbank wahrgenommen. Die BaFin beaufsichtigt als Allfinanzbehörde nicht nur Banken, sondern ist auch für das Versicherungswesen und den Wertpapierhandel zuständig. Die in Deutschland praktizierte Aufteilung der Bankenaufsicht auf zwei „Agenturen“ ist im internationalen Vergleich eher ungewöhnlich. Angesichts der

## KAPITEL 2

Tatsache, dass den beaufsichtigten Kreditinstituten oftmals die Aufgabenabgrenzung zwischen Bundesbank und BaFin unklar war, ist es erst im Krisenjahr 2008 zu einer Präzisierung gekommen, die aber weiterhin viele Fragen offen lässt. Durch die Finanzmarktliberalisierung der vergangenen 20 Jahre und die Schaffung regulierungsfreier Räume haben die Finanzaufsichtsbehörden immer größere Probleme, den Finanzsektor wirksam zu beaufsichtigen. Nichtsdestotrotz muss aber konstatiert werden, dass BaFin und Bundesbank nicht einmal die ihnen noch zur Verfügung stehenden bescheidenen Möglichkeiten der Beaufsichtigung voll ausgeschöpft haben. Daher braucht es nicht nur eine Reform der Finanzregulierung, sondern auch Reformen der Aufsichtsstruktur selbst.

Die Finanzaufsicht stellt sich auch als europäische Aufgabe. International existieren große Unterschiede in Bezug auf die Organisation und Praxis der Finanzaufsicht. Insgesamt liegt in Europa die Regulierung des Finanzsektors immer noch weitgehend auf der nationalen Ebene. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die Finanzsysteme und ihre Spielregeln zwischen den einzelnen Volkswirtschaften teilweise erheblich in ihrer Struktur unterscheiden. Eine Besonderheit beispielsweise der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer der EU ist, dass sich deren Bankensektor nahezu vollständig in ausländischer Hand befindet. Auch wenn im Vergleich der nationalen Regime die Unterschiede groß sind, so bedarf es doch einer erheblichen Ausweitung der Koordination und Kohärenz der Finanzaufsicht in Europa. Gerade wegen der europäischen und internationalen Verflechtung der systemisch relevanten Kreditinstitute ist es dringend geboten, von Seiten der Regulierungsbehörden auf europäischer als auch auf der internationalen Ebene konzertiert vorzugehen. Die Schaffung einer – zumindest für die Eurozone – einheitlichen Finanzaufsichtsbehörde ist überfällig. Dies wäre auch ein starkes Signal an die internationale Staatengemeinschaft für ein leistungsfähiges internationales Frühwarnsystem. Einfache statistische Verfahren zum Datenaustausch insbesondere im Rahmen der Entwicklung strategisch wichtiger Bilanzpositionen müssten vereinbart werden.

## Literatur

- Asmussen, Jörg (2006): Verbriefungen aus Sicht des Bundesfinanzministeriums, Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 26.09.2006, einsehbar unter: [http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/081010\\_Asmussen.pdf](http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/081010_Asmussen.pdf)
- Hickel, Rudolf (2008): Keynes und die Finanzmarktkrise; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2008.
- Hickel, Rudolf (2008): Wirtschaft im Griff der Finanzmärkte, einsehbar unter: [http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf\\_dateien/Hickel](http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf_dateien/Hickel)
- Huffschmid, Jörg (2002): Politische Ökonomie der Finanzmärkte. 2. Aufl., Hamburg.
- IFSL Research (2009): Pension Markets 2009, einsehbar unter: <http://www.ifsl.org.uk/output/ReportItem.aspx?NewsID=33>
- McKinsey & Company (2008): Mapping global capital markets, Fifth annual report, einsehbar unter: [http://www.mckinsey.com/mgi/publications/fifth\\_annual\\_report\\_Executive\\_Summary.asp](http://www.mckinsey.com/mgi/publications/fifth_annual_report_Executive_Summary.asp)
- OECD (2009): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris.



### **3 Beschäftigungsprogramm und Arbeitszeitverkürzung gegen die Krise**

*Deutschland befindet sich in der schwersten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Arbeitslosigkeit ist im vergangenen Jahr zwar noch weiter gesunken, die Zahl der Beschäftigten gestiegen. Doch diese Daten zeichnen kein aktuelles Bild der Lage. Der Arbeitsmarkt ist im Konjunkturverlauf immer nachlaufend. Der Personalabbau erfolgt nicht so schnell, wie den Unternehmen die Aufträge wegbrechen.*

*Das ganze Ausmaß der Krise wird sich auf dem Arbeitsmarkt erst im Verlauf dieses Jahres zeigen. Schon ein Anstieg der saisonbereinigten Arbeitslosenzahlen zum Jahreswechsel zeigt die Trendwende. Der Höchststand an Beschäftigung und der niedrigste Stand der Arbeitslosigkeit im abgelaufenen Zyklus wurden im vergangenen Jahr erreicht. Ein Anstieg von bis zu einer Million mehr Arbeitslosen ist zu befürchten.*

*Deutlich wird, dass die Agenda-Politik gescheitert ist. Der Abbau der sozialen Transfers für Arbeitslose und die massive Prekarisierung von Arbeitslosen und Beschäftigten hat den Arbeitsmarkt keineswegs robuster gemacht. Die einzige wirksame Beschäftigungspolitik ist ein umfangreiches Konjunkturprogramm mit einem kräftigen Anstieg der öffentlichen Investitionen. Die bisherigen Programme der Bundesregierung sind dafür völlig ungenügend. Perspektivisch muss ein solches Programm durch die Verkürzung der Arbeitszeit ergänzt werden.*

#### **3.1 Die Situation auf dem Arbeitsmarkt**

Das Jahr 2009 hat nicht gut begonnen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist von Dezember 2008 auf Januar 2009 saisonbereinigt um 56.000 Personen gestiegen – verglichen mit einer Erhöhung um 33.000 im Dezember und 4.000 im November 2008. Im Bereich der Leihar-

## KAPITEL 3

beit muss laut DGB (2009) von Entlassungen in Höhe von 100.000 bis 120.000 seit dem Frühjahr 2008 ausgegangen werden, wobei nur für eine sehr kleine Gruppe von 2.300 Leiharbeitnehmerinnen und Leiharbeitnehmern Kurzarbeit angemeldet worden ist. Es war zu erwarten, dass die Auswirkungen des Konjunkturabschwungs und der Finanzmarktkrise aufgrund der Flexibilisierung und Deregulierung schneller und stärker auf den Arbeitsmarkt durchschlagen werden als früher – vor allem im Bereich der Leiharbeit. Die Gesamtanmeldungen für das Kurzarbeitergeld lagen im Dezember 2008 bei 404.000, das waren 240.000 mehr als im November. Im Februar 2009 stieg die Zahl der Anmeldungen sogar auf 700.000 an. Mit einem weiteren deutlichen Anstieg der Anzeigen für das Kurzarbeitergeld wird gerechnet.

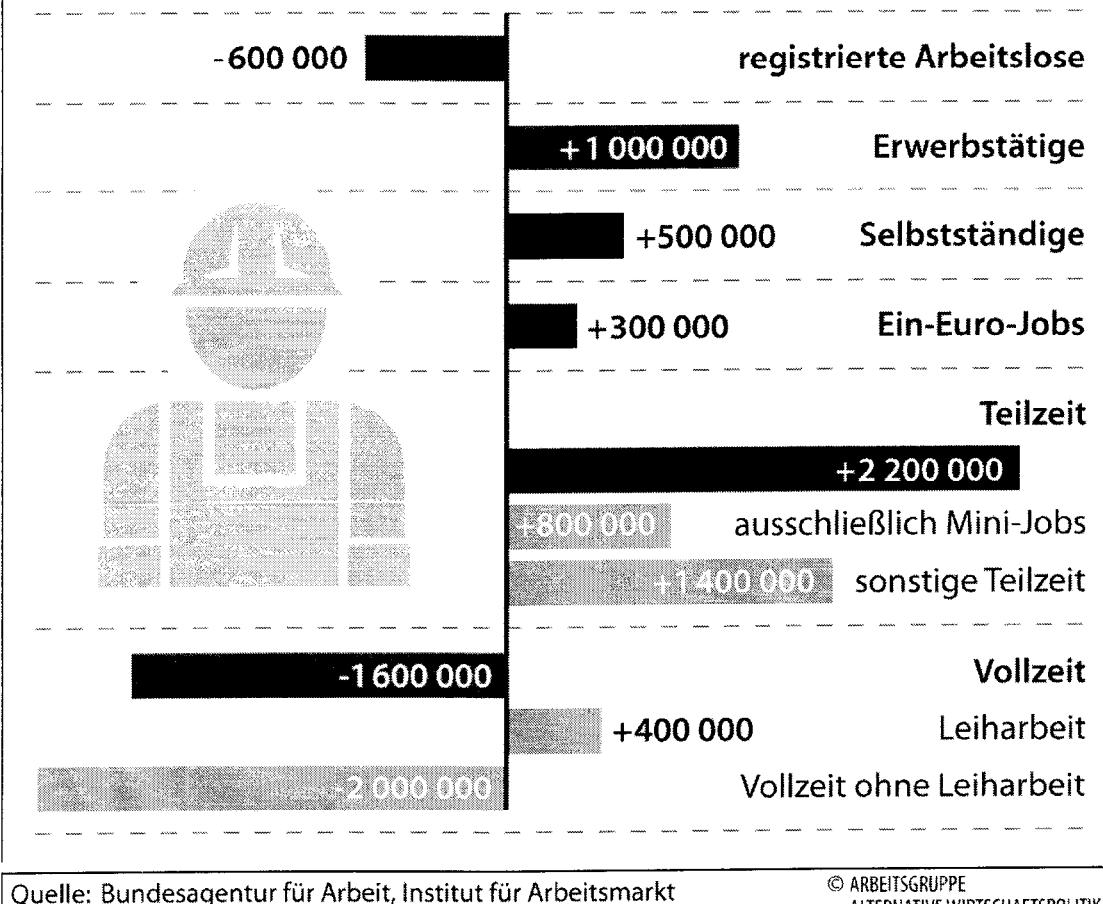
Trotz des 2008 begonnenen wirtschaftlichen Abschwungs und der zusätzlichen negativen Effekte durch die Finanzmarktkrise müsste der Einbruch viele Beobachterinnen und Beobachter überraschen – wurde doch laut und häufig von einem stabilen Arbeitsmarkt gesprochen, dessen Situation sich auch in der Krise nicht wesentlich verschlechtern werde. Auf den ersten Blick steht das Jahr 2008 tatsächlich noch für einen positiven Trend auf dem Arbeitsmarkt. So war die registrierte Arbeitslosigkeit von 3,78 Millionen um mehr als 500.000 Arbeitslose auf 3,27 Millionen gesunken. Bis zum Oktober 2008 war zudem die Zahl der Erwerbstätigen in jedem Monat um durchschnittlich 38.000 gestiegen, und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lag noch im November 2008 um 1,6 Prozent höher als im Vorjahr.

### **„Agenda 2010“ und das vermeintliche Arbeitsmarkt-Wunder**

Im Zeitraum von 2001 bis 2008 ist die registrierte Arbeitslosigkeit um 600.000 zurückgegangen. Sieht man genauer hin, bleibt von dieser guten Nachricht aber so gut wie nichts übrig. Verursacht wurde dieser Rückgang nicht durch die Schaffung von normalen Vollzeitstellen. Diese haben sogar dramatisch um zwei Millionen abgenommen. Einen Boom gibt es dafür bei allen möglichen Arten von schlechter Arbeit: Teilzeitbeschäftigung, Ein-Euro-Jobs, Mini-Jobs und Leiharbeit wurden kräftig ausgeweitet.

## Mehr Beschäftigung – aber was für welche?

### Veränderung der Erwerbstätigenzahlen von 2001 bis 2008



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, eigene Berechnungen u. Schätzungen.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

Zudem ist in nur vier Jahren die Zahl der Teilzeitbeschäftigten, die eigentlich eine Vollzeitstelle suchen, von 1,1 Millionen im Jahr 2003 auf über zwei Millionen im Jahr 2007 angestiegen. Die Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen jenseits des Normalarbeitsverhältnisses hat dazu geführt, dass mittlerweile mindestens neun Millionen Menschen im Niedriglohnsektor arbeiten – ein Viertel aller abhängig Beschäftigten. Diese Veränderungen der Beschäftigtenstruktur blieben nicht folgenlos für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen und je Erwerbstätigenstunde ist erstmals seit 1991 in der Bundesrepublik gegenüber dem Vorjahr gesunken. Hinzu kommt, dass durch verschiedene Rechtsänderungen viele früher als

## KAPITEL 3

arbeitslos registrierte Menschen aus der Arbeitslosenstatistik gefallen sind, obwohl sie auch weiterhin einen Arbeitsplatz suchen.

Damit lässt sich als Fazit festhalten: Die Agenda 2010 hat am Aufschwung keinen Anteil. Im Gegenteil, sie hat sogar den Aufschwung behindert und den Übergang in den Abschwung beschleunigt. Nach Berechnungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK 2008) haben die schwachen Lohnzuwächse der jüngeren Vergangenheit rund 600.000 Arbeitsplätze gekostet. Dennoch wäre es fatal zu behaupten, die Agenda 2010 sei gänzlich ohne Wirkung geblieben. Diese liegt nur auf einem ganz anderen Feld und ist alles andere als positiv: Sie hat zu einem fatalen Bruch in der wirtschaftlichen Entwicklung geführt und ist Ursache dafür, dass die Qualität der Arbeit verschlechtert, Einkommen und Konsum gedrückt und auf diese Weise das wirtschaftliche Wachstum geschwächt wurde und wird.

### **Auswirkungen von prekärer Beschäftigung auf Mensch, Arbeitswelt und Gesellschaft**

Ein Rückgang der Arbeitslosigkeit wird oft pauschal positiv bewertet, unabhängig davon, welche Qualität die in diesem Zusammenhang entstandenen Beschäftigungsverhältnisse haben und wie somit das Leben der darin Tätigen aussieht. Daher soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die Auswirkungen jener Beschäftigungsformen geben werden, die für einen Aufwärtstrend in den Statistiken sorgten: die prekären Beschäftigungsverhältnisse.

#### *Vom Normalarbeitsverhältnis zur Prekären Beschäftigung*

In der Wissenschaft ist nach der gängigen Definition ein *Normalarbeitsverhältnis* eine unbefristete, sozialversicherungspflichtige und abhängige Vollzeitbeschäftigung. Einige Autorinnen und Autoren führen darüber hinaus als zusätzliches Merkmal noch die tarifliche Absicherung als Merkmal an.

Als *atypische Formen der abhängigen Beschäftigung* können in einer Negativabgrenzung alle Beschäftigungsformen, die die oben genannten Eigenschaften nicht erfüllen, zusammengefasst werden. Hierzu gehören u.a. befristete, geringfügige sowie Teilzeitbeschäftigte Verhältnisse.

Unter den Begriff „*Prekäre Beschäftigung*“ fallen Arbeitsverhältnisse mit häufig extrem niedrigen Löhnen, die zumeist nicht auf Dauer und Kontinuität angelegt sind, keine Absicherung durch die Sozialversicherung und nur geringe arbeitsrechtliche Schutzrechte aufweisen.

Nun wird jedoch nicht jeder atypische Arbeitsplatz von der beschäftigten Person als prekär empfunden und umgekehrt nicht jede dem Normalarbeitsverhältnis entsprechende Beschäftigung als nicht prekär. Doch enthalten atypische Beschäftigungsformen ein erhebliches Risiko der Prekarisierung.

Aus den Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis resultieren verschiedene Benachteiligungen für die prekär Beschäftigten. So zeigt sich für Menschen in befristeten und Leiharbeitsverhältnissen eine meist höhere gesundheitliche Belastung durch die Arbeit (z.B. in Form von Lärm oder dem Arbeiten mit schweren Lasten) als für ihre unbefristeten Kolleginnen und Kollegen (Fuchs 2006). Auch negative Auswirkungen auf die psychische Verfassung sind bei befristeter und Leiharbeit im Allgemeinen größer, u.a. durch sich ständig wiederholende Tätigkeiten. Einhergehend mit dem kurzfristigen Charakter der beiden Beschäftigungsformen empfinden die in befristeter oder Leiharbeit Tätigen die Unsicherheit ihrer Beschäftigung als besondere Belastung. Hinzu kommt für viele Menschen in befristeter Beschäftigung, Leiharbeit oder Minijobs eine schlechtere Bezahlung im Vergleich zu in Normalarbeitsverhältnissen Beschäftigten bei gleicher oder vergleichbarer Tätigkeit. Dies zeigt sich vor allem für Minijobs, in denen unabhängig von der Qualifikation überwiegend Niedriglöhne gezahlt werden.

Die Art der Beschäftigung wirkt sich auch auf die Einbindung

## KAPITEL 3

der Beschäftigten in das Sozialleben des Betriebs aus. Die Kurzfristigkeit vieler prekärer Beschäftigungsformen kann diese ganz erheblich behindern. In diesem Zusammenhang sind nicht nur psychische Beeinträchtigungen für die prekär Beschäftigten aufgrund fehlender sozialer Beziehungen im Betrieb anzutreffen, sondern auch negative Auswirkungen auf die Durchsetzungsfähigkeit der Beschäftigteninteressen. Der größere Druck der Arbeitsmarktkonkurrenz für prekär Beschäftigte kann zu geringerer Kooperation unter den Beschäftigten und zu stärkerem Konkurrenzverhalten führen (Thome/Birkel 2007). Die Auswirkungen des verstärkten Einsatzes von prekärer Beschäftigung auf die in Normalarbeitsverhältnissen Arbeitenden sind daher nicht zu unterschätzen. Neben der Tatsache, dass es die Tendenz zur Substitution von unbefristeten Arbeitsverhältnissen durch prekäre Beschäftigungsformen wie Minijobs gibt, ist aufgrund der Schwächung der Beschäftigteninteressenvertretung auch von einer zunehmenden Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Normalarbeitsverhältnisse auszugehen (Fuchs 2006).

Die gesellschaftlichen Auswirkungen von prekärer Beschäftigung sind erheblich. Arbeit in prekären Beschäftigungsformen kann nicht den positiven Einfluss von Normalarbeitsverhältnissen auf gesellschaftliche Anerkennung und Integration leisten. Der Versuch, betriebliche Sozialbeziehungen trotz Kurzfristigkeit und Unsicherheit der Arbeitsverhältnisse zu erhalten, droht zulasten des außerbetrieblichen Soziallebens zu gehen. Zusätzlich stellt die berufliche Unsicherheit Probleme für die Lebensplanung dar und kann so in Verbindung mit weiteren Merkmalen prekärer Beschäftigung u.a. zu Wut oder Resignation führen. Doch nicht nur prekär Beschäftigte sind von Ängsten betroffen, sondern auch ihre Kolleginnen und Kollegen in Normalarbeitsverhältnissen, die befürchten müssen, den gesellschaftlichen Status durch ihre Arbeit nicht halten zu können (Dörre 2006).

Die Arbeitsmarktpolitik hat diese Situation nicht nur nicht verhindert, sondern sogar gefördert. So hat sie bestimmte prekäre Beschäftigungsverhältnisse wie die Ein-Euro-Jobs erst geschaffen und andere wie die Leiharbeit durch gesetzliche Deregulierung für Unternehmen noch attraktiver gestaltet. Gleichzeitig wurde es den Menschen durch

Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien erschwert, diese Arbeiten zu verweigern. Schließlich zwingt die geringe Höhe der Transferleistungen Arbeitslose dazu, Arbeit anzunehmen, die sie ohne ihre beklemmende Lage nicht annehmen würden.

### *Bessere Arbeitsbedingungen statt Prekarisierung*

Im *Sondermemorandum 2008* hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits darauf hingewiesen, dass in einer erwerbsorientierten Gesellschaft die menschliche „Geißel“ Arbeitslosigkeit auf bedrückende Weise wirksam ist.

Angesichts der aktuellen Entwicklungen in den Betrieben und auf dem Arbeitsmarkt verschärft sich die Situation für alle Beteiligten. Wachsende Arbeitslosigkeit erhöht den Druck auf die Erwerbslosen, die Rückkehr in Beschäftigung unter sich weiter verschlechternden Bedingungen betreiben zu müssen. Gleichzeitig wächst der Druck auf die Beschäftigten, zur Sicherung des Arbeitsplatzes sowohl finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen als auch weiteren Einschnitten in der Qualität ihrer Arbeit und Arbeitsbedingungen ausgesetzt zu sein.

Aus dieser Situation erwächst eine Druckperspektive. Es entsteht ein spezifischer Wettbewerb zwischen verschiedenen beteiligten Gruppen und Strukturen mit der Gefahr eines sich verschärfenden Unterbietungswettbewerbs sowohl auf quantitativer als auch auf qualitativer Ebene. Die daraus erwachsene Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen kann eine Stabilisierung gewährleisten, die einen immer tieferen Fall abbremst und somit eine richtige und notwendige Antwort ist. Sie löst das entstehende Dilemma aber nicht vollständig.

Entscheidend sind darüber hinaus weitere politische Entscheidungen. Vor allem geht es darum, die negativen Erfahrungen der fehlorientierten Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik wahrzunehmen, die in der Agenda 2010 und den Hartz-

Gesetzen begründet sind, und eine konsequente Umkehr zu betreiben. Die sowohl unter Rot-Grün als auch in der folgenden großen Koalition betriebene neoliberale Politik muss korrigiert und eine arbeits- und wirtschaftspolitische Neuausrichtung eingeleitet werden.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass auch die qualitativen Aspekte guter Arbeit weit von den Erfordernissen einer verantwortlichen Gestaltung der Arbeitsprozesse entfernt sind. Der aktuelle DGB-Index 2008 für gute Arbeit bezeugt die empfundenen Unzulänglichkeiten der Beschäftigten in den verschiedenen Arbeitsdimensionen. An keiner Stelle ist die Zielstellung „guter Arbeit“ für das Jahr 2008 erreicht worden.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sind die Gewerkschaften gefordert, neben der Interessenvertretung der Beschäftigten dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit hohes Gewicht beizumessen. Die unzureichende Auseinandersetzung mit den Problemen der Arbeitslosigkeit und den Auswirkungen auf die Arbeitskräftesituation sowie die immer stärker werdende Flucht der Arbeitgeber aus den Flächentarifen erschwert zunehmend den Kampf um den Erhalt von Arbeitsplätzen.

In hohem Umfang werden in betrieblichen Vereinbarungen Lohnkürzungen und Arbeitszeitverlängerung erpresst und zum Teil unumgänglich, um vorhandene Arbeitsplätze – häufig nur auf überschaubare Zeit – zu erhalten und durch einen Wechsel auf eine ungewisse Zukunft zu retten.

Die einzelnen Unternehmen sind in diesem System fest eingebunden und den herrschenden und sich aktuell verschärfenden Wettbewerbs- und Marktentwicklungen unterworfen. Das Streben der Unternehmerinnen und Unternehmer, Gewinne zu maximieren, um ihr Kapital kurzfristig zu vermehren und ihre Marktpositionen zu erhalten oder auszubauen, wird in der aktuellen Krise zu einer Überlebensstrategie.

Die herrschende Politik hat im Rahmen der Konjunktur-

programme Schritte eingeleitet, die dazu beitragen sollen, Unternehmen zu stützen und Arbeitsplätze durch die Nutzung unterschiedlicher Instrumente zu sichern. Eine Abkehr von den fatalen Fehlentwicklungen der Hartz-Gesetze ist allerdings nicht zu erkennen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich von einem sich verstärkenden negativen Wirkungsviereck sprechen. An den jeweiligen Ecken befinden sich die Arbeitslosigkeit (Arbeitslose), die Wirtschaft (Unternehmen), abhängig Beschäftigte und die Politik. Sie befinden sich in einer Wechselbeziehung mit einer aufeinander wirkenden Dynamik, die fatale Folgen hat.

Ausgehend von diesen Wirkungsprozessen gilt es vor allem, die Kampfkraft und Interessenorientierung der gewerkschaftlichen Kämpfe zu stärken und neu zu justieren. Der Kampf gegen Arbeitslosigkeit und die Wahrnehmung des formulierten Wirkungsvierecks stellen sich als entscheidende Aufgaben, um neue Perspektiven für Veränderungsprozesse anzunehmen und zu gestalten.

Die bedrängten Belegschaften und Gewerkschaften sind in den vergangenen Jahren zunehmend in einen reinen Verteidigungskampf geraten. Eine umfassende Erfolgsperspektive wird sich aus dieser Situation kaum durchsetzen lassen. Angesichts der Rezession sind ein dringendes Umsteuern und eine Neuaustrichtung der Politik unumgänglich.

Der Kampf der Gewerkschaften für eine Umkehr dieser Politik wird nicht zuletzt durch die Rückgewinnung von Flächentarifen, durch die Neuaufnahme der Diskussion um die Verkürzung von Arbeitszeiten und durch die Durchsetzung von Mindestlöhnen getragen werden müssen. In der gewerkschaftlichen Debatte wird es auch und wieder verstärkt darum gehen müssen, das Primat der Politik einzufordern und in den Organisationen gesellschaftliches und gewerkschaftspolitisches Terrain neu zu erobern.

### **Grundsätze aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Wie Arbeitsmarktpolitik dem Problem der Arbeitslosigkeit und den davon Betroffenen begegnet, hängt von ihren Grundsätzen ab. Momentan dominiert die Ansicht, dass Arbeitslosigkeit aufgrund zu hoher, für die Unternehmen anfallender Arbeitskosten existiert und das Sozialsystem durch nicht arbeitswillige Menschen belastet wird. Eine logische Konsequenz sind die Versuche, Menschen für immer geringere Einkommen arbeiten zu lassen und den Druck auf Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld zu erhöhen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vertritt eine völlig andere Position zu den Grundsätzen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Arbeitslosigkeit ist aber kein individuelles Problem, das durch Qualifikationsmaßnahmen und Repressionen gelöst werden kann. Es gibt auf dem deutschen Arbeitsmarkt aktuell nicht genügend Nachfrage nach arbeitswilligen Menschen. Die Arbeitsplatzlücke betrug 2008 unter Einbeziehung der verdeckten Arbeitslosigkeit von 1,19 Millionen und der Stillen Reserve von 0,48 Millionen insgesamt ca. 4,9 Millionen. Damit war sie zwar deutlich kleiner als 2007, als sie bei ca. 5,6 Millionen Arbeitsplätzen lag, aber in jedem Fall fehlen Millionen von Arbeitsplätzen. Damit wird deutlich, dass Arbeitslosigkeit ein gesellschaftliches Problem ist, dem nur durch entsprechende Maßnahmen auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene wie Arbeitszeitverkürzung oder den Ausbau des öffentlichen Beschäftigungssektors nachhaltig und erfolgreich Abhilfe geschaffen werden kann.

Auch die Tatsache, dass es in unserer Gesellschaft zwar die *Pflicht* zur Erwerbsarbeit, nicht jedoch das *Recht* darauf gibt, ist von entscheidender Bedeutung (Engler 2007). Auf diese Weise geraten die von Arbeitslosigkeit Betroffenen in eine Zwangssituation, aus der sie kaum ausbrechen können. Um auf einem soziokulturell angemessenen Niveau in unserer Gesellschaft leben zu können, ist Erwerbsarbeit notwendig. Wegen fehlender Arbeitsplätze und daraus entstehender Arbeitslosigkeit können viele jedoch keiner Erwerbsarbeit nachgehen. Aufgrund des fehlenden Rechts auf Arbeit sind die Arbeitslosen nun der Arbeitsmarktpolitik ausgeliefert, mit der diese ohne Rücksicht auf das Wohlergehen und die Würde der Menschen in Arbeit gebracht werden sollen.

*Art. 23 der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen*

1. Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf gerechte und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz vor Arbeitslosigkeit.
2. Jeder, ohne Unterschied, hat das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
3. Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.

Notwendige Voraussetzung einer demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnung sind Bürgerinnen und Bürger, deren Existenz durch den Staat und ein Sozialsystem abgesichert ist (Trube 2007). Andernfalls kann es auch in einer Demokratie mit gleichem Stimmrecht bei Wahlen ein starkes Ungleichgewicht zwischen dem politischen Einfluss der materiell Begünstigten und dem der materiell Benachteiligten geben. Besonders deutlich wird dies in der aktuellen Steuer-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die unter Verweis auf die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger mit Einkommen und Vermögen diese bei Steuern und Abgaben entlastet und zugleich mit der Begründung knapper staatlicher Finanzmittel die Freiheit der erwerbslosen Bürgerinnen und Bürger von materieller Not und staatlichem Zwang einschränkt.

Daraus ergeben sich die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nach einer ausreichenden materiellen Absicherung der Erwerbslosen, die ihnen nicht die Last eines gesellschaftlichen Mangels an Arbeitsplätzen aufbürdet, sondern die Möglichkeit zur Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben garantiert. Zudem muss die Förderung bei Arbeitslosigkeit in Form eines individuell einklagbaren Rechtes gegeben sein, um das Ungleichgewicht zwischen Fordern und Fördern in der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik aufzuheben und

## KAPITEL 3

die Abhängigkeit der erwerbslosen Menschen von der Arbeitsverwaltung in eine Begegnung auf Augenhöhe umzuformen. In diesem Sinn müssen zukünftig auch die Kürzung der Arbeitslosenunterstützung zur Durchsetzung der Annahme von unzumutbarer Arbeit sowie alle anderen Formen der Ausübung von Druck oder Zwang auf erwerbslose Menschen unterlassen werden.

### **Neue aktive Arbeitsmarktpolitik**

Die notwendigen Schlussfolgerungen aus diesen Grundsätzen sind bereits in früheren *Memoranden* der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dargestellt worden. So müssen Arbeitslose durch Transferleistungen vor Armut geschützt und diejenigen, die in Beschäftigungsmaßnahmen tätig sind, tarifüblich bezahlt werden. Solche Beschäftigungsmaßnahmen dürfen Arbeitslosen nicht unter Zwang auferlegt werden. Sie sollen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterqualifizieren und ihnen eine mittelfristige Perspektive sowie gesellschaftliche Anerkennung bieten. Es ist besonders darauf zu achten, dass solche Maßnahmen nicht zur Substitution von Normalarbeitsverhältnissen eingesetzt, sondern zusätzliche gesellschaftliche Bedarfe bedient werden. Hierbei muss gelten, dass die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik flexibel auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Arbeitssuchenden zugeschnitten werden und ihr Einsatz nicht in erster Linie von Kostenerwägungen abhängt.

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung ist zum 1. Januar 2009 auf 2,8 Prozent gesenkt worden. Dies ist weniger als die Hälfte des Beitragssatzes von 6,5 Prozent aus dem Jahr 2006. Da ein massiver Anstieg der Arbeitslosigkeit bevorsteht, schränkt dies die finanziellen Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik weiter ein. Wegen dieser finanziellen Restriktionen, der gesellschaftlichen Ursache von Arbeitslosigkeit und der positiven gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Wirkung von Beschäftigungsmaßnahmen muss Arbeitsmarktpolitik künftig ausschließlich über Steuern finanziert werden.

Konkret fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Anhebung des Arbeitslosengeld-II-Satzes auf 450 Euro. Das Arbeitslosengeld soll in der Regel 70 Prozent des um anfallende Abzüge

bereinigten sozialversicherungspflichtigen Einkommens der letzten Beschäftigung entsprechen und für eine Dauer von zwei Jahren bezogen werden können (bei Erwerbslosen über 50 Jahren für eine Dauer von drei Jahren). Weiterhin müssen mindestens alle Verschärfungen der Bedingungen für Arbeitslose, die im Zuge der Hartz-Reformen eingeführt worden sind, wieder zurückgenommen werden. Dies betrifft u.a. die Regelung, dass Menschen ohne familiäre Bindung bereits nach vier Monaten Arbeitslosigkeit bereit sein müssen, Arbeit in ganz Deutschland anzunehmen.

In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass Geldmangel zwar kurzfristig zu einer Steigerung der Such-Aktivitäten der von Arbeitslosigkeit Betroffenen führen kann, aber langfristig starke negative Auswirkungen auf deren psychisches Wohlbefinden hat, das durch den Zustand der Arbeitslosigkeit bereits belastet ist (Frese 2008). Während die Arbeitsmarktpolitik also versucht, den nicht nachweisbaren Mangel an Motivation zur Arbeitssuche zu bekämpfen, wirkt sie negativ auf das Wohlbefinden und die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen. Hier liegt offensichtlich eine falsche Prioritätensetzung vor.

Von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung ist gerade in der aktuellen Krise die Nachfragewirkung, die von Transferleistungen ausgeht. So hat der Staat hier die Möglichkeit zur direkten Steuerung der Höhe des Einkommens, wobei dieses aufgrund der geringen Höhe in den meisten Fällen ausschließlich für Konsum ausgegeben wird. Neben einer Anhebung des Lebensstandards für die Betroffenen führen höhere Transferleistungen also in gleichem Umfang zu einer höheren Nachfrage. Aufgrund der Tatsache, dass die Gesamtausgaben für Transferleistungen in Zeiten des Aufschwungs niedriger sind als in Zeiten des Abschwungs, ergibt sich eine antizyklische Wirkung („automatische Stabilisatoren“), deren Verstärkung die Nachfrage im Konjunkturabschwung stimuliert.

### **Neuorganisation der Arbeitsmarktpolitik**

Im Dezember 2007 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Organisationsform der Arbeitsgemeinschaften (ARGen) nicht der Kompetenzordnung des Grundgesetzes entspricht. In diesen

## KAPITEL 3

ARGen übernehmen die Kommunen zusammen mit der Arbeitsagentur die Leistungserbringung für die von den Regelungen des SGB II Betroffenen, d.h. die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Alternativ gibt es für Kommunen auch die Möglichkeit, als so genannte Optionskommune diese Leistungen allein zu erbringen oder sich diese mit der Arbeitsagentur zu teilen, also getrennt zu arbeiten. Bei Inkrafttreten der Organisationsreformen 2005 hatten sich 349 Kommunen für die Bildung von ARGen und 69 Kommunen für die Form der Optionskommune entschieden. Eine vergleichende Evaluation hinsichtlich der Wirksamkeit hat noch keine eindeutigen Ergebnisse liefern können. Das Bundesverfassungsgericht gab einer Klage von Kreisen und Landkreisen teilweise statt und führte in der Urteilsbegründung aus, dass die gemeinsame Leistungserbringung in ARGen den Anspruch der Kommunen auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung verletzt und die Regelung damit gegen das Grundgesetz verstößt. So ist es gesetzlich vorgesehen, dass die Kompetenzen hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen entweder klar beim Bund oder bei den Ländern liegen. Durch die Zusammenarbeit ist diese klare Zuordnung der Verantwortlichkeit jedoch nicht möglich. Eine Neuregelung muss bis 2010 gefunden werden. Die Bundesregierung hat dazu eine Änderung der Organisationsform vorgeschlagen, die keine tief greifenden Änderungen am Betreuungssystem vorsieht.

Es gibt jedoch neben den verfassungsrechtlichen Bedenken zusätzliche Kritik an den ARGen bzw. an ihrer bisherigen Organisationsform, die weitergehende Veränderungen notwendig macht. Durch die Trennung der Leistungserbringung für das SGB II und das SGB III kommt es zu einem Zuständigkeitsbruch für Erwerbslose, deren finanzielle oder familiäre Situation sich verändert, sodass sich der Zuständigkeitsbereich ändert. Die Trennung der Arbeitsmarktpolitik entsprechend den Rechtskreisen im SGB II und SGB III führt auch zur Entstehung von unnötigen Parallelstrukturen. Der Aussteuerungsbetrag, der bei einem Zuständigkeitsübergang vom SGB III ins SGB II von der Bundesagentur für Arbeit an den Bundeshaushalt zu zahlen ist, verfehlt die beabsichtigte Anreizwirkung, Erwerbslose möglichst schnell bzw. vor dem Übergang in den Bereich des SGB II wieder in Arbeit zu bringen. Dieser

Aussteuerungsbetrag ist eine politisch völlig verfehlte und rechtlich zweifelhafte Enteignung der Beitragszahlerinnen und -zahler.

So konzentriert sich die Vermittlung und Förderung vor allem auf diejenigen Arbeitssuchenden, deren Chancen auf einen Arbeitsplatz schon sehr hoch sind, weil der Mitteleinsatz in diesem Fall in einem guten Verhältnis zur Ersparnis steht. Für von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohte Erwerbslose ist der Aufwand aufgrund der geringeren Wahrscheinlichkeit eines schnellen Erfolges dagegen weniger lohnend. Zudem sind die Leistungserbringerinnen und -erbringer vor Ort durch die Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit stark an zentrale Entscheidungen gebunden, was ihren Spielraum einschränkt.

Aus diesen Punkten ergeben sich die Forderungen nach einer einheitlichen Organisationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik für die Rechtskreise des SGB II und des SGB III, nach der Abschaffung des Aussteuerungsbetrages sowie der Schaffung größerer Freiräume für die Leistungserbringerinnen und -erbringer vor Ort im Rahmen einer effektiveren Steuerung der Arbeitsmarktpolitik. Diese Punkte sind bereits im *Memorandum 2006* behandelt worden. Notwendig ist außerdem die Rückbesinnung auf Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, welche in den letzten Jahren immer weniger eingesetzt oder – wie im Fall der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) – sogar gestrichen worden sind. Auch 2008 zeigt sich hier kein anderes Bild, als es die Entwicklung der vorhergehenden Jahre erwarten lässt. So liegt die Zahl der Menschen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) pro Monat durchschnittlich bei knapp weniger als 40.000 und die Zahl der Menschen in Maßnahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) pro Monat durchschnittlich bei knapp mehr als 150.000 (Bundesagentur für Arbeit 2008).

### **3.2 Für eine neue Verteilung der Arbeit**

Angesichts einer Beschäftigungslücke von ca. fünf Millionen Arbeitsplätzen muss jedoch weitergehend gehandelt werden. Reformen der Arbeitsmarktpolitik allein reichen zur Bewältigung des gesellschaft-

## KAPITEL 3

lichen Problems Arbeitslosigkeit nicht aus, da nicht genug Arbeit für alle Arbeitssuchenden angeboten wird, zumindest bei derzeitiger Verteilung der Arbeitszeit. Eine Verringerung der Produktions-Produktivitäts-Lücke, die eine Zunahme an Arbeitsvolumen und somit an zusätzlicher Nachfrage nach Arbeitenden bedeuten würde, ist mittelfristig nicht zu erwarten.

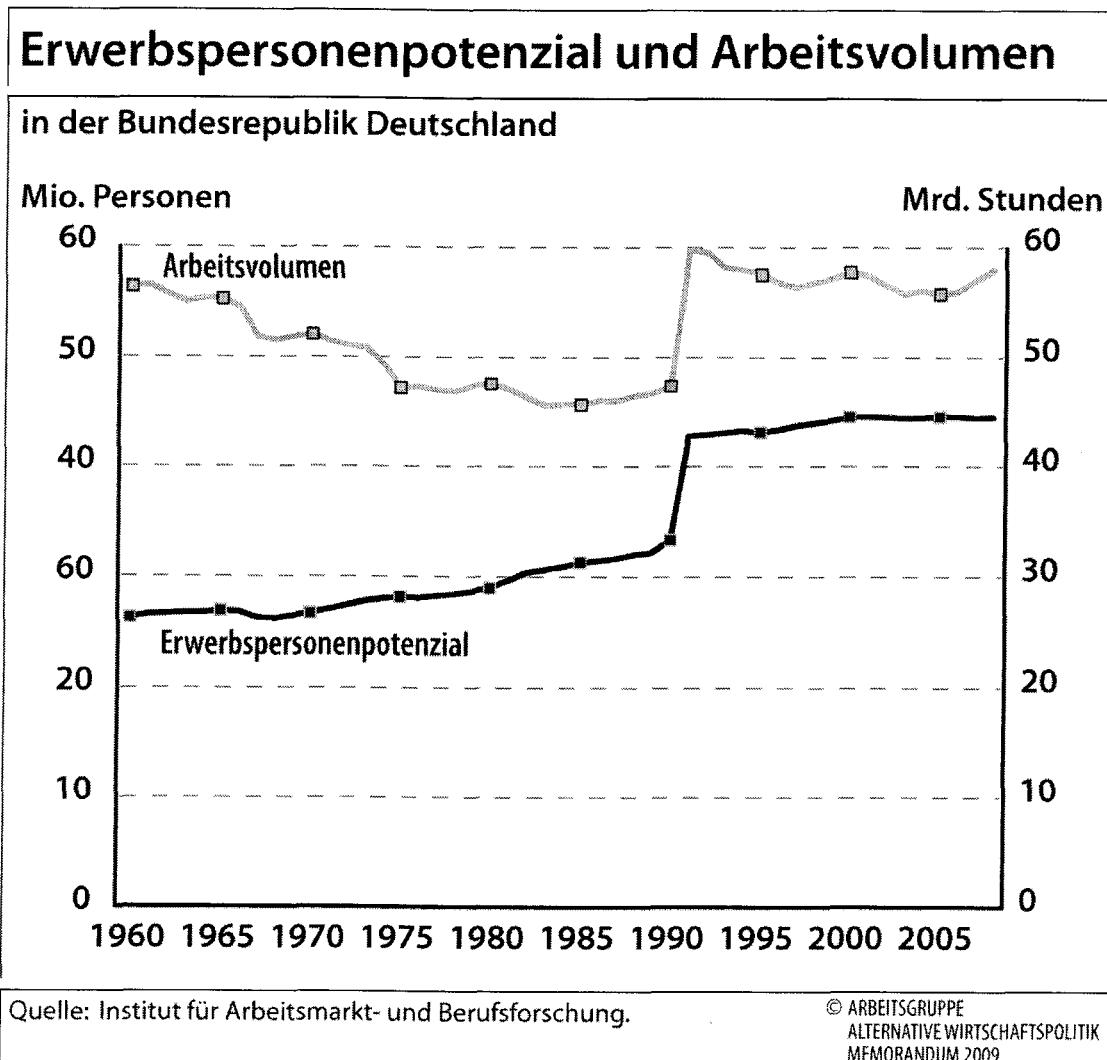
Folgerichtig fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich und hat im *Memorandum 2008* erneut ausführlich dargelegt, warum diese unabdingbar ist. Die gegenwärtige Situation, in der Beschäftigte eine zunehmende Verdichtung sowie die Ausweitung der Arbeitszeit hinnehmen müssen und gleichzeitig Menschen Arbeit suchen (und darunter leiden, keine zu finden), führt zu einem Ungleichgewicht zwischen der Macht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf der einen Seite und der Macht der Beschäftigten auf der anderen Seite. Aufgrund des so erzeugten Überangebots von Arbeitskraft können erstere Druck auf den Preis der Arbeit bzw. das Einkommen der Beschäftigten ausüben, was sich deutlich in der Einkommensverteilung niederschlägt. Für eine höhere Lebensqualität der Beschäftigten und Arbeitslosen ist eine Umverteilung von Arbeitszeit und Einkommen notwendig, die den Beschäftigten ohne Verlust von Kaufkraft bessere Arbeitsbedingungen, mehr Freizeit und damit Möglichkeiten zur Gestaltung des (gesellschaftlichen) Lebens abseits des Produktionsprozesses gibt und den Arbeitslosen wieder die Chance zur Teilhabe am nach wie vor dominierenden sozialen Integrationsfaktor Arbeit eröffnet.

### **Arbeitszeitverkürzung aus beschäftigungspolitischer Perspektive**

Der Rückgang der insgesamt geleisteten Arbeit ist dabei kein Phänomen dieses Jahrzehnts, sondern eine langfristig zu beobachtende Entwicklungstendenz. Der Vergleich des gesamtdeutschen Arbeitsmarktes von 2008 mit dem der Bundesrepublik (ohne DDR) von 1960 zeigt das ganze Ausmaß der Arbeitsplatzlücke: Während das Arbeitsvolumen von 56,4 Milliarden Stunden nur geringfügig (um 2,5 Prozent) auf 57,9 Milliarden Stunden zugenommen hat, ist das Potenzial der Erwerbspersonen von 26,3 Millionen auf 44,4 Millionen Personen

## BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMM UND ARBEITSZEITVERKÜRZUNG

gewachsen. Das bedeutet, dass sich heute 69 Prozent mehr Menschen um etwa das gleiche Arbeitsvolumen bewerben wie 1960. Diese Entwicklung wurde bis in die Mitte der 1970er Jahre durch eine entsprechende Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 44 auf 40 Stunden ausgeglichen. Seit diesem Zeitpunkt kam die Arbeitszeitverkürzung faktisch zum Stillstand.



In der aktuellen Krise kommt es durch zwei Effekte zu einer Verkürzung der Arbeitszeit. Einerseits werden die Arbeitszeitkonten leer geräumt und laufen vielfach ins Minus. In diesem Fall handelt es sich um eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich. Andererseits wird Kurzarbeit geleistet. In diesem Fall liegt eine Arbeitszeitverkürzung zulasten der Beschäftigten und der Arbeitslosenversicherung vor.

## KAPITEL 3

Beides reicht allerdings längst nicht aus, um die wirtschaftliche Krise abzufedern. Arbeitszeitverkürzung kann hier einen Beitrag leisten, um Entlassungen zu verhindern. In diesem Fall handelt es sich um eine Verteilung des geringeren Arbeitsvolumens in einem Betrieb auf die gesamte Belegschaft.

Im *Memorandum 2008* hat sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisch mit dieser Möglichkeit auseinander gesetzt. Problematisch ist, dass in solchen Fällen der von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte volle Lohnausgleich in der konkreten Krisensituation von vielen Unternehmen nicht zu finanzieren ist. Trotzdem ist es eine Maßnahme, die den Weg in die Arbeitslosigkeit verhindern kann. Sie vermeidet den Absturz des Einkommens auf das Arbeitslosengeldniveau und das Risiko länger anhaltender Arbeitslosigkeit. Voraussetzung ist allerdings, dass bei einer besseren wirtschaftlichen Lage auch der Lohnausgleich erfolgt.

### **Arbeitszeitverkürzung aus geschlechterpolitischer Perspektive**

Arbeitszeitverkürzung ist nicht nur aus beschäftigungspolitischen Gründen, sondern genauso aus gleichstellungs- und geschlechterpolitischen Gründen geboten: Das Hauptproblem, für das Arbeitszeitverkürzung unter geschlechterpolitischen Gesichtspunkten die Lösung sein könnte, ist der anhaltende Ausschluss der Frauen von verantwortungsvollen und gut bezahlten Tätigkeiten. Trotz inzwischen höherem Bildungsniveau der Frauen und trotz aller Frauenförder- und Gender-Mainstreaming-Rhetorik besteht in Deutschland eine geschlechterspezifische Lohndifferenz von 24 Prozent. In zentralen Führungspositionen – z.B. in den Vorständen der Dax-Unternehmen – sind Frauen kaum vertreten.

Eine wesentliche Ursache hierfür ist die in (West-) Deutschland europaweit am stärksten ausgeprägte Unvereinbarkeit von Familie und Beruf. Das in Europa einzigartige System der Halbtagsbetreuung und Halbtagsschule sowie die traditionell männlich geprägte Langzeitarbeitskultur in den Betrieben machen es Menschen mit Kindern oder anderen Sorgeverpflichtungen unmöglich, diese mit einem Arbeitsverhältnis zu vereinbaren, das in irgendeiner Form Entwicklung

und Karriere verspricht. 40 Wochenstunden plus bis zu zwei Stunden täglich Wegezeiten als Normalfall, 50 bis 60 oder mehr Wochenstunden in Führungspositionen, eine selbstverständliche Bereitschaft zu Überstunden, wichtige Besprechungen am Abend – all das können die meisten Frauen nicht leisten, da sie nach wie vor die Hauptlast an Kinderbetreuung und Pflege von Angehörigen tragen.

Dieses Dilemma, das Frauen in Deutschland von den höheren und gut bezahlten Berufspositionen ausschließt, hat sich in den letzten Jahren noch verschärft: Die tatsächliche Arbeitszeit der Vollzeitbeschäftigte ist in Deutschland von 2003 bis 2007 von 40 auf 41,1 Wochenstunden gestiegen (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2008). Damit hat Deutschland die viertlängsten Arbeitszeiten in Europa (2003 lag es noch genau im europäischen Durchschnitt). Die tatsächliche Arbeitszeit liegt damit 3,3 Stunden über der tarifvertraglich vereinbarten. Dieses enorme Auseinanderklaffen von tariflicher und tatsächlicher Arbeitszeit ist insbesondere durch einen gigantischen Berg von mindestens drei Milliarden Überstunden (davon zur Hälfte nicht bezahlten) verursacht. Rein rechnerisch ergäbe der Abbau dieses Überstundenbergs ca. 1,7 Millionen Arbeitsplätze.<sup>1</sup>

Gleichzeitig gibt es immer mehr Arbeit zu ungünstigen Zeiten (Seifert 2008): Es ist ein rasanter Anstieg von Nacht-, Schicht- und Wochenendarbeit zu verzeichnen, der auf eine Ausdehnung von Betriebs- und Maschinenlaufzeiten sowie der Ladenöffnungszeiten zurückgeht. Damit einher geht eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten überwiegend im Unternehmensinteresse je nach Auftragslage („atmende Fabrik“, Zwangsuraub bei Auftragsflaute, Arbeit auf Abruf). Teilweise ist geradezu eine Überwucherung der Lebenszeit durch die Arbeitszeit (permanente Abrufbarkeit durch das Handy) zu konstatieren. All diese Arbeitszeitformen sind mit Kindern und anderen sozialen Verpflichtungen kaum vereinbar: Kinder und pflegebedürftige Menschen brauchen vor

---

1 Die hier dargestellten Arbeitszeiten sind über Befragungen ermittelt worden. Methodisch anders geht das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) vor, welches vorhandene Statistiken auswertet. Die auf diese Weise erhobenen Arbeitszeiten weichen erheblich davon ab.

## KAPITEL 3

allem Verlässlichkeit und Anwesenheit zu Tageszeiten, an denen sie wach und aktiv sind.

Der beschriebene Trend zu Arbeitszeitverlängerung und Flexibilisierung führt, aller Gleichberechtigungs rhetorik zum Trotz, zu einer Re-Traditionalisierung der Geschlechterverhältnisse. Trotz der kontinuierlich ansteigenden Frauenerwerbsbeteiligung nimmt in Deutschland das Gesamtarbeitsvolumen der Frauen nicht zu. Der Anteil der Frauen in Deutschland, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, stieg langfristig und belief sich im Jahr 2006 auf 61,5 Prozent aller Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren. Auf Vollzeitstellen umgerechnet stagniert dieser Anteil jedoch seit Beginn des Jahrzehnts. Deutschland geht hier im Vergleich mit anderen europäischen Ländern einen Sonderweg (vgl. Tabelle 3). Die Arbeitszeiten von Frauen (Vollzeit und Teilzeit zusammengenommen) sind hier die zweitkürzesten in Europa, bei den Teilzeitbeschäftigt sogar die kürzesten (IAQ-Report 04/2008).

Tabelle 3: Erwerbsbeteiligung von Frauen in Vollzeitäquivalenten für Deutschland, die EU-15 und EU-27

	Deutschland	EU-15	EU-27
2001	46,5	46,2	47,2
2006	46,5	48,2	48,8

Quelle: Eurostat 2007, nach IAQ Report 2008-04.

Die Zunahme der Beschäftigung von Frauen ist dementsprechend fast ausschließlich dem Zuwachs von Teilzeitarbeit und Minijobs geschuldet, die vielfach unfreiwillig ausgeübt werden. 5,5 Millionen abhängig Beschäftigte möchten einer Studie der Universität Flensburg zufolge ihre Arbeitszeit gerne verlängern, v.a. solche in Teilzeit- oder Minijobs (Grözinger u.a. 2008). Der Großteil der Teilzeitjobs gewährleistet kein existenzsicherndes Einkommen. Von den Minijobs gehören 90 Prozent zum Niedriglohnsektor, es gibt kaum Aufstiegschancen, und

Altersarmut ist vorprogrammiert. Insgesamt kann diese Entwicklung zu Teilzeit- und Minijobs (bei gleichzeitiger Tendenz zur Arbeitszeitverlängerung bei den Vollzeitjobs) als eine gigantische individualisierte Arbeitszeitverkürzungsmaßnahme ohne Lohnausgleich betrachtet werden.

Komplementär dazu haben ausgerechnet junge Väter nach der Geburt eines Kindes die längsten Arbeitszeiten aller Beschäftigungsgruppen; dies allerdings aus purer Not und nicht, weil sie das so wollen: Eine wachsende Zahl von Männern, insbesondere von jungen Vätern, würde gerne Teilzeit arbeiten (einer Umfrage des BMFSJ zufolge etwa 20 Prozent), scheitert aber vielfach an der Langzeitarbeitskultur im Betrieb. Wie groß der Wunsch junger Väter ist, beim Aufwachsen ihrer Kinder in ganz anderem Maße dabei zu sein als ihre eigenen Väter, zeigt der Umstand, dass der Anteil von Männern in Elternzeit nach der Einführung des neuen Elterngelds (Lohnersatzleistung von 67 Prozent statt 300 Euro Festbetrag) innerhalb kürzester Zeit von zwei Prozent auf über zehn Prozent gestiegen ist.

Arbeitszeitverlängerung, die vor allem die Vollzeitbeschäftigte und somit überwiegend die Männer trifft, verfestigt dieses traditionelle Geschlechterungleichverhältnis in der Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit. Diese Entwicklung widerspricht fundamental dem egalitären Beziehungsmodell, das inzwischen die meisten jungen Paare in die Familiengründung einbringen: Beide wollen berufstätig sein, und beide wollen sich als Eltern auch die Haus- und Sorgearbeit teilen. Aus diesem Sachverhalt ergeben sich folgende Handlungsanforderungen: Kern aller Bemühungen um eine Arbeitszeitverkürzung aus der Geschlechterperspektive sollte der Sechsstudentag bzw. die 30-Stunden-Woche sein (verbunden mit einem Rechtsanspruch von acht Stunden Kinderbetreuung täglich für Kinder vom ersten bis zum 14. Lebensjahr). Dies ist nicht schematisch zu verstehen, sondern als Norm, um die die tatsächliche Arbeitszeit je nach Lebenssituation und Lebensphase oszillieren kann. Die Gegenüberstellung von gesellschaftlich vorhandenem Arbeitsvolumen und Erwerbspersonenpotenzial zeigt, dass die ökonomische Grundlage für eine solche neue kurze Vollzeit gegeben ist.

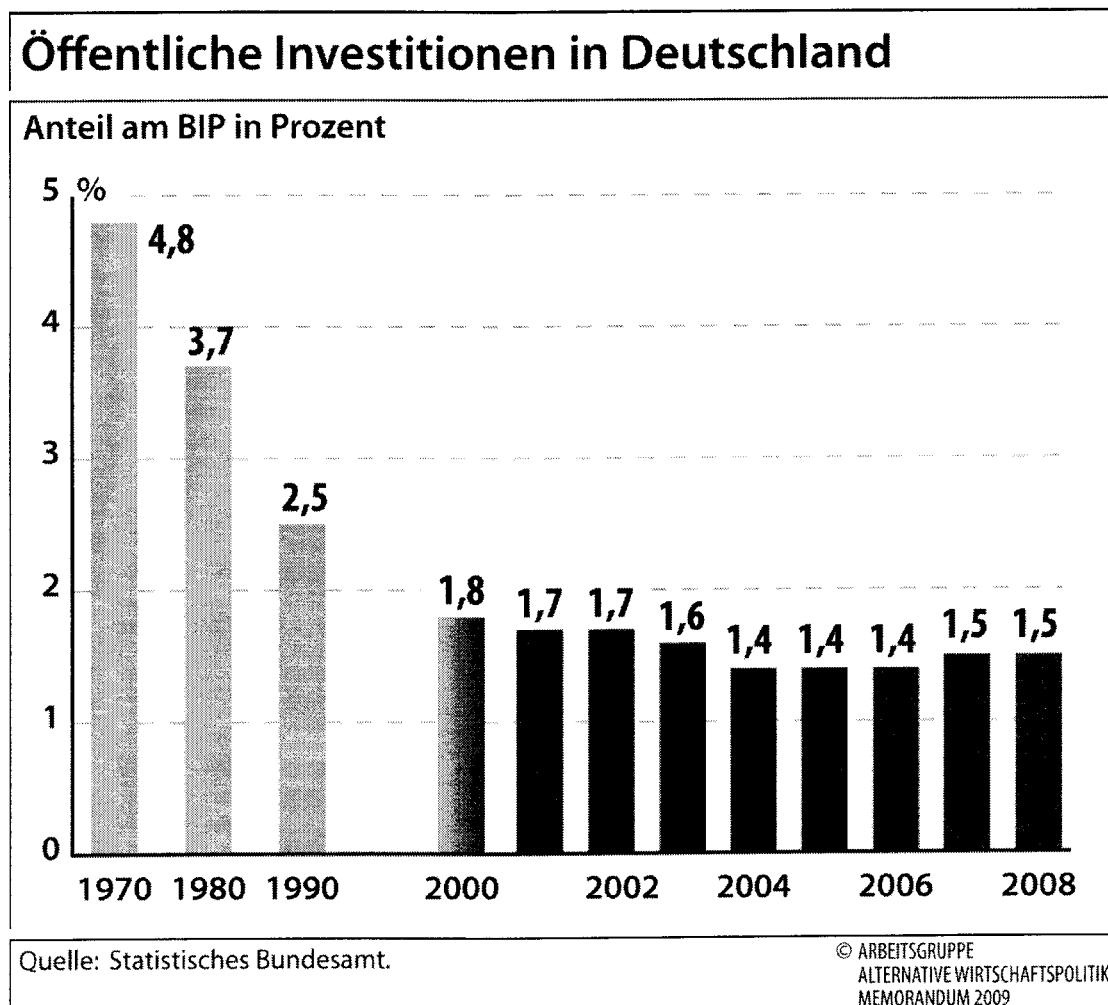
### 3.3 Öffentliche Investitionen für mehr Beschäftigung

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in ihren *Memoranden* immer wieder betont, dass eine Beseitigung infrastruktureller, sozialer und ökologischer Defizite sowie der in Deutschland seit über drei Jahrzehnten vorliegenden Massenarbeitslosigkeit ohne ein langfristig angelegtes öffentliches Investitionsprogramm in Höhe von jährlich 75 Milliarden Euro nicht möglich ist.

Dieses umfassende Programm bezieht sich u.a. auf eine Erneuerung der öffentlichen Infrastruktur, auf Energieeinsparprogramme, auf den Ausbau des ÖPNV sowie auf Ausgaben für Bildung, Forschung und Kultur. Außerdem hält die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine zielgerichtete Investitionsförderung im Bereich von Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) für sinnvoll.

Seit Jahren wird die öffentliche Infrastruktur in Deutschland vernachlässigt. Immer mehr öffentliche Einrichtungen verfallen, und es haben sich enorme Nachholbedarfe aufgestaut. Lange Zeit wurden immer weniger Mittel für die öffentliche Infrastruktur aufgewendet. Inzwischen haben sich die Werte auf einem historischen Tiefpunkt stabilisiert. Weil in den letzten Jahren die Bruttoausgaben der Gebietskörperschaften für Bauten und Ausrüstungen kaum mehr ausgereicht haben, um die Abschreibungen zu decken, stagniert der Wert des öffentlichen Anlagevermögens (Vesper 2007, S. 20). Neben dem Rückgang der öffentlichen Ausgaben insgesamt (Staatsquote) machen die fehlenden Investitionen einen wichtigen Teil der „Entstaatlichung“ aus. Dieser Prozess war durchaus politisch gewollt, wie die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schon im *Memorandum 2001* feststellte: „Die öffentlichen Investitionen wurden in der Vergangenheit aber nicht nur ganz pragmatisch zur Schließung von Finanzlücken geopfert, sondern waren ihrer Höhe nach auch ideologisch bestimmt: Zwischen 1981 und 1984 fand der größte Rückgang der Investitionsquote überhaupt statt. Die zum offiziellen Regierungsprogramm erhobene neoklassische Wirtschaftstheorie, die einen Rückzug des Staates aus allen Bereichen der Gesellschaft propagiert, hat in dieser Zeit tief Spuren in der Finanzpolitik hinterlassen.“ (S. 236) Selbst die erste Phase der deutschen

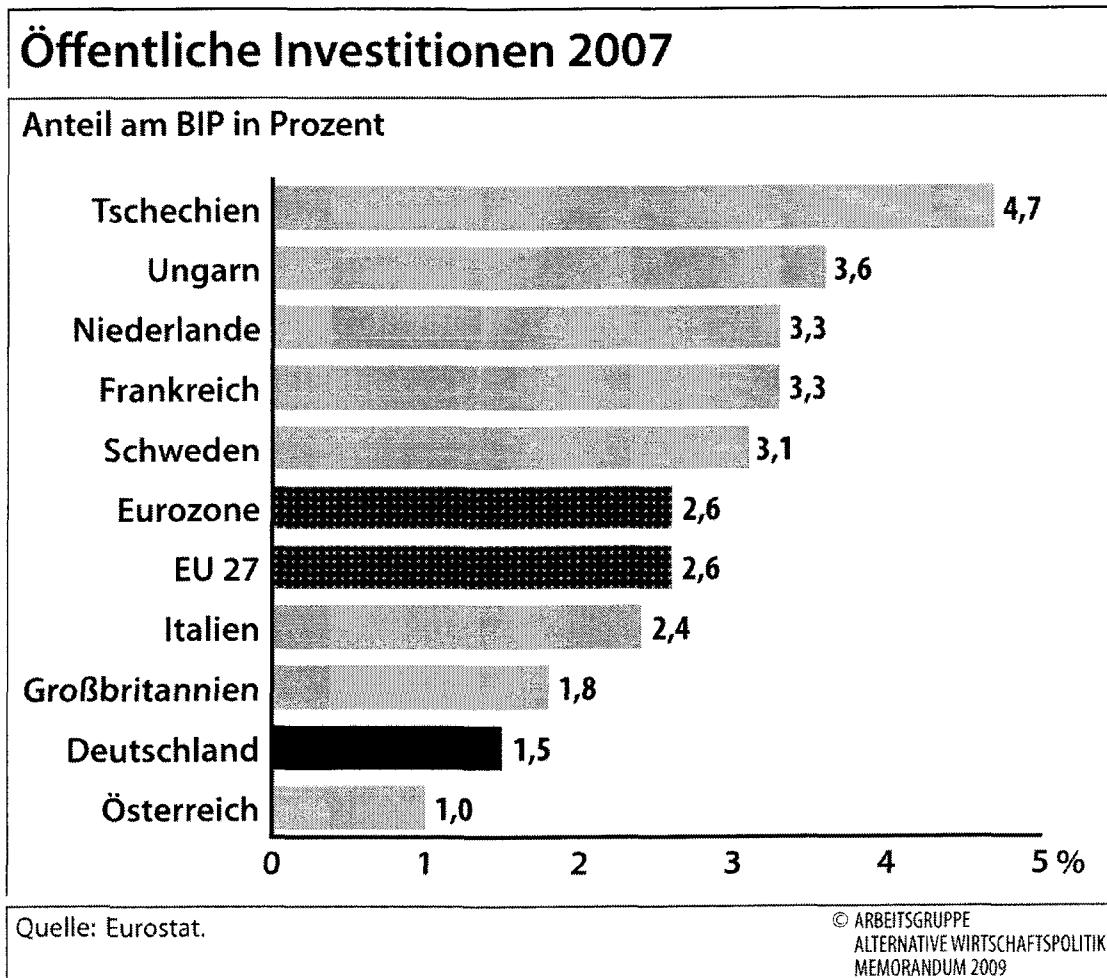
Vereinigung, bei der es erhebliche zusätzliche Nachholbedarfe für Ostdeutschland gab, hat sich nicht in einem nennenswerten Anstieg des Anteils der öffentlichen Investitionen am BIP niedergeschlagen.



Zwar werden diese Zahlen durch die Privatisierungskampagnen der letzten Jahre leicht verzerrt, aber dadurch wird der Rückgang nicht vollständig erklärt. Durch die Verlagerung von ehemals in öffentlicher Regie betriebenen Aufgaben in private Unternehmen oder Eigenbetriebe auf kommunaler Ebene zählen Investitionen in diesen Unternehmen/Bereichen unter Umständen nicht mehr als öffentliche Investitionen. Ein Beispiel wäre der Bau einer Briefsortieranlage, der früher als Ausgabe der Bundespost zu den öffentlichen Investitionen gerechnet worden wäre. Als Deutsche Post AG, die sich zudem nur noch zum Teil im Besitz der öffentlichen Hand befindet, zählt die gleiche Ausgabe nicht

mehr zu den öffentlichen Investitionen. Exakte Daten darüber, wie groß die statistische Verzerrung durch die Privatisierung ausfällt, liegen nicht vor. Für den kommunalen Bereich schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) den statistischen Korrekturbedarf auf etwa 29 Prozent für die alten Bundesländer und auf 22 Prozent für die neuen Bundesländer (Reidenbach u.a. 2008, S. 60). Damit kann der dramatische Verfall der öffentlichen Investitionen in den letzten Jahren nur zu einem kleinen Teil durch die Verzerrungen, die durch den Rückzug der öffentlichen Hand entstanden, erklärt werden.

Nicht nur im historischen Vergleich, sondern auch im Verhältnis zu anderen Staaten der EU bewegen sich die öffentlichen Investitionen in Deutschland auf einem extrem niedrigen Niveau. Im Durchschnitt aller EU-Staaten beläuft sich der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP auf 2,6 Prozent, das sind immerhin 1,1 Prozentpunkte mehr als



in Deutschland. Wenn die Spitzenwerte auch von den osteuropäischen Staaten kommen, in denen es noch einen erheblichen Nachholbedarf gibt, so erreichen Länder wie Frankreich oder die Niederlande mit 3,3 Prozent einen mehr als doppelt so hohen Wert wie Deutschland. Wollte Deutschland nur den Durchschnittswert der EU erreichen, müssten die öffentlichen Investitionen bereits um 27 Milliarden Euro jährlich steigen.

Schon in Zeiten einer guten konjunkturellen Entwicklung belasten die geringen öffentlichen Investitionen die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und meritorischen Gütern, die wirtschaftliche Entwicklung und das Beschäftigungsniveau. In der aktuellen Situation kommt ihnen eine Schlüsselstellung zur Bewältigung der Krise zu. Nach einem in atemberaubendem Tempo sich vollziehenden Meinungsumschwung der Mainstream-Ökonominnen und -Ökonomen ist das inzwischen allgemein anerkannt. Sogar der Sachverständigenrat (SVR) fordert in seinem jüngsten Gutachten vom Herbst 2008 mehr öffentliche Investitionen zur Bewältigung der Wirtschaftskrise. Konkret fordert er eine Aufstockung der staatlichen Infrastrukturinvestitionen im Bereich der Verkehrsnetze und der kommunalen Infrastruktur sowie eine Erhöhung der Bildungsausgaben (Sachverständigenrat 2008, Ziffer 430).

Öffentliche Investitionen eignen sich in idealer Weise zur Stimulierung der Konjunktur. Ihr gesamtes Ausgabevolumen wird konjunkturwirksam, weil keine Gelder in einer erhöhten Sparquote dem Wirtschaftskreislauf wieder entzogen werden. Als direkte öffentliche Ausgaben sind öffentliche Investitionen auch nicht davon abhängig, dass sie durch Dritte abgerufen werden. Das kann vor allem für Förderanreize für private Investitionen zu einem Problem werden, wenn die wirtschaftliche Lage kaum Wachstumsperspektiven bietet und sich die privaten Investitionen trotz Förderung nicht rechnen. Vor allem aber erzeugen sie kein Strohfeuer, sondern haben nachhaltige Effekte. Neben der unmittelbaren Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung verbessern sie die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur und damit sowohl die Lebensqualität der Menschen als auch die Produktionsbedingungen für Unternehmen. Bei sehr langlebigen Investitionsgütern eignen sie sich zudem hervorragend für eine Schuldenfinanzierung,

## KAPITEL 3

weil dann die Kosten der Investition über die Nutzungsdauer verteilt werden.

Der größte Nachteil öffentlicher Investitionen besteht in einem relativ großen zeitlichen Vorlauf. Zwar gibt es in vielen Bereichen fertige Pläne für öffentliche Investitionen, die relativ schnell abgerufen werden können. Auch die mit dem Konjunkturpaket II der Bundesregierung beschlossenen Regelungen für eine Vereinfachung beim Vergaberecht fördert eine schnelle Abwicklung. Aber trotzdem bleibt bei größeren Projekten sowohl ein erheblicher Planungsaufwand als auch eine zwingend vorgeschriebene europaweite Ausschreibung, die erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. In einem Konjunkturprogramm sollten öffentliche Investitionen deshalb immer mit schnell greifenden Maßnahmen ergänzt werden.

Angesichts der inzwischen allgemeinen Anerkennung ihrer Wirkungen in der wissenschaftlichen Debatte muss es verwundern, dass die Bundesregierung dieses Instrument kaum nutzt. Das erste Konjunkturprogramm der Regierung hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schon in ihrem *Sondermemorandum* im November 2008 kritisiert. Es wird den Anforderungen in keiner Weise gerecht und ist nicht nur im gesamten Ausgabevolumen völlig ungenügend. Öffentliche Investitionen spielen darin nur eine sehr untergeordnete Rolle. Das zweite Konjunkturpaket ist demgegenüber quantitativ und qualitativ ein deutlicher Fortschritt. Doch auch dieses Paket bleibt mit einem Gesamtvolume von ca. einem Prozent des BIP hinter den Anforderungen der dramatischen Wirtschaftsentwicklung zurück.

Öffentliche Investitionen lassen sich sehr zielgerichtet einsetzen. Bei der Gestaltung der staatlichen Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme ist zunächst darauf zu achten, dass die zusätzlichen staatlichen Ausgaben möglichst in arbeitsintensive Branchen gelenkt werden und dass Politik und Exekutive den marktbeherrschenden Unternehmen wegen ihrer entsprechend hohen Preisstellungen keine ungerechtfertigten Vorteile durch die Staatsausgaben zukommen lassen. Denn bei den marktstarken Unternehmen können die relativen Mengen- und damit auch die Beschäftigungseffekte schwächer als bei Firmen ausfallen, die sich einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt sehen; dies sind in der



Regel Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU). Außerdem sollten die Ausgaben der ökologischen Umgestaltung der Gesellschaft dienen. Maßnahmen, die den CO<sub>2</sub>-Verbrauch reduzieren, ganz allgemein die Ressourceneffizienz steigern, den Schadstoffausstoß verringern und regionale Kreisläufe fördern, sind zu bevorzugen.

Ein weiteres Ziel ist die Verringerung regionaler Disparitäten. Gemeinden und Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, geringer Finanzkraft und/oder besonderen Defiziten bei der Infrastrukturausstattung sollen bei der Zuwendung der Mittel bevorzugt werden. Äußerungen wie die der Bundeskanzlerin, jetzt seien bei den öffentlichen Investitionen die alten Bundesländer dran, weil der Osten bereits ausreichend versorgt sei, gehen an der Realität vorbei, sind kontraproduktiv und vertiefen unnötig die politischen Gräben zwischen Ost und West. Die konkrete Verteilung der Gelder hat nach objektiven Kriterien zu erfolgen. Auch wenn ein Sonderprogramm „Aufbau Ost“ nicht mehr vorgesehen ist, so wird Ostdeutschland durch weiterhin vorhandene Defizite überproportional von einem Konjunktur- und Beschäftigungsprogramm profitieren.

Schließlich greift das Programm gezielt soziale und gesellschaftliche Defizite auf. Die Betreuung von Kindern, Alten und Kranken, die Förderung sozialer Initiativen und ganz allgemein des sozialen Zusammenlebens in einem Ort oder Stadtteil genauso wie die kulturelle Versorgung sollen damit gefördert werden. Damit diese Ziele erreicht werden können, geht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem von einem weiten Investitionsbegriff aus, der in den Fällen Personalausgaben mit einschließt, bei denen sie für die eigentliche Funktion der Investition unerlässlich sind. „In diesem Zusammenhang ist von einem weiten Investitionsbegriff auszugehen, der auch Personalausgaben für die Bereitstellung von sozialer, kultureller und bildungsbezogener Infrastruktur mit einschließt. Dieser steht im Gegensatz zu dem engen Investitionsbegriff, wie er beispielsweise im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verwendet wird.“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2001, 233/34) Für den Bereich der Bildungsausgaben ist ein solches Vorgehen inzwischen in der wissenschaftlichen und politischen Debatte breit akzeptiert.

## KAPITEL 3

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert ein Konjunktur- und Beschäftigungsprogramm für die Bereiche Bildung, kommunale Infrastruktur, Verkehrsinfrastruktur, Kultur und Forschung sowie ein Programm zur Förderung privater Investitionen zur ökologischen Umgestaltung der Produktion. Die einzelnen Bereiche sind nicht völlig trennscharf abzugrenzen, da in den kommunalen Bereich beispielsweise auch Ausgaben für Bildung und für Verkehr fallen.

### **Investitionen in Bildung**

Die Defizite, die es im Bildungsbereich gibt, sind gut dokumentiert. Die diversen PISA-Studien werfen Schlaglichter auf die Leistungsfähigkeit unseres Bildungssystems. Die Daten der OECD zeigen die Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich. Gleichzeitig betonen alle politischen Kräfte immer wieder die große Bedeutung eines leistungsfähigen Bildungssystems für die Zukunftsfähigkeit des Standorts. Sogar Chancengleichheit soll mit mehr Bildung erreicht werden. Konkret passiert allerdings wenig. Zuletzt ist der Bildungsgipfel der Bundesregierung im Herbst 2008 mit vielen prinzipiellen Aussagen zur Bedeutung der Bildung und keinen konkreten Verabredungen zur Verbesserung der Situation zu Ende gegangen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Erhöhung der Bildungsausgaben von 30 Milliarden Euro jährlich. Die Ausgaben betreffen vor allem zusätzliche Personalausgaben. Sie verteilen sich wie folgt:

- *Kindertagesstätten: 12 Milliarden Euro*  
Damit soll eine Ausweitung der frühkindlichen Betreuung für unter Dreijährige, eine Ausweitung der Ganztagesbetreuung für Drei- bis Sechsjährige, eine Verbesserung des Personalschlüssels und eine bessere Qualifizierung des Personals (mehr Beschäftigte mit Hochschulabschluss) erreicht werden. Außerdem dient das Geld für bauliche Erweiterungsmaßnahmen für mehr Plätze in Kindertagesstätten.
- *Allgemeinbildende Schulen: 4 Milliarden Euro*  
Darin enthalten sind vor allem die Ausweitung von Ganztagschul-

plätze, außerdem eine intensivierte Weiterbildung der Beschäftigten und die öffentliche Finanzierung von Unterrichtshilfen und Materialien (Lernmittelfreiheit). Nicht quantifiziert sind Veränderungen der Schulstruktur wie beispielsweise die vermehrte Einführung von Integrierten Gesamtschulen.

- *Berufsausbildung: 0,5 Milliarden Euro*

Finanziert werden soll die Ausweitung vollzeitschulischer Ausbildungsplätze. Zur Finanzierung bietet sich hier die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe an.

- *Hochschulen: 6 Milliarden Euro*

Die Beseitigung der Unterfinanzierung und der Ausbau der Hochschulen für eine höhere Studierendenquote sind in der Berechnung berücksichtigt. Dazu gehören die Aufstockung des Personals und bauliche Maßnahmen. Außerdem werden die BAföG-Leistungen verbessert. Studiengebühren zur Finanzierung lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* strikt ab.

- *Weiterbildung: 7,5 Milliarden Euro*

Schwerpunkt ist die Ausweitung der Weiterbildung für Arbeitslose. Damit gehört dieser Posten zu einem erheblichen Teil zu den Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Die notwendigen finanziellen Mehrbedarfe orientieren sich an der Berechnung von Jaich (2008). Die insgesamt etwas geringeren Ausgaben ergeben sich aus einer anderen Einschätzung, wie schnell das Personal entsprechend aufgestockt werden kann. Es ist nicht unbedingt davon auszugehen, dass der gesamte zusätzliche Personalbedarf sofort rekrutiert werden kann. Deshalb setzt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Personalausgaben etwas niedriger an. Jaich geht von einem Bedarf von 37 Milliarden Euro jährlich einschließlich baulicher Erweiterungsmaßnahmen aus, die aber nur für einen begrenzten Zeitraum anfallen. In den hier vorliegenden Berechnungen werden sukzessive Mittel für den Ausbau durch Personalmittel ersetzt bzw. werden Gelder aus Bereichen ohne Baumaßnahmen aufgestockt. Nach Abschluss des Ausbaustadiums ist der Mittelaufwand identisch.

## KAPITEL 3

### **Investitionen in die kommunale Infrastruktur**

Die Kommunen sind die wichtigsten Träger der öffentlichen Investitionen. Das gilt sowohl vom Volumen her als von der Nähe der Einrichtungen zu den Bürgerinnen und Bürgern. Von Krankenhäusern, Schulen, Theatern und dem ÖPNV bis zur Wasserversorgung betrifft dies viele unmittelbare Lebensbereiche.

Das deutsche Institut für Urbanistik (Reidenbach u.a. 2008) hat die kommunalen Investitionsbedarfe für den Zeitraum 2006 bis 2020 ermittelt. Danach gibt es insgesamt einen Bedarf von 704,1 Milliarden Euro (gerechnet in Preisen des Jahres 2000). Diese verteilen sich wie folgt:

Trinkwasser	29,0 Milliarden Euro
Abwasser	58,2 Milliarden Euro
Verwaltungsgebäude	19,8 Milliarden Euro
Krankenhäuser	30,9 Milliarden Euro
Schulen	73,0 Milliarden Euro (Sanierungsaufwendungen, die nicht bei den Bildungsaufwendungen enthalten sind)
Sportstätten	35,2 Milliarden Euro
Straßen	161,6 Milliarden Euro
ÖPNV	38,4 Milliarden Euro
Städtebau	10,1 Milliarden Euro
Sonstige Bereiche	208,4 Milliarden Euro
Erwerb von Grundvermögen	39,5 Milliarden Euro

Der größte Teil dieser Ausgaben wird durch die laufenden Haushalte der Kommunen abgedeckt. Es bleibt aber ein nicht finanziertes Investitionsrückstand von 75 Milliarden Euro. Dieser wird auch durch die Konjunkturpakete der Bundesregierung nicht annähernd abgedeckt. Die Schätzungen gehen von den Planzahlen aus, die aber in vielen Fällen unzureichend sind. Für den ÖPNV bedeutet dies beispielsweise die Fortsetzung der Investitionstätigkeit auf dem derzeitigen Niveau von etwa 2,5 Milliarden Euro pro Jahr (ohne S-Bahn-Betrieb). Aus

ökologischen Gründen ist ein massiver Ausbau des ÖPNV allerdings unerlässlich. Auch im Bereich energetischer Gebäudesanierung wird als Ziel die Anpassung des Gebäudebestandes an die bestehende Wärmeschutzverordnung gesetzt. Perspektivisch sollten allerdings alle öffentlichen Gebäude auf das Niveau des Passiv-Haus-Standards saniert werden. Weiterer Ausbaustandard sollte die Barrierefreiheit aller öffentlichen Gebäude sein. Im Bereich Altenbetreuung sollte ebenfalls eine erheblich Ausweitung des Angebotes und eine Verbesserung der Qualität erfolgen.

Sinnvoll ist es zudem, die Abarbeitung des Investitionsstaus nicht bis in das Jahr 2020 zu ziehen und Preissteigerungen zu berücksichtigen. Deshalb fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zusätzliche Mittel von 20 Milliarden Euro jährlich für den Ausbau der Kommunalen Infrastruktur.

### **Verkehrsinvestitionen**

Wichtiger Punkt für einen ökologischen Umbau der Gesellschaft ist eine andere Verkehrspolitik. Die Bahninfrastruktur ist seit der Überführung der Bahn in eine privatrechtliche AG unterfinanziert. Die damaligen Finanzierungszusagen wurden nicht eingehalten. Vor allem die Bahnbindungen in der Fläche werden seit Jahren abgebaut. Der technische Zustand des Gleisnetzes ist insgesamt ungenügend. Für die massive Verlagerung von Güterverkehr auf die Bahn fehlen schlicht die entsprechenden Kapazitäten. Die zusätzlichen Mittel aus den Konjunkturprogrammen der Bundesregierung können die notwendigen Gelder nicht annähernd sicherstellen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert zusätzliche Investitionen in die Bahninfrastruktur in Höhe von 15 Milliarden Euro. Davon sind die Sanierung und der Ausbau des Streckennetzes, die Modernisierung des Fuhrparks, die weitere Sanierung von Bahnhöfen und die Verbesserung der logistischen Infrastruktur zu finanzieren. Absolut notwendig für einen effektiven Ausbau des Bahnangebotes ist der Verzicht auf jegliche Privatisierung. Renditeerwägungen stehen der möglichst flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit einer umweltfreundlichen Verkehrsdiensleistung diametral entgegen.

## KAPITEL 3

Die Notwendigkeit zusätzlicher Investitionen für den Straßenbau besteht nicht. Notwendige Maßnahmen zur Erhalt des Bestandes und zur Beseitigung von Engpässen sind mit den vorhandenen Investitionsmitteln zu finanzieren.

### **Investitionen für Kultur und Forschung**

Kultur ist ein wichtiger Faktor für die Lebensqualität. Kulturelle Bedürfnisse, die nicht marktgängig abgedeckt werden können, müssen von der öffentlichen Hand getragen werden. Mehr Investitionen für Kultur sind eine sinnvolle Ausgabe. Dabei geht es vor allem um eine Unterstützung von vielen kleinen Initiativen. Ausgaben für die so genannte Hochkultur, wie beispielsweise Opernhäuser, Symphonieorchester u.ä., sind ebenfalls sinnvoll, sollten aber nicht der Schwerpunkt eines solchen Programms sein. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert zusätzliche Mittel in Höhe von fünf Milliarden Euro für diesen Bereich. Die Ausgaben erstrecken sich über alle Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und die Förderung privater Initiativen.

Auch die Aufwendungen der öffentlichen Hand für die Forschung sollten aufgestockt werden. Forschung muss sich stärker an demokratisch formulierten Zukunftsanforderungen der Gesellschaft orientieren. Die Abhängigkeit öffentlicher Forschungseinrichtungen von Drittmitteln muss deshalb verringert werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert die Aufstockung der Forschungsmittel um fünf Milliarden Euro.

### **Ausgaben zur Förderung der ökologischen Umgestaltung privater Unternehmen**

Bei diesem Bereich handelt es sich nicht um öffentliche Investitionen, sondern um eine Anregung zusätzlicher privater Investitionen der Unternehmen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert dafür fünf Milliarden Euro. Die Gelder werden in einen Fonds eingespeist, der Beratungsleistungen zur ökologischen Sanierung von Unternehmen anbietet und die Umsetzung dieser Vorschläge fördert. Es handelt sich um eine Anschubfinanzierung. Die Leistungen an Un-

ternehmen werden über günstige Kredite ausgereicht. Über Ressourceneinsparungen rechnen sich die Investitionen der Unternehmen. Mit der Ausgestaltung eines solchen Fonds orientiert sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* an entsprechenden Vorschlägen des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie (Irrek/Thomas 2005). Erfahrungen aus dem Bereich des Wuppertal Instituts zeigen auch, dass im Unternehmensbereich noch erhebliche Einsparpotenziale für den Ressourceneinsatz vorhanden sind.

### **Wirksam gegen die Krise**

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in früheren Gutachten bereits aufgezeigt, dass insbesondere bezüglich der menschlichen „Geißel“ Arbeitslosigkeit zusätzlich eine umfassende kollektive Arbeitszeitverkürzung und eine Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung erforderlich sind. Für diesen Bereich sind Arbeitsbedingungen und Löhne zu gewährleisten, die nicht zur Prekarisierung der Lebensverhältnisse führen. Dafür setzt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* insgesamt jährlich 18 Milliarden Euro an. Außerdem ist die Anhebung des ALG-II-Satzes in einem ersten Schritt auf 450 Euro notwendig. Dies würde etwa 17 Milliarden Euro an staatlichen Mehrausgaben bedeuten und einen entsprechenden konsumtiven Schub auslösen, da diese Mittel praktisch vollständig ausgegeben würden. Diese Maßnahme könnte auch sofort umgesetzt und würde sehr schnell die private Konsumnachfrage stimulieren.

Insgesamt unterstreicht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* damit noch einmal die Notwendigkeit eines massiven Konjunktur- und Beschäftigungsprogramms in Höhe von 110 Milliarden Euro. Dies sind etwa vier Prozent der jährlichen Wirtschaftsleistung Deutschlands. Das wäre der dramatischen Wirtschaftslage angemessen und könnte den Abschwung wirkungsvoll abfedern. Auch die anderen EU-Länder müssen mit vier Prozent ihres jeweiligen Bruttoinlandsprodukts der Krise entgegen steuern.

## KAPITEL 3

### Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2001): Memorandum 2001. Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2002): Sondermemorandum. Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung – Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht. Sozialstaatliche Alternativen für mehr Beschäftigung, veröffentlicht im Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Nr. 29, [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006): Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Memorandum 2008. Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Sondermemorandum, November 2008. Krise unterschätzt. Massives Konjunkturprogramm erforderlich, veröffentlicht auf [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de)
- Bundesagentur für Arbeit (2008): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsberichte.
- Bundesverfassungsgericht (2007): Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften mit Verfassung nicht vereinbar, Pressemitteilung Nr. 118/2007 vom 20. Dezember 2007.
- DGB (2009): Buntenbach: Zeitarbeitsfirmen sollen Kurzarbeit und Weiterbildung nutzen, Annelie Buntenbach, Pressemitteilung vom 4. Februar 2009.
- Dörre, Klaus (2006): Prekäre Arbeit und soziale Desintegration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 40-41/2006, 4. Oktober 2006, S. 7-14.
- Engler, Wolfgang (2007): Das Recht auf Leben ohne Arbeit, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9, S. 1111-1121.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2008): Workingtime developments 2007, Dublin.

## BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMM UND ARBEITSZEITVERKÜRZUNG

- Frese, Michael (2008): Arbeitslosigkeit: Psychologische Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, 40-41/2008, 29. September 2008, S. 22-25.
- Fuchs, Tatjana (2006): Arbeit und Prekariat. Ausmaß und Problemlagen atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Abschlussbericht.
- Grözinger, Gerd/Matiaske, Wenzel/Tobsch, Verena (2008): Arbeitszeitwünsche, Arbeitslosigkeit und Arbeitszeitpolitik, in: WSI-Mitteilungen 2/2008, S. 92-98.
- IAB (2008): Aktualisierte Projektion für 2009: Internationale Finanzkrise bringt schwere Zeiten für den Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht 20/2008, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Irrek, Wolfgang/Thomas, Stefan (2005): Effizienzinvestitionen zahlen sich aus, Wuppertal.
- Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems, Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.
- Reidenbach u.a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Edition Difu, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken. Jahresgutachten 2008/09.
- Seifert, Hartmut: Trend zu ungesunden Arbeitszeiten, in: Böckler Impuls 12/2008, S. 1.
- Thome, Helmut/Birkel, Christoph (2007): Sozialer Wandel und Gewaltkriminalität. Deutschland, England und Schweden im Vergleich, 1950 bis 2000, Analysen zur gesellschaftlichen Integration und Desintegration, Wiesbaden.
- Trube, Achim (2007): Vom Sozialstaat zum Konditionalstaat – Grundzüge des Umbaus und die Folgen für das gesellschaftliche Gefüge, veröffentlicht auf [www.memo.uni-bremen.de](http://www.memo.uni-bremen.de) unter „Sonstige Veröffentlichungen 2007“.
- Vesper, Dieter (2007): Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, IMK Policy Brief 2 2007, Düsseldorf.



## **4 Soziale Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung**

*In der gegenwärtigen Krise lebt die Diskussion über die Rolle des Staates in der Wirtschaft wieder auf. Im folgenden Kapitel wird argumentiert, dass der Staat nicht allein für das Setzen eines Ordnungsrahmens und als Impulsgeber bei konjunkturellen Einbrüchen zuständig ist, sondern eine strategische Verantwortung trägt für ein hohes Niveau an sozialer Dienstleistungsproduktion. Angesprochen ist damit ein weitgreifender Paradigmenwechsel, bei dem an die Stelle des Wächterstaates die Anerkennung der Verantwortung des Staates als „Dienstleister im gesellschaftlichen Interesse“ tritt. Anhand verschiedener Indikatoren wird nachgewiesen, dass es in Deutschland eine große soziale Dienstleistungslücke gibt. Im Vergleich mit den skandinavischen Ländern, aber auch mit Großbritannien werden unterschiedliche Strategien aufgezeigt, diese Lücke zu schließen. Dabei wird dem in Nordeuropa eingeschlagenen Weg einer massiven Stärkung des öffentlichen Sektors der Vorzug gegenüber dem britischen Modell eines „marktschaffenden Staates“ gegeben. Eine neue Weichenstellung in Richtung des Ausbaus sozialer Dienstleistungen würde bedeuten, Schritte zu einer grundlegend veränderten Wachstumsstrategie in Deutschland einzuleiten: Wirksame öffentliche Einflussnahme auf den Umfang und die Qualität sozialer Dienstleistungen beeinflusst die Struktur der gesellschaftlichen Wertschöpfung; wobei das Wirtschaftswachstum in seinem Charakter zugleich ökologischer und sozialer wird. Die Linie, an der dieser Konflikt ausgetragen wird, ist einnahmeseitig der Anteil der Steuern und Abgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und ausgabeseitig der Anteil des Staatskonsums am BIP.*

## 4.1 Die Wiederauferstehung des Staates in der Krise

Lange Zeit galt der Glaubenssatz, der Markt könne alles am besten. Der Staat habe sich auf die Sicherung der Rahmenbedingungen zu beschränken, die für das Funktionieren des freien Wettbewerbs unabdingbar seien. Was darüber hinausgehe, sei nur eine Last für Wirtschaft wie für Bürgerinnen und Bürger. Nun hat die Wirtschafts- und Finanzkrise einen Staatsaktivismus ausgelöst, dessen Umfang ungläubiges Staunen auslöst. Mehr noch: sie gibt den Anstoß zu einer neuen Grundsatzdiskussion über die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Am sensationellsten daran ist, dass der große Bedarf an Investitionen in die gesellschaftliche Infrastruktur fast über Nacht anerkannt wird. Bisher fehlte dafür auf Grund von Steuersenkungen und anderen Prioritäten das Geld. Plötzlich wird die positive wirtschaftliche Wirkung von öffentlichen Investitionen breit akzeptiert. Überraschenderweise wird sogar zur Kenntnis genommen, dass es in Deutschland nicht allein erneuerungsbedürftige Straßen, sondern auch viele marode Schulgebäude gibt. Angesichts der sprichwörtlichen „leeren Kassen“ waren es in den zurückliegenden Jahren nur die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* und andere wissenschaftliche wie politische Schwimmer gegen den Strom, die staatliche Investitionsprogramme im gesellschaftlichen Interesse gefordert haben. Sollte es tatsächlich so sein, dass es im Angesicht der Krise, von kleineren parlamentarischen Beckmessereien abgesehen, nur noch Parteien gibt, die von den Segnungen staatlicher Investitionen überzeugt sind?

Selbstverständlich ist dies nicht der Fall. Hinter den aktuellen Rauchschwaden werden bereits die Positionen für die „Zeit danach“ abgesteckt. Neoliberale Überzeugungstäter weisen vorsorglich darauf hin, dass „nach dieser Flut [...] die Dämme wiederhergestellt werden“ müssten, denn es sei „zu befürchten, dass man nun wie nach der Krise der dreißiger Jahre zu Überreglementierung und zu neuer finanzieller Repression kommt“ (FAZ vom 24.10.2008). Die Furcht vor „finanzieller Repression“ treibt auch die Unentwegten in der FDP und im Wirtschaftsflügel der Union um, die erfolgreich auf Steuersenkungen und zugleich auf eine Schuldenbremse drängen. Nach der Krise soll

der Staat offenbar zu einem weiter verstärkten Abbau seiner sozialen Leistungen gezwungen sein; alles andere führe zu einer „Bevormundung der Bürger“ und belaste die „Generation der Enkel“.

Wie kurzatmig und vordergründig das Herangehen der Bundesregierung an die gesellschaftliche Verantwortung des Staates ist, zeigt das Beispiel der Schulgebäudesanierung. Die überfällige Instandsetzung der Gebäude löst nicht die Probleme, die es innerhalb dieser Gebäude gibt. Hier geht es natürlich zunächst um die im OECD-Vergleich besonders frühe wie starke soziale Selektion in der gegliederten Struktur des deutschen Schulsystems. Dieser Faktor muss aber im Zusammenhang mit weiteren Problemen – insbesondere der Personalausstattung – gesehen werden. Ohne eine gute Personalausstattung können anspruchsvolle pädagogische Konzepte nicht verwirklicht werden. Dies reicht von der Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relation über den Ausbau unterstützender Strukturen (Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter, Schulpsychologinnen und -psychologen, Lernassistentinnen und -assistenten) bis hin zu Personalkapazitäten, um muttersprachlichen Unterricht für Kinder und Eltern aus Einwandererfamilien sicherzustellen.

Ausgaben für mehr Lehr- und Unterstützungspersonal sind jedoch keine Einmal-, sondern Dauerausgaben. Deshalb ist das teuer – zu teuer für einen Staat, der durch Steuersenkungen (vorzugsweise bei denen, die die meisten Steuern zahlen) immer ärmer gemacht wird. Der Staat trägt über den öffentlichen Sektor die entscheidende Verantwortung für ein hohes Niveau an sozialer Dienstleistungsproduktion. Hinter der Anerkennung der Verantwortung des Staates als „Investor im gesellschaftlichen Interesse“ lauert deshalb ein noch weiter reichender Paradigmenwechsel: Die Anerkennung der Verantwortung des Staates als „Dienstleister im gesellschaftlichen Interesse“. Um diesen überfälligen Paradigmenwechsel werden in den kommenden Jahren grundsätzliche Auseinandersetzungen zu führen sein.

## 4.2 Dienstleistungen im Interesse der Gesellschaft

Bis vor rund 40 Jahren war es unter Ökonominnen und Ökonomen mehrheitlich unstrittig, dass der Staat Dienstleistungen bereitstellen muss, um die Funktionsfähigkeit der kapitalistischen Wirtschaft zu garantieren und zugleich ein gewisses Maß an sozialem Ausgleich zu ermöglichen. Seit dem Ende der 1970er Jahre ist es nicht allein wissenschaftlich, sondern auch politisch umstritten, wie umfassend diese Leistungen sein sollen. Ausgehend vom angelsächsischen Raum mit den USA und Großbritannien an der Spitze wurden immer größere vormals öffentliche Dienstleistungen zum Objekt einer privatwirtschaftlichen „inneren Landnahme“ (Rosa Luxemburg) gemacht. Die Grenzen zwischen öffentlicher Daseinsvorsorge und Infrastruktur einerseits und Feldern privater Gewinnerzielung andererseits wurden fließend gemacht. Die aktuelle Krise ist ein Anlass, um den Prozess der Landnahme nicht nur zu stoppen, sondern auch rückgängig zu machen, wo notwendig. Dies ist aber nicht gleichbedeutend damit, ein Zurück zu den 1970er Jahren zu fordern. Die neue Debatte über öffentliche Dienstleistungen sollte sich vielmehr auf die Frage konzentrieren, welches die öffentlichen Dienstleistungen der Zukunft sind, auf deren Erbringung staatliches Handeln zu orientieren ist.

Die neuen öffentlichen Dienstleistungen, deren Umfang und Bedeutung in früheren Jahrzehnten kaum erahnt werden konnte, können als „soziale Dienstleistungen“ bezeichnet werden. Dazu gehören neben dem Gesundheitswesen vor allem die Betreuung und Bildung von Kindern ab dem Krippenalter auf der einen sowie die Betreuung und Pflege von alten Menschen auf der anderen Seite. Angesprochen ist damit ein Gesellschaftsvertrag, der soziale und gesellschaftsnahe Dienstleistungen am Lebenszyklus der Bürgerinnen und Bürger ausrichtet. Dies ist ein Paradigmenwechsel in der Betrachtung der Aufgabe des Wohlfahrtsstaates. Einerseits sorgt er für eine technische Infrastruktur (von der Energieversorgung bis zur Abfallentsorgung), die Märkte überhaupt erst funktionstüchtig macht. Andererseits sorgt er für eine verlässliche soziale Infrastruktur, von der alle Bürgerinnen und Bürger profitieren und auf die auch alle einen Anspruch haben. Im Zentrum stehen

hier also personenbezogene Dienstleistungen, die nicht nur dann in Anspruch genommen werden können, wenn sie nicht innerhalb der Familie erbracht werden können oder wenn eine Bedürftigkeit vorliegt. Von ihrem Umfang und ihrer Qualität hängt entscheidend ab, wie wir heute und in Zukunft leben und welche Lebensqualität unsere Gesellschaft bietet.

Der demografische Wandel hat viele Facetten. Sein erster und offensichtlichster Aspekt ist die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft, die Quantensprünge in der Betreuung und Pflege alter Menschen erfordert. Wirklich brisant wird dieser Bedarf jedoch erst durch die Verknüpfung mit der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit. Anders als in früheren Zeiten kann nicht mehr implizit davon ausgegangen werden, dass der Löwenanteil dieser Dienstleistungen unbezahlt – oder im Rahmen der Pflegeversicherung bescheiden alimentiert – von Töchtern und Ehefrauen erbracht wird. Bislang häuslich geleistete Arbeit wird mehr und mehr dem Arbeitsmarkt überantwortet.

Die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit verweist auf einen zweiten Aspekt des demografischen Wandels: die Veränderung geschlechtlicher Rollenmuster, die den Bedarf eines erweiterten Spektrums öffentlicher Dienstleistungen nach sich zieht. Der quantitative wie qualitative Ausbau außerhäuslicher Kinderbetreuung ist hier ebenso angesprochen wie die Schaffung von familienunterstützenden Strukturen, die unbürokratisch und verlässlich arbeiten. Bei der Kinderbetreuung liegt die Betonung gleichermaßen auf einer Dienstleistung „für Kinder“ wie auf „öffentliche“. Es geht um qualitativ hochwertige Dienstleistungen für die Entwicklung von Kindern in dem Alter, in dem die Weichen für ihre zukünftige Entwicklung gestellt werden. Zugleich müssen die Dienstleistungen allen zugänglich sein, und zwar nicht allein als Recht, sondern auch tatsächlich als räumliche, zeitliche und finanzielle Möglichkeit. Dies hat erhebliche Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft. Wenn Kinder aus unterschiedlichen sozialen Milieus bereits als Kleinkinder gemeinsam in Krippen spielen, lernen und soziale Erfahrungen sammeln, entsteht eine Basis für spätere Kooperation. Dies wirkt dem Zerfall von Gesellschaft in Milieus entgegen, die keine gemeinsamen Erfahrungen mehr teilen und zur Realität der

## KAPITEL 4

jeweils anderen keinen Zugang mehr haben. Voraussetzung ist allerdings, dass die Arbeit mit den sozial heterogen zusammengesetzten Kindergruppen qualitätsorientiert auf hochprofessioneller Basis erfolgt. Beim Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen geht es also nicht nur darum, für Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. Es geht auch darum, die Kindererziehung zu einer Aufgabe fortzuentwickeln, bei der Staat und Gesellschaft einerseits und Eltern andererseits partnerschaftlich zusammenwirken. Dies mit Blick auf die Geschlechtergleichstellung, auf eine kinderfreundliche Gesellschaft, auf einen sozialen Zusammenhang und auch auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt. Das Gleiche gilt selbstverständlich für den Schulbereich. Schulen sind mehr als Orte der Wissensvermittlung: Sie sind zugleich soziale Lernorte.

Es besteht die nicht geringe Gefahr, dass Deutschland an dieser Herausforderung scheitert, und dies nicht aufgrund des Fehlens von auf dem Papier wohlklingenden Bildungsplänen. Hier gibt es Bewegung. Die Verabschiedung von Bildungsplänen für den Elementarbereich ist jedoch nicht mit der Finanz- und Haushaltspolitik rückgekoppelt. Beim Ausbau der Kinderbetreuung gibt es deshalb zwei Gefahren: Erstens besteht die Gefahr, dass die Qualität dem Erreichen des quantitativen Ausbauziels geopfert wird. Die Bildungspläne von Bundesländern und Kommunen für den Elementarbereich bleiben Makulatur, solange es keine Bereitschaft gibt, die für die Umsetzung erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen bereitzustellen. Zweitens besteht die Gefahr, dass die sonstige Kinder- und Jugendhilfe den Preis des Krippenausbau bezahlt. So wurden von 2002 bis 2006 in den Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kitas) bundesweit und auf Vollzeitkräfte umgerechnet über zehn Prozent der Stellen abgebaut (Komdat 2008).

Diese Defizite sind besonders Besorgnis erregend angesichts eines dritten Aspekts des demografischen Wandels, der zunehmenden ethnische Vielfalt in der deutschen Gesellschaft. Erfolgreiche Migrationspolitik funktioniert nicht als Einbahnstraße, sondern erfordert gleichermaßen individuelle Lern- und Anpassungsbereitschaft wie große Anstrengungen der Gesellschaft. Eine zentrale Rolle spielt dabei die

Schaffung gleicher Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder aus Einwandererfamilien, wobei die Weichen schon mit der Geburt und nicht erst in der Schule gestellt werden. Kitas und Schulen müssen zu Integrationszentren ausgebaut werden (Berlin-Institut 2009).

Die demografischen Veränderungen umfassen – viertens – auch die Zunahme regionaler Disparitäten. Während es in bestimmten Regionen eine ausbalancierte Entwicklung gibt, sind insbesondere – wenn auch nicht allein – ostdeutsche Regionen doppelt negativ betroffen. Sie leiden sowohl unter einer Überalterung wie auch unter einem negativen Wanderungssaldo. Dabei fällt auf, dass insbesondere junge, gut ausgebildete Frauen wegziehen, während junge, mangelhaft ausgebildete Männer zurück bleiben (Berlin-Institut 2008). Um diese Negativspirale zu durchbrechen, bedarf es der Schaffung attraktiver Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen, die sonst abwandern. Leisten kann dies nur ein aktiver Staat. Wo er sich zurückzieht, statt aktiv zu werden, gibt er den Raum frei für das Entstehen von Milieus mit Affinität zum Rechtsradikalismus. In vernachlässigten Regionen von Ostdeutschland ist dieser Prozess in vollem Gange. Das Ziel kann nicht die Preisgabe dieser Regionen sein, sondern nur das aktive Gegensteuern.

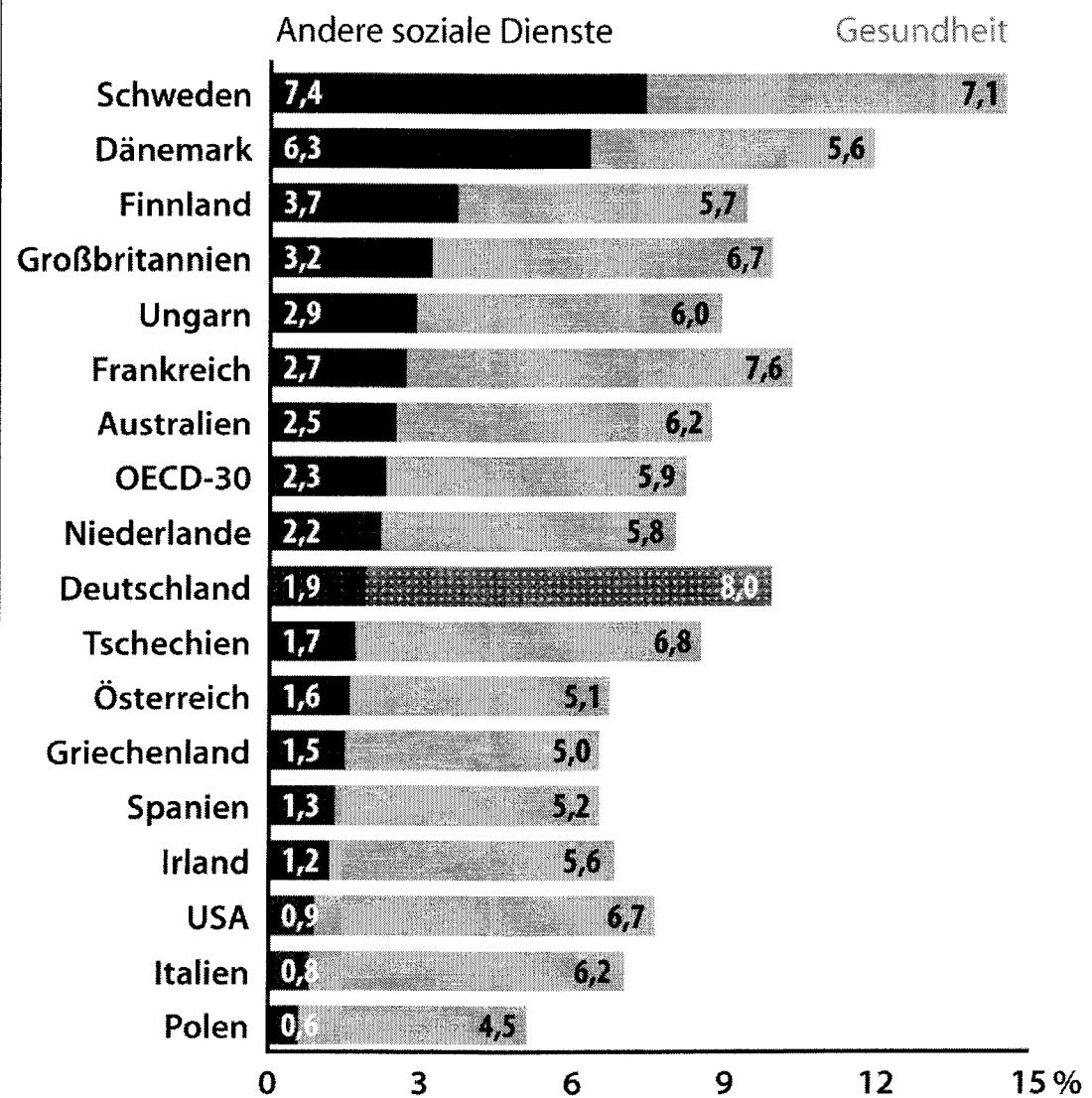
Die Dringlichkeit dieser öffentlichen Aufgaben ist vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rolle Deutschlands auf dem kapitalistischen Weltmarkt mittlerweile unstrittig. Nur mit gut (aus)gebildeten Menschen kann ein hohes Niveau von Beschäftigung und Lebensqualität erreicht werden. Aus diesem breiten gesellschaftlichen Konsens Konsequenzen zu ziehen, ist allerdings weitaus konflikträchtiger als die Rettung von Banken. Dies ist der Grund für die enorme soziale Dienstleistungslücke, unter der Deutschland leidet.

### **4.3 Die soziale Dienstleistungslücke in Deutschland**

Deutschland weist im Vergleich vor allem mit skandinavischen Ländern, aber überraschenderweise auch mit Großbritannien, eine deutliche soziale Dienstleistungslücke auf. Dies wird beim Vergleich der öffentlichen Ausgaben für soziale Dienstleistungen deutlich:

## Öffentliche Ausgaben für soziale Dienste

Anteil am BIP in Prozent (2003)



Quelle: OECD 2007, S. 20.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

Wie die Abbildung zeigt, machen die Ausgaben für das Gesundheitswesen nach wie vor den Löwenanteil der Staatsausgaben für soziale Dienstleistungen aus (das Bildungswesen ist in dieser Übersicht nicht enthalten). Betrachtet man jedoch allein die „sonstigen“ sozialen Dienstleistungen, zu denen u.a. öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung und Altenpflege gehören, dann ist die Kluft zwischen den

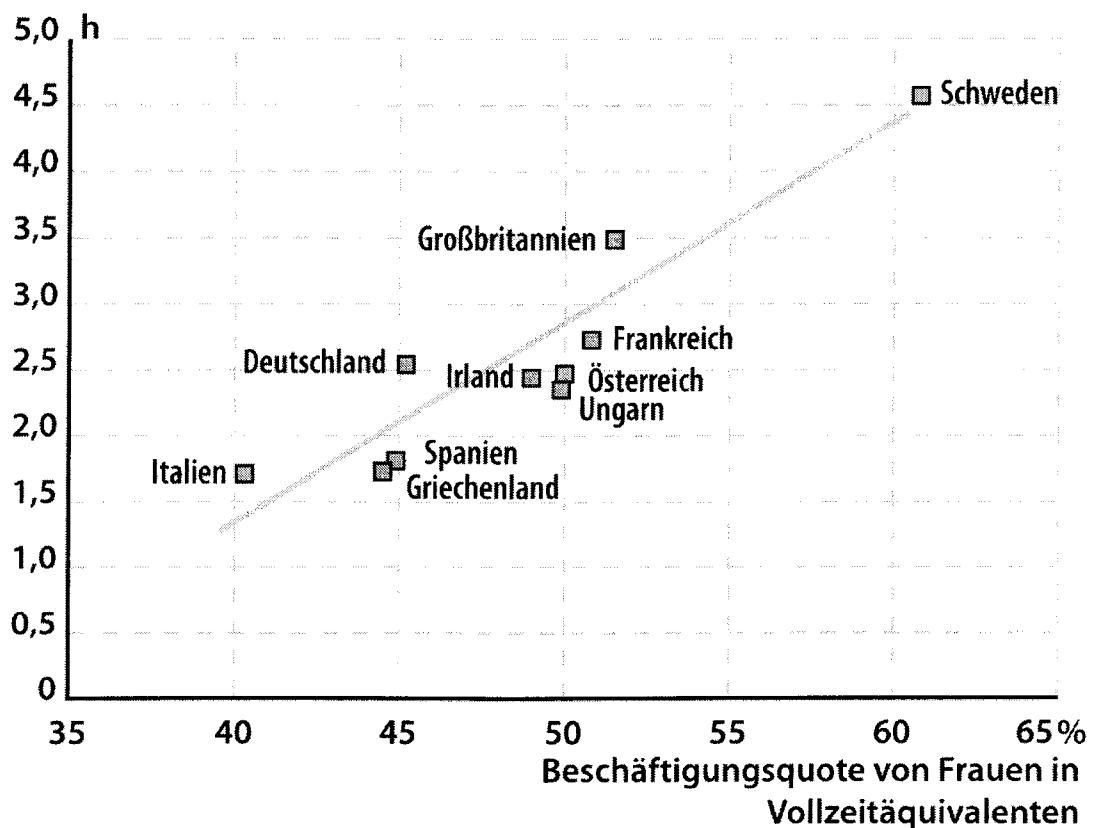
## SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN IN ÖFFENTLICHER VERANTWORTUNG

Ländern dramatisch. Besonders auffallend ist vor diesem Hintergrund der Rückstand Deutschlands: Der Anteil staatlicher Ausgaben für die „sonstigen“ sozialen Dienstleistungen am BIP ist um fast ein Drittel niedriger als in Frankreich und sogar um drei Viertel niedriger als in Schweden.

### Arbeitsvolumen in sozialen Dienstleistungen\* und Frauenerwerbstätigkeit\*\*

In ausgewählten EU-Ländern, 2005/2006

Arbeitsstunden in sozialen Dienstleistungen  
pro Kopf der Bevölkerung



\* Gesamtzahl der im Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie anderen sozialen Diensten gearbeiteten Stunden pro Kopf der Bevölkerung, 2006; die Einbeziehung des Erziehungswesens ist wegen unterschiedlicher institutioneller Zuordnungen der Kinderbetreuung sinnvoll.

\*\* In Vollzeitäquivalenten, 2005 (Korrelation: 0,92/signifikant auf 0,001-Niveau)

Quelle: Lehndorff (2009)  
(Basis: Europäische Arbeitskräftestichprobe).

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

## KAPITEL 4

Die deutsche Sozial-Dienstleistungslücke wird auch deutlich, wenn man die Gesamtzahl der Arbeitsstunden (d.h. das Arbeitsvolumen) betrachtet, die pro Kopf der Bevölkerung für soziale Dienstleistungen aufgewendet werden. Die Abbildung „Arbeitsvolumen in sozialen Dienstleistungen und Frauenerwerbstätigkeit“ zeigt einen Vergleich einiger ausgewählter europäischer Länder (im Unterschied zur Abbildung „Öffentliche Ausgaben für soziale Dienste“ unter Einschluss des Bildungswesens) im Zusammenhang mit der Beschäftigungsquote von Frauen. Der zuletzt genannte Zusammenhang macht auf einen „doppelten Arbeitsplatz-Multiplikatoreffekt“ (Esping-Andersen 1999) aufmerksam: Durch zunehmende Frauenerwerbstätigkeit werden in großem Umfang zusätzliche soziale Dienstleistungen benötigt; zugleich wächst das Arbeitskräftepotenzial, das zu deren Erbringung erforderlich ist. Auch bei dieser Betrachtungsweise wird der Nord-Süd-Gegensatz in Europa deutlich, aber auch der Rückstand Deutschlands nicht allein gegenüber Skandinavien, sondern auch gegenüber Großbritannien.

Beide Betrachtungsweisen – also sowohl der Blick auf die Staatsausgaben als auch der Blick auf die Arbeitsvolumina – unterstreichen, dass die gegenwärtig in Deutschland keimende Einsicht in die Notwendigkeit staatlicher Investitionen in die soziale Infrastruktur immer noch viel zu kurz greift. Weitgehend unbeachtet ist bislang die Konsequenz dieser Neuorientierung: Sie betrifft die Bereitschaft, nicht allein die Kosten der Investitionen zu schultern, sondern die dadurch angestoßenen höheren Kosten des laufenden Betriebs, also vor allem Personalkosten. Esping-Andersen plädiert für eine „Strategie sozialer Investitionen“ und macht dabei zu Recht darauf aufmerksam, dass die Unterscheidung zwischen staatlichen Investitions- und Konsumausgaben beim Aufbau und der Unterhaltung der sozialen Infrastruktur irreführend ist. Als soziale Investitionen muss der Gesamtkomplex der staatlichen Ausgaben für die soziale Infrastruktur verstanden werden.

Allerdings zeichnet sich beim Vergleich der Länder, die Deutschland auf dem Weg zur Entwicklung sozialer Dienstleistungen voraus sind – also vor allem der nordeuropäischen Länder und Großbritannien –, sehr verschiedene Strategien ab. Derartige Differenzierungen müssen bei Konzeptentwicklungen unbedingt beachtet werden.

#### **4.4 Öffentlicher Sektor oder „marktschaffender Staat“? Strategien zur Schließung der sozialen Dienstleistungslücke**

In den skandinavischen Ländern sind die hohen Aufwendungen für soziale Dienstleistungen und die damit korrespondierenden hohen Beschäftigungsquoten von Frauen mit vergleichsweise stark regulierten Arbeits- und Produktmärkten verknüpft (hohe Qualifikationsanforderungen, geschützte Arbeitsbedingungen). Die nicht-markt-orientierte Produktion sozialer Dienstleistungen – und damit auch das Beschäftigungsvolumen des öffentlichen Sektors – hat dabei gegenüber den 1970er und 1980er Jahren weiter zugenommen (Heintze 2007 und 2008). In Großbritannien dagegen gibt es einerseits zwar hohe öffentliche Aufwendungen und eine vergleichsweise hohe Beschäftigungsquote von Frauen (die wegen der hohen Teilzeitquote allerdings deutlich niedriger ausfällt, sobald in Vollzeitäquivalenten gerechnet wird), die aber mit einer starken Orientierung auf die Vergabe öffentlicher Aufträge an Private bei schwach regulierten Arbeitsbedingungen verbunden sind. Diese Strategie, die in Großbritannien als „market state approach“ (marktschaffender Staat) bezeichnet wird, verbindet die Ausweitung der „sozialen Investitionen“ mit der Förderung marktwirtschaftlicher Konkurrenzmechanismen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors – mit dem Ergebnis einer starken sozialen Polarisierung vor allem unter Frauen.

##### **Skandinavien: Die „high road“**

Zunächst sollen hier die Durchschnittsentwicklung in Skandinavien allgemein sowie exemplarisch jene von Dänemark beleuchtet werden. Dänemark hat im europäischen Vergleich das höchste Beschäftigungsniveau und die niedrigste Arbeitslosenquote (die standardisierte Arbeitslosenquote lag 2007 bei 3,8 Prozent, verglichen mit 8,4 Prozent in Deutschland). In der deutschen Debatte wird der dänische Beschäftigungserfolg gerne mit dem Verweis auf eine hohe Arbeitsmarktflexibilität aufgrund eines nur schwachen gesetzlichen Kündigungsschutzes bei gleichzeitiger guter sozialer Absicherung im Falle

## KAPITEL 4

von Arbeitslosigkeit zu erklären versucht. Diese Fokussierung darauf, was unter dem Stichwort „Flexicurity“ im wirtschaftspolitischen Diskurs Furore machte, ist einseitig und stark interessengeleitet. Sie lenkt zum einen davon ab, dass die deutsche Arbeitsmarktpolitik mit ihren Einschränkungen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld und mit dem Zurückschrauben der aktiven Arbeitsmarktpolitik – also einer Politik des Forderns, ohne zu fördern – die entgegen gesetzte Orientierung zum dänischen Ansatz verfolgt. Zum anderen wird die Schlüsselrolle des öffentlichen Sektors für den dänischen Beschäftigungserfolg völlig übersehen. Bereits seit Mitte der 1970er Jahre wurde in Dänemark wie in den anderen nordeuropäischen Ländern eine systematische Stärkung des Beschäftigungssystems mit Hilfe öffentlicher Dienstleistungen betrieben (Lehndorff 2006). Diese Strategie blieb im Kern erhalten.

In den 1990er Jahren wurden in Dänemark zwar Beschäftigungs volumina im Zuge von Privatisierungen an den Privatsektor abgegeben, doch konnten diese durch den Ausbau einer sozialen, nicht-gewinnorientierten Dienstleistungsproduktion weitgehend kompensiert werden. Makroökonomisch wurde dadurch sowohl im Privat- als auch im Staatssektor Beschäftigungswachstum generiert. Dänemark hat

Tabelle 4: Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Sektor auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner (2006)

Dänemark*	171,6
Dänemark	156,3
Schweden	155,5
Finnland	124,8
Großbritannien	96,6
Deutschland* (2007)	67,1
Deutschland	55,5

\* inkl. Unternehmen und öffentliche Korporationen

Quelle: Heintze 2009

## SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN IN ÖFFENTLICHER VERANTWORTUNG

innerhalb der OECD den größten öffentlichen Sektor, bezogen auf den Output, die Beschäftigung und den Anteil, den der Staat anteilig am BIP für sein eigenes Personal ausgibt. Beim Erwerbstätigen-Anteil wird dies nicht sichtbar, wohl aber beim Vergleich von so genannten „Dichteziiffen“ des öffentlichen Sektors (Tabelle 4).

In Köpfen gerechnet ist der dänische öffentliche Sektor zweieinhalb Mal so groß wie der deutsche, in Vollzeitäquivalenten gerechnet gar dreimal so groß. Wesentlich dafür ist, dass die Teilzeitquote in Dänemark, anders als in Deutschland, stark gesunken ist; im öffentlichen Dienst haben Frauen dort mittlerweile eine geringere Teilzeitquote als Männer (Frauen 2007: 9,6 Prozent; Männer 2007: 11,3 Prozent). Im öffentlichen Sektor von Deutschland lag die durchschnittliche Teilzeitquote im Jahr 2007 bei über 30 Prozent (Heintze 2009).

Tabelle 5 zeigt, wie im Zeitraum von 1999 bis 2005 die Arbeitsplätze für pädagogische Berufe und für Berufe von Gesundheitsdienstleistern, also ein wesentlicher Bereich sozialer Dienstleistungen, ausgebaut wurde. Dieser Ausbau erfolgte auf allen Qualifikationsstufen mit einem Schwerpunkt bei akademischen Berufen. Die Stellen für Voll-Akademikerinnen und -Akademiker wurden bei Gesundheitsdiensten um 43 Prozent ausgeweitet und bei pädagogischen Berufen sogar um 254 Prozent. Im pädagogischen Bereich sind jedoch auch die Stellen für Absolventinnen und Absolventen mit beruflicher Ausbildung kräftig aufgestockt worden (plus 321 Prozent).

Tabelle 5: Beschäftigtenzahlen in pädagogischen und Gesundheitsberufen im öffentlichen Sektor Dänemarks auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner

	1999	2005
Pädagogische Berufe	20,1	29,4
Gesundheitsdienstberufe	23,8	32,1
Zusammen	44,0	61,5

Quelle: Heintze 2007, S. 303

## KAPITEL 4

Auch Schweden, das in den 1990er Jahren unter den nordeuropäischen Ländern neben Finnland die tiefste Krise durchlebte, konnte die Beschäftigung im öffentlichen Sektor fast konstant halten, weshalb das Beschäftigungswachstum im privaten Dienstleistungssektor zu einer Netto-Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung führte (Anxo/Niklasson 2009). Zwar wurde der Bereich der sozialen Dienstleistungsproduktion in den 1990er Jahren für kommerzielle Anbieter geöffnet, allerdings in Verbindung mit einer starken Regulierung der Beschäftigungsbedingungen (Lehndorff 2009). Demgegenüber hält Dänemark stärker an einer Art öffentlichem Monopol mit einer Ergänzung durch privat-nichtkommerzielle Anbieter (Dritter Sektor) fest. Diese innerskandinavisch unterschiedliche Entwicklung ändert aber nichts daran, dass es aufgrund hoher Qualitätsstandards und einer hohen tarifvertraglichen Deckungsrate im Gegensatz zu Deutschland wenige Schlupflöcher für eine Unterbietungskonkurrenz privater Anbieter auf dem Rücken der Beschäftigten und zulasten der Dienstleistungsqualität gibt.

Diese relative Gleichheit ist mit erheblichen Umverteilungsleistungen des Staates verbunden, die immer wieder größere gesellschaftliche Auseinandersetzungen und politische Krisen mit sich bringen. Der nach OECD-Kriterien standardisierte Anteil von Steuern und Abgaben am BIP betrug 2007 in Dänemark und Schweden 48,9 bzw. 48,2 Prozent, gegenüber z.B. 36,6 Prozent in Großbritannien oder 36,2 Prozent in Deutschland (OECD 2008b). Zugleich belasten die für schwedische Verhältnisse weiterhin hohe Arbeitslosigkeit (6,1 Prozent in 2007; European Commission 2008) und ein hohes Niveau an Frühverrentungen die finanzielle Basis des Wohlfahrtsstaats. Eine hohe Staatsquote birgt deshalb ein ständiges Konfliktpotenzial, und den Steuerzahlungen müssen überzeugende Leistungen gegenüberstehen. Dem breiten Ausbau sozialer und seit geraumer Zeit auch kultureller Dienstleistungen kommt so auch die Funktion zu, durch eine überzeugende Leistungsperformanz die Legitimationsbasis einer hohen Staatsquote zu erhalten. Doch dieses Arrangement steht in unverändert krassem Gegensatz zu mächtigen wirtschaftlichen Interessen und den vorherrschenden Doktrinen wirtschaftlichen Denkens, sodass es immer wieder umstritten

sein wird. Bislang jedoch konnte der schwedische Wohlfahrtsstaat, der nicht zuletzt in deutschen Medien bereits totgesagt war, in mehreren Krisen revitalisiert werden; auch die gegenwärtige bürgerliche Regierung stellt ihn nicht offen in Frage.

### **Großbritannien: Die „low road“**

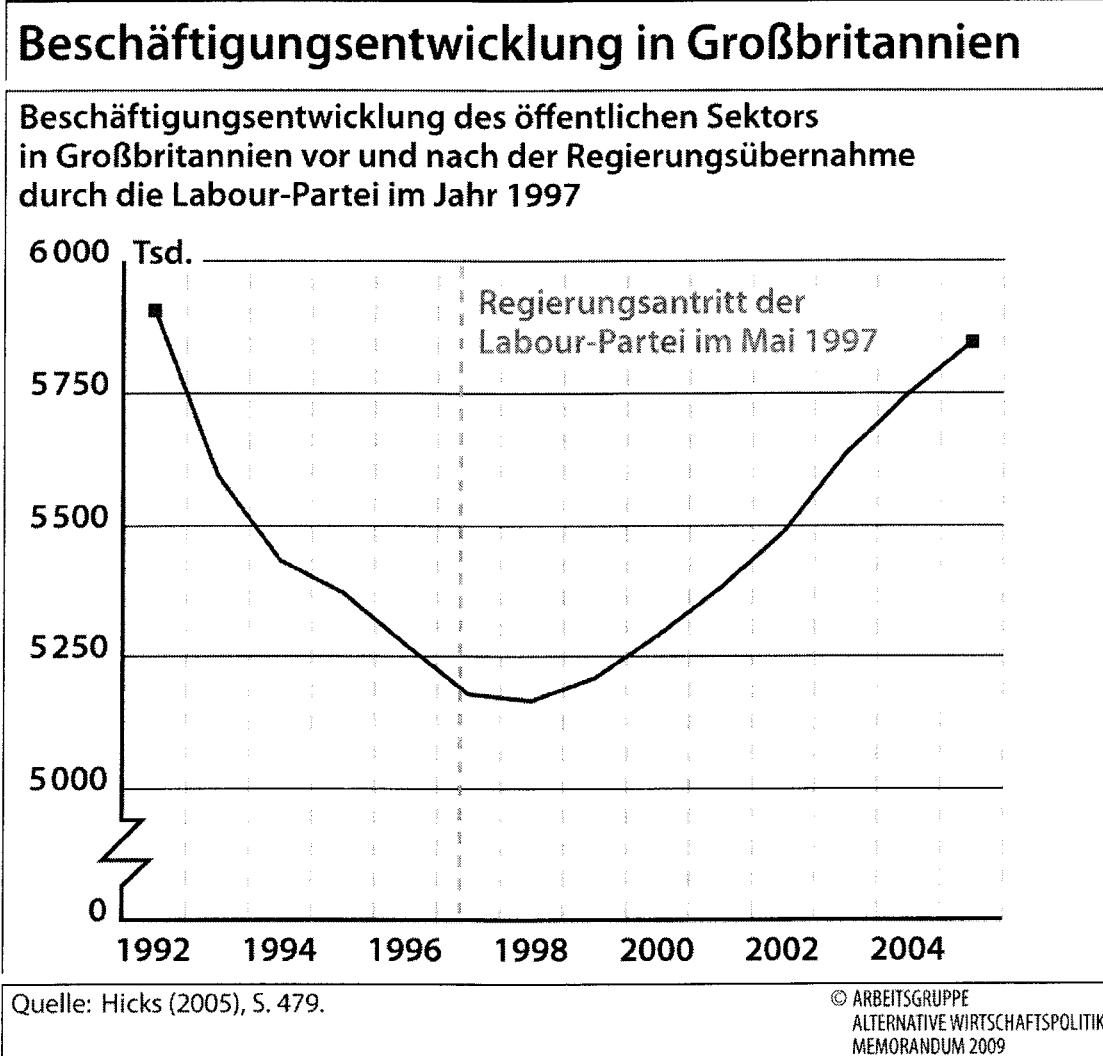
In Großbritannien wurde bereits in den 1990er Jahren die mit dem marktradikalen Kurs der Konservativen einhergehende soziale Polarisierung, insbesondere die Ausbreitung von Arbeitslosigkeit, Prekarität und Armut bei den gering Qualifizierten, zunehmend als Belastung wahrgenommen. Der „Dritte Weg“, den New Labour nach der Regierungsübernahme 1997 einschlug, setzte im Rahmen einer Beibehaltung der liberalen Architektur des Sozialmodells wichtige neue Akzente in der Armutsbekämpfung (und Mindestlohnpolitik), sodass Großbritannien zu den wenigen Ländern gehört, in denen die Einkommensspreizung in den zurückliegenden zehn Jahren – wenn auch auf einem bereits hohen Niveau – kaum noch zunahm (OECD 2007b). Ein wichtiger weiterer neuer Akzent waren verstärkte öffentliche Ausgaben für Gesundheit und soziale Dienstleistungen. Die expansive öffentliche Ausgabenpolitik trug in der ersten Hälfte des laufenden Jahrzehnts entscheidend zum Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung bei, und zwar auf dreierlei Weise: direkt durch den Beschäftigungsaufbau im öffentlichen Sektor, ebenfalls direkt durch vermehrte Aufträge an private Dienstleister sowie indirekt durch die damit ausgelösten Nachfrageeffekte.

Die von New Labour verfolgte Strategie lässt sich zunächst an der Trendwende bei den öffentlichen Investitionen ablesen: Sie wurden sowohl erhöht als auch in starkem Maße mit Auslagerungen und „Public-Private Partnerships“ (PPP) verknüpft. Im Zeitraum 1995 bis 2003 wurde ein Drittel aller öffentlichen Investitionen mit PPP-Verträgen verbunden. Das Gesamtniveau der öffentlichen Investitionen in Großbritannien traf damit (von unten) auf das bis dahin kontinuierlich gesunkene Niveau der öffentlichen Investitionen in Deutschland: Der Anteil öffentlicher Investitionen am BIP, der Mitte der 1990er Jahre in Großbritannien rund ein Prozent betrug (gegenüber fünf Prozent Mitte

## KAPITEL 4

der 1970er Jahre), wurde bis 2003 wieder auf 1,8 Prozent erhöht; auf diesem Niveau befand er sich zu diesem Zeitpunkt auch in Deutschland, gegenüber 2,5 Prozent Mitte der 1990er und 3,5 Prozent Anfang der 1980er Jahre (Välijä u.a. 2005).

Diese Abkehr vom Kurs der Thatcher-Ära war mit einer Zunahme der Beschäftigung sowohl im öffentlichen als auch im privaten Dienstleistungssektor verbunden. Die Trendwende im öffentlichen Sektor ist beeindruckend (siehe Abbildung). Von Anfang der 1990er Jahre bis zur Regierungsübernahme durch die Labour-Partei wurde im öffentlichen Sektor kontinuierlich Personal abgebaut. In den folgenden Jahren erfolgte der Beschäftigungsaufbau im öffentlichen Sektor (mit Schwerpunkten im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialsystem) prozen-



tual stärker als im Privatsektor. Weit über 600.000 zusätzliche Jobs wurden bis 2005 geschaffen.

Die damit verbundene Auftragsvergabe an private Dienstleister bewirkte zugleich starke Beschäftigungseffekte im privaten Dienstleistungssektor. In den Jahren 2000 bis 2003 wurden dort rund 550.000 Arbeitsplätze unmittelbar durch vermehrte staatliche Ausgaben geschaffen, sodass der gesamte Netto-Beschäftigungszuwachs in Großbritannien seit 2000 auf höhere Staatsausgaben zurückzuführen war (Edmonds/Glyn 2005).

Allerdings hat diese Strategie eine Schattenseite, die es rechtfertigt, sie als „low road“-Strategie zu kennzeichnen: Bei der Ausweitung sozialer Dienstleistungen werden schlechte Arbeitsbedingungen weitgehend in Kauf genommen („job quantity“ geht vor „job quality“), indem der Markt-Staat zwar stärker investiert, zugleich jedoch viele dieser Tätigkeiten den Konkurrenzbedingungen der Privatwirtschaft unterwirft. Im Ergebnis nimmt die soziale Polarisierung zu. Dies betrifft vor allem Frauen, die die Mehrzahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor stellen. Die hohe Teilzeitquote der Frauen (bei niedrigen Einkommen) führt dazu, dass der Beschäftigungseffekt in Vollzeitäquivalenten deutlich hinter dem skandinavischen Niveau zurückbleibt. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Schwäche der Gewerkschaften (im öffentlichen Sektor liegt der Organisationsgrad dagegen bei über 60 Prozent) kann dem nur wenig entgegengesetzt werden.

Auf der Seite der Leistungserstellung bringt die Strategie des „Markt-Staats“ erhebliche Qualitätsdifferenzen mit sich. Umso bemerkenswerter ist es, dass Großbritannien sich mittlerweile in einigen internationalen Leistungsvergleichen, in denen angelsächsische Länder traditionell schlecht abschnitten, deutlich verbessert hat. Bei der Kinderbetreuung schneiden Großbritannien und Neuseeland nach der neuesten Untersuchung von Unicef (2008, S. 2) leicht besser ab als Deutschland. Führend sind hier weiterhin die fünf skandinavischen Länder.

Selbstverständlich stellt die gegenwärtige Krise eine ernste Herausforderung für diese Fortschritte dar. Da das britische Wirtschaftswachstum der zurückliegenden Jahrzehnte in zunehmendem Maße vom

## KAPITEL 4

Finanzmarktboom und der immobiliengestützten Konsumentenverschuldung profitierte, erweist es sich jetzt als besonders verletzlich. Dennoch bleibt das Beispiel lehrreich für Deutschland. In Großbritannien wurden endogene Wachstumspotenziale insbesondere in den letzten zehn Jahren durch öffentliche Ausgaben für soziale Dienstleistungen erheblich gestärkt. In der exportlastigen deutschen Wirtschaft ist eine derartige Kurskorrektur überfällig.

### **Und Deutschland?**

Die Quintessenz aus der knappen Darstellung der zwei fortgeschrittenen, aber alternativen Modelle zur Ausweitung sozialer Dienstleistungen lautet, dass Deutschland sich im Vergleich mit beiden Entwicklungsvarianten im Rückstand befindet. Mit einer eigentümlichen Mischung aus ungenügenden sozialen Investitionen und retardierenden Regulierungen (z.B. Minijobs, Ehegattensplitting) und ohne klare politische Zukunftsorientierung driftet Deutschland in eine Art begrenzte und deformierte Modernisierung, die mit einer Brachlegung großer volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ressourcen einhergeht.

Die Herausforderungen eines Kurswechsels hin zu einer Strategie sozialer Investitionen sind beträchtlich. Sie anzunehmen birgt die Chance eines Positiv-Summenspiels. Zwar dringt allmählich die Größe der Herausforderung ins Bewusstsein, doch die Furcht vor den Konsequenzen ihrer Annahme blockiert eine neue Weichenstellung. Die Kernfrage, um die es geht, ist die Erhöhung der Staatsquote, die für eine derartige neue Weichenstellung erforderlich wäre. Bislang ist es ein Tabu, dass der seit langem verfolgte Kurs einer Staatsquotensenkung umgekehrt werden muss, wenn eine quantitativ ausreichende und qualitativ hochwertige Versorgung mit sozialen Dienstleistungen erreicht werden soll. Eine höhere Staatsquote und gute soziale Dienstleistungsarbeit gehören untrennbar zusammen (Zinn 1994, insbes. S. 57-98).

## 4.5 Gute Arbeit – Qualität der Arbeitsbedingungen und Qualität der Dienstleistungen

Die Erbringung sozialer Dienstleistungen erfordert sowohl umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur als auch erhebliche Aufwendungen für den laufenden Betrieb. Diese sind umso höher, als die Gesellschaft ein Interesse an einer guten Qualität derartiger Dienstleistungen hat, was wiederum ein hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten und attraktive Arbeitsbedingungen voraussetzt.

Personenbezogene Dienstleistungen können mit der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung nicht Schritt halten, denn die „Arbeitsgegenstände“ persönlicher Dienstleistungen sind Menschen. Wollte man beispielsweise die Produktivität einer Lehrerin oder eines Lehrers erhöhen, so ließe sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler verdoppeln. Die Schulbildung würde dann zwar billiger, aber nicht effizienter, da nun ein anderes, und zwar wesentlich schlechteres Produkt vorläge.

Steigt makroökonomisch die Produktivität eines Sektors weniger als im Durchschnitt oder überhaupt nicht, dann steigen tendenziell seine „relativen Preise“, das heißt eine persönliche Dienstleistung (z.B. eine Stunde Beratungsgespräch), realwirtschaftlich ausgedrückt in Gütern der materiellen Produktion (z.B. Kühlschränke, Videorekorder), wird relativ teurer, da letztere mit immer weniger Arbeitskräfteeinsatz hergestellt werden können. Daher binden personenbezogene Dienstleistungen einen steigenden Anteil des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens. Solange die Lohnentwicklung dieser Sektoren der gesellschaftlich durchschnittlichen folgt, wächst auch ihr finanzieller Anteil am Bruttosozialprodukt.

Was Baumol (1967) als „Kostenkrankheit“ bezeichnet und heute – anders als von ihm intendiert – vielfach als „Kostenexplosion“ interpretiert und gegen den Sozialstaat gewendet wird, ist tatsächlich ein objektiver und für die Gesellschaft chancenreicher Prozess. Langfristig würde eine auf Vollbeschäftigung gerichtete Politik die Arbeitskräfte, die bei der Produktion stofflicher Güter nicht mehr benötigt werden, in die Dienstleistungssektoren wie Bildung, Alten- und Krankenpflege

## KAPITEL 4

ge, Jugendarbeit, Kinderbetreuung etc. leiten, in denen sie dringend gebraucht werden.

Das hat weitreichende Konsequenzen. Erstens stünden diese Dienste ohne sozialstaatliche Umverteilung nur einem immer kleiner werdenden Kreis von Empfängerinnen und Empfängern überdurchschnittlicher Einkommen zur Verfügung. Deshalb sind – zweitens – die beschäftigungsintensiven sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen in solchen Ländern besonders ausgeprägt, wo auch die Einkommensgleichheit stark entwickelt ist (Bosch/Wagner 2003). Drittens muss, schon um das Niveau der sozialen Dienstleistungen zu halten, deren Anteil an BIP langfristig eine leicht ansteigende Tendenz haben. Das gilt für alle Budgets des Staates (z.B. Bildung) und der Sozialversicherungen (z.B. Kranken- und Pflegeversicherung), aus denen soziale Dienstleistungen finanziert werden. Diesen Finanzierungserfordernissen stehen jedoch machtvolle Interessen entgegen. Daher kommt es zu einer Reihe von Fehlentwicklungen:

- Auf den Einkommen und den Arbeitsbedingungen der in den sozialen Dienstleistungen Beschäftigten lastet ein hoher Druck. Ausgabensteigerungen z.B. für Bildung oder Pflege gelten als Zeichen mangelnder Effizienz. Die Einkommen bleiben tendenziell hinter den durchschnittlichen Einkommenssteigerungen zurück und entziehen diesen Sektoren qualifizierte Arbeitskräfte. Die Stellenbesetzung pro Leistungseinheit ist der Tendenz nach rückläufig.
- Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, medizinische und pflegerische Versorgungseinrichtungen sind tendenziell unterfinanziert.
- Der daraus erwachsende öffentliche Legitimationsverlust erlaubt es, einzelne Bereiche im Namen der „Effizienz“ zu privatisieren und den weiterhin öffentlich verbleibenden Teil nach Art gewinnorientierter Unternehmen „wettbewerblich“ zu organisieren. Die entsprechenden Selektionsprozesse verstärken die Probleme sowohl auf der Leistungs- als auch der Finanzierungsseite. Eine immer stärkere Eigenbeteiligung (Selbstbeteiligung in der GKV, Studiengebühren etc.) fördert die Selektionsprozesse, die der Sozialstaat eigentlich gerade verhindern soll.

- Der Anpassungsdruck führt zu Leistungsverschlechterungen und Kürzungen. Die „Arbeitsgegenstände“ personenbezogener Dienste sind in der Regel Individuen, die sich gegen schlechte Leistungsqualität nicht hinreichend zur Wehr setzen können. Wo – wie in der Medizin – implizite Rationierungen nicht einmal bemerkbar sind, ist ein Gegengewicht seitens der „Kunden“ gänzlich unmöglich.

Ein wichtiges Symptom dieser Interessengegensätze ist der Widerspruch zwischen Qualifikationsanforderungen und Arbeitsbedingungen in sozialen Dienstleistungen. Professionalisierung und Arbeitsbedingungen geraten in einen immer schärferen Gegensatz. Die derzeitige Tendenz in Deutschland, dieses Dilemma durch den Einsatz von beruflich qualifizierten, aber arbeitslosen Ein-Euro-Job-Kräften überwinden zu wollen, treibt die Absurdität auf die Spitze. Fachkräfte werden arbeitslos gemacht, weil die bestehende – und wachsende – gesellschaftliche Nachfrage nach ihrer Dienstleistung nicht mit ausreichender Kaufkraft ausgestattet wird; die Arbeitslosen werden dann fast zum Nulltarif wieder zeitweilig eingegliedert (wozu diese unter dem Druck der Arbeitslosigkeit und in Anbetracht ihres beruflichen Engagements sehr häufig auch bereit sind) – das ist nicht nur zynisch, sondern auch eine politische Bankrotterklärung.

Wenn die Konkurrenz um die Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen zwischen sozialen Dienstleistungen und Gütern, die weniger personalintensiv erzeugbar sind, auf dem Markt entschieden wird, bleiben die Zukunftsinteressen der Gesellschaft auf der Strecke. Hier die Weichen zu stellen, ist genuine Aufgabe der demokratischen Institutionen des Staates. Die Alternativen sind nur politisch zu entscheiden: Entweder erbringt der Staat die Dienstleistungen im Wesentlichen selbst. Dies ist der skandinavische Weg, bei dem die Kommunen ein Quasi-Monopol bei der Erstellung sozialer und gesellschaftsnaher Dienstleistungen besitzen und private Anbieter aus dem Bereich des sogenannten Dritten Sektors wie auch die Zivilgesellschaft nur eine Ergänzungsfunktion haben. Oder es werden Mischstrategien verfolgt wie z.B. in Großbritannien mit einer Gleichzeitigkeit von marktförmig-kommerzieller und staatlicher nicht-kommerzieller Produktionsausweitung.

## KAPITEL 4

Der Zwang zur politischen Neuorientierung wird nicht dadurch geringer, dass die Leistungserbringung – wie in Deutschland vielfach der Fall – an Non-Profit-Organisationen delegiert wird. Auch diese zwischen Wohlfahrtsorganisationen und Kommunen geteilte Aufgabenwahrnehmung bedarf wesentlich verbesserter finanzieller Rahmenbedingungen, damit die Leistungserbringung den hohen Qualitäts- und Qualifikationsanforderungen gerecht werden kann. Neben der Frage von Eigenproduktion versus Delegation stellt sich die Frage der Regulierung der betreffenden Arbeitsmärkte. Eine wirkungsvolle Arbeitsmarktrekulierung primär per Tarifvertrag ist in Deutschland in der näheren Zukunft in einem Teil der großen sozialen Dienstleistungsbranchen wenig realistisch, weil der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Beschäftigten zu gering ist. Erschwerend hinzu kommt die Rechtsprechung des EuGH, die die Bindung öffentlicher Beauftragung Dritter an den Nachweis von Tariftreue untersagt. Der zuletzt genannte Aspekt verweist zugleich auf die Bedeutung der Auseinandersetzung um die europäische Dienstleistungsstrategie (Dienstleistungsrichtlinie, Dienstleistungen von „allgemeinem Interesse“), die einen starken Druck in Richtung weiterer Privatisierungen und der Schwächung der Tarifvertragssysteme erzeugt. Die Deregulierungs- und Privatisierungsziele, die mit der Dienstleistungsrichtlinie nicht in vollem Umfang durchgesetzt werden konnten, werden mit großer Hartnäckigkeit weiter verfolgt (Huffschmid 2008). Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass der einstweilen sicherste Schutz vor Deregulierung und Privatisierung das Angebot dieser Dienste in öffentlicher Regie, insbesondere in kommunaler Trägerschaft ist.

Nur durch staatliches Handeln, das zugleich den öffentlichen Sektor wie die Regulierung des Bereichs sozialer Dienstleistungen stärkt, lassen sich Dienstleistungen in hoher Qualität sicherstellen und die Arbeitsbedingungen in diesen Bereichen verbessern. Kosten und Preis sozialer Dienstleistungen sind – im Wortsinne – ein Politikum.

## 4.6 Reformstrategie mit gesellschaftlicher Dividende

Aufwendungen für soziale Dienstleistungen sind Investitionen in wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigungswachstum und gesellschaftlichen Wohlstand – gleich, ob es sich um Aufwendungen für die Infrastruktur oder für den laufenden Betrieb handelt. Es sind im Wortsinne „soziale Investitionen“. Sie sind eine Daueraufgabe über die Konjunkturzyklen hinweg. Soziale Investitionen sind kein Konjunkturprogramm, auch wenn sie helfen können, eine Rezession abzumildern oder aus ihr herauszuführen. Da es sich um Investitionen handelt, können die Kosten zunächst höher sein als der gesamtwirtschaftliche Wachstumsgewinn und das aus ihm folgende Wachstum der Staatseinnahmen. Langfristig sind die „Renditen“ jedoch positiv. Im Hinblick auf Bildungsinvestitionen wird dieser Zusammenhang auch von arbeitgebernahen Ökonominnen und Ökonomen akzeptiert.

Aus derartigen Einsichten kann jedoch nur dann eine tragfähige Strategie entwickelt werden, wenn mit einem maßgeblichen Credo des Neoliberalismus gebrochen wird: Eine ausreichende und qualitativ hochstehende Versorgung der ganzen Gesellschaft mit sozialen Dienstleistungen kann nur über eine Erhöhung der Staatsquote realisiert werden. Der Glaube an Haushaltsumschichtungen als Alternative trägt nicht. Bereits in der Bildungspolitik, also einem anerkanntermaßen prioritären Politikfeld, hat die Umschichtungsstrategie versagt. Deshalb sollten zunächst für die einzelnen Bedarfsfelder – von der Kinderbetreuung bis zur Altenpflege – Zielwerte für öffentliche Mindestfinanzierungsanteile in Relation zum BIP festgelegt werden. Bei der Kinderbetreuung sollte die EU- sowie OECD-Empfehlung von mindestens einem Prozent des BIP die Orientierung sein. 2004 erreichte Deutschland jedoch lediglich 0,45 Prozent gegenüber zwei Prozent in Dänemark (OECD 2006, S. 246). Bei der Altenpflege ist der Rückstand zu führenden Ländern noch ausgeprägter. 2004 lagen die Ausgaben bei 0,3 Prozent des BIP, verglichen mit 2,6 Prozent des BIP in Schweden (Theobald 2007).

Eine realistische Strategie muss zugleich an das gegebene institutionelle Gefüge anschlussfähig sein. Die Folgerungen seien stichwortartig skizziert:

## KAPITEL 4

- *Kitas:* Bis 2006 sollten die vom EU-Kinderbetreuungsnetzwerk im Jahr 1996 veröffentlichten 40 Qualitätsziele (<http://www.kinder-gartenpaedagogik.de/qual.html>) in den Mitgliedsländern umgesetzt sein. In Deutschland wurde dies erst gar nicht versucht. Auch der laufende Kita-Ausbau ist weniger ehrgeizig als es scheint, denn eine verbindliche Hebung der vielfach unzureichenden Qualitätsstrukturen ist nicht vorgesehen. Ziel ist die quantitative Platzausweitung und damit die formale Erfüllung eines Rechtsanspruchs auf einen (Halbtags-) Betreuungsplatz für Kinder ab dem ersten Lebensjahr zum Stichtag 1. August 2013 (Kinderförderungsgesetz [KiföG] vom 10.12.2008; BGBl. I S. 2403). Der empirische Befund, dass das Kita-Fachpersonal nach Vollzeitäquivalenten zwischen den letzten Erhebungsstichtagen (15.3.2002, 15.3.2006) gar nicht aufgestockt, sondern im Gegenteil bundesweit um ein Prozent abgebaut wurde (DJI 2008, S. 175), passt in dieses Bild. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt die Verknüpfung des Ausbaus mit einer Qualitätsoffensive vor. Der Fachpersonalschlüssel sollte bis 2013 bundesweit den Anforderungen des EU-Kinderbetreuungsnetzwerkes (1:3 bis 1:5 bei unter Dreijährigen, 1:5 bis 1:8 bei Dreibis Fünfjährigen) entsprechen. 2006 lag der durchschnittliche Personalschlüssel in Westdeutschland bei 1:9,5 und in Ostdeutschland bei 1:12,5.
- *Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Kitas):* Der in diesem Bereich erfolgte Personalabbau von 136.000 Vollzeitäquivalenten (31.12.2002) auf 120.600 Vollzeitäquivalente (31.12.2006) ist angesichts stark gestiegener Fallzahlen von hilfebedürftigen Kindern, Jugendlichen und Eltern Besorgnis erregend. In den ostdeutschen Flächenländern geht er mit Rückgängen von bis zu 27,4 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) weit über das hinaus, was als Anpassung an schrumpfende Bevölkerungszahlen erklärt werden kann (Komdat 2008). Kritisch zu hinterfragen sind dabei auch Outsourcing-Prozesse. Erfolgreiche Jugendhilfepolitik gelingt nicht über fragmentierte Strukturen, sondern verlangt nach verlässlich finanzierten und mit fest angestelltem Fachpersonal ausgestatteten Strukturen. Nur wenn gefährdete Jugendliche und Familien über

einen längeren Zeitraum von den gleichen Fachkräften betreut werden, kann Vertrauen wachsen und eine Basis für Reifungsprozesse entstehen.

- *Schulen:* Die Ausstattung deutscher Schulen mit Unterstützungspersonal (Schulpflegekräfte, Lernassistentinnen und -assistenten, Schulsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter, Schulpsychologinnen und -psychologen) rangiert auf dem Niveau eines Entwicklungslandes. Auch hier gibt es als Folge der Sparideologie nur zögerlich die Bereitschaft, die Defizite anzugehen. Ziel bei der schulpsychologischen Versorgung sollte ein Fachpersonalschlüssel von mindestens einer Vollzeitfachkraft auf 5.000 Schülerinnen und Schüler sein. Ist-Stand 2008: Unter den Flächenländern hatte Bayern die beste (1:8.500) und Niedersachsen (1:26.300) die schleteste Versorgung (Bundesverband deutscher Psychologinnen und Psychologen). Mit Blick auf nicht wenige EU-Länder, die (wie Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich und Schweden) einen Personalschlüssel von besser als 1:2.000 realisieren, wäre die Steigerung auf 1:5.000 ein bescheidenes Ziel.
- *Kulturerziehung:* Unter 59 Vergleichsländern rangiert Deutschland bei der Höhe der öffentlichen Kulturausgaben am BIP 2004 lediglich auf Platz 45: 1,4 Prozent in Deutschland stehen 3,1 Prozent in Dänemark und den Niederlanden gegenüber (Einarsson 2008, Tab. 1). Bei der musikalischen Bildung werden die Weichen sogar auf weiteren Abbau gestellt, indem die Kultusministerkonferenz die Zusammenführung von Musik mit Kunst und Sport in einem einzigen Fach plant. Zugleich ziehen sich die Bundesländer aus der institutionellen Förderung öffentlicher Musikschulen zurück und bemühten dies durch eine mager dotierte Projektförderung. Ziel der musikalischen Bildung muss es sein, allen Bürgerinnen und Bürgern Zugang zu öffentlichen Musikschulangeboten zu gewähren. Dazu bedarf es gesetzlicher Grundlagen und einer auskömmlichen Förderung durch die Bundesländer.
- *Gesundheit/Pflege:* Die systemischen Voraussetzungen sind in diesem Bereich andere als in Ländern mit einem öffentlichen Gesundheitsdienst (Skandinavien, Großbritannien, Spanien) und auch andere als

in Ländern, deren System weniger arztzentriert ist als das deutsche. Im selbstverwalteten deutschen Sozialversicherungssystem erfolgt die Leistungserbringung überwiegend privat, und es existiert, anders als etwa im niederländischen Sozialversicherungssystem, eine Subordination der Pflege unter die Medizin. Die Machthierarchie zwischen Medizin und Pflege hat die Politik bislang nicht anzutasten gewagt. Im Ergebnis wurde die Akademisierung der pflegerischen Berufe nicht vorangetrieben, sondern be- und verhindert. Der Preis für die politisch verfügbten Ausgabendeckelungen wird in hohem Maße von denjenigen getragen, die als Patientinnen und Patienten wie als Dienstleisterinnen und Dienstleister in der Machthierarchie unten stehen. Verglichen mit skandinavischen Ländern weist Deutschland bei ärztlichen und nicht-ärztlichen Gesundheitsberufen eine Lücke von etwa einer Million Arbeitsplätze auf (Heintze 2007). Für die Ausweitung öffentlicher Dienstleistungsproduktion gibt es in den Verästelungen des hoch fragmentierten deutschen Gesundheits- und Pflegesystems gleichwohl eine Vielzahl von Ansatzpunkten. So können Gesundheitsämter auf der einen Seite bei Kindern und Jugendlichen in der Zusammenarbeit mit Kitas und Schulen ihre präventiven Leistungen ausbauen. Pflegestützpunkte, die Heimaufsicht der Länder und die kommunalen wie frei-gemeinnützigen Angebote der ambulanten und stationären Pflege sind ein anderer Ansatzpunkt. Orientierungspunkt für den quantitativen wie qualitativen Ausbau des Angebots sollte die im Jahr 2003 von über 200 Expertinnen und Experten unter der Schirmherrschaft von Bundesgesundheits- und Bundesfamilienministerium erarbeitete Pflege-Charta sein (Pflegezeitschrift 2007, 61, 5, S. 249). Diese in der deutschen Pflegelandschaft von der Theorie in die Praxis zu überführen, würde nicht nur den vielfach menschenunwürdigen Pflegeverhältnissen ein Ende setzen, sondern sich beschäftigungs-politisch als Job-Motor erweisen.

Derartige Maßnahmen wären erste Schritte zu einer grundlegend veränderten Wachstumsstrategie in Deutschland: Wirksame öffentliche Einflussnahme auf den Umfang und die Qualität sozialer Dienstlei-

stungen beeinflusst die Struktur der gesellschaftlichen Wertschöpfung. Das Wirtschaftswachstum wird in seinem Charakter zugleich ökologischer und sozialer.

## Literatur

- Anxo Dominique/Niklasson Harald (2009): The Swedish Model: Revival after the turbulent 1990s? In: Bosch, Gerhard/Lehndorff, Steffen/Rubery, Jill (Hg.): European employment models in flux. A comparison of institutional change in nine European countries. Hounds Mills, Basingstoke (Palgrave) (im Erscheinen). Vgl. auch <http://www.dynamoproject.eu/publications.php>
- Baumol, William Jack (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, American Economic Review 57. S. 416-426.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2008): Die demografische Zukunft von Europa. Wie sich die Regionen verändern, Berlin. Siehe auch: <http://www.berlin-institut.org>
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Ungenutzte Potenziale. Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin. Siehe auch: <http://www.berlin-institut.org>
- Bosch, Gerhard/Wagner, Alexandra (2003): Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, S. 475-499.
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2008): ZahlenSpiegel 2007 – Kinderbetreuung im Spiegel der Statistik, München.
- Edmonds, John/Glyn, Andrew (2005): Public spending explains Britain's jobs growth. Financial Times, 29. Juni.
- Einarsson, Auust (2008): The economic impact of public cultural expenditures on creative industries under increasing globalization, in: Bifröst Journal of Social Science, No. 2.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): Social Foundations of Post-Industrial Economies, Oxford.

## KAPITEL 4

European Commission (2008): Employment in Europe 2008, Luxembourg.

Heintze, Cornelia (2007): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3. August 2007: [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2006-918-4-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-918-4-1.pdf).

Heintze, Cornelia (2008): Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft. Deutsche (Staats-) Anorexia und die skandinavische Alternative, Heft 120 der Pankower Vorträge, Berlin. Online-Publikation unter: [http://www.axeltroost.de/article/2622\\_cornelia\\_heintze\\_der\\_aufhaltbare\\_abstieg\\_in\\_die\\_polarisierte\\_ungleichheitsgesellschaft.html](http://www.axeltroost.de/article/2622_cornelia_heintze_der_aufhaltbare_abstieg_in_die_polarisierte_ungleichheitsgesellschaft.html).

Heintze, Cornelia (2009): Der öffentliche Sektor im skandinavischem Modell, Manuskript (im Erscheinen).

Hicks, Stephen (2005): Trends in the public sector employment, in: National Statistics feature, Hg. vom Office for national Statistics, Dezember 2005, S. 477-488.

Huffschmid, Jörg (2008): Die Bedeutung der EU für die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: Brandt, Thorsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hg.): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg, S. 14-41.

Komdat Jugendhilfe, 11. Jg., Heft Nr. 1+2/2008.

Lehndorff, Steffen (2006): Motor der Entwicklung – oder fünftes Rad am Wagen? Soziale Dienstleistungen als gesellschaftliche Investitionen, in: ders. (Hg.): Das Politische in der Arbeitspolitik: Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung, Berlin, S. 249-277.

Lehndorff, Steffen (Hg.) (2009): Abriss, Umbau, Renovierung? Studien zum Wandel des deutschen Kapitalismusmodells, Hamburg (im Erscheinen).

Lutz, Burkhart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität:

## SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN IN ÖFFENTLICHER VERANTWORTUNG

- Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/New York.
- OECD (2006): Starting strong II. Early Childhood, Education and Care, Paris.
- OECD (2007a), The Social Expenditure database: An Interpretive Guide SOCX 1980-2003. [http://stats.oecd.org/OECDStatDownLoadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide\\_En.pdf](http://stats.oecd.org/OECDStatDownLoadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf)
- OECD (2007b): Employment Outlook, Paris.
- OECD (2008a): Health Data, Paris.
- OECD (2008b): Revenue Statistics 1965-2007, Paris.
- Theobald, Hildegard (2007): Vergesellschaftung von Fürsorgearbeit – Erfahrungen aus der Altenbetreuung in Schweden, in: WSI-Mitteilungen, Heft 10.
- UNICEF (2008): The child Care Transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries (Innocenti Report Card 8, 2008), Florenz.
- Välijä, Timo/Kozluk, Tomasz/Mehrotra, Aaron (2005): Roads on a downhill? Trends in EU infrastructure investment. EIB Papers 1, S. 18-38.
- Zinn, Karl Georg (1994): Die Wirtschaftskrise. Wachstum und Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften, Mannheim.



## **5 Solidarische Alterssicherung gegen Altersarmut**

*Die gegenwärtige Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit der nahezu explosiven Ausdehnung prekärer Arbeitsverhältnisse besitzt Langzeitwirkung: Altersarmut wird in Deutschland dramatisch ansteigen. Selbst gegenwärtig sichere Arbeitsplätze garantieren mit den durchgeführten Rentenreformen nicht mehr wie in den vergangenen Jahrzehnten eine Rente, die den Lebensstandard sichert.*

*Gesundheitliche Beeinträchtigungen sind auf die Einkommensgruppen ungleichmäßig verteilt: Personen der unteren Einkommensgruppen beziehen nicht nur weniger Rente, sie sterben auch sieben Jahre früher als Besserverdienende. Kapitalgedeckte Renten, wie sie unentwegt als Ausweg aus dem gegenwärtigen und künftigen Rentendilemma angepriesen werden, lösen weder die tatsächlichen noch vermeintlichen demografischen Probleme. Große Teile der abhängig Beschäftigten sind mit ihren niedrigen Löhnen überhaupt nicht in der Lage, entsprechende Rücklagen zu bilden. Außerdem beweisen bereits zwei Finanzkrisen innerhalb eines Jahrzehnts die Brüchigkeit eines derartigen Alterssicherungssystems. Das Umlageverfahren garantiert bei steigender Arbeitsproduktivität, verbunden mit einer stabilen Lohnquote, dass künftige Verteilungskonflikte zwischen Altersgenerationen überhaupt nicht auftreten können. Dazu sind schrittweise und perspektivisch unter anderem alle Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einzubeziehen, die heutige Beitragsbemessungsgrenze ist zu beseitigen, und niedrige Arbeitseinkommen sind für die für die Berechnung von Rentenansprüchen auf 75 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts aufzuwerten. Kurzfristig ist die Rente ab 67 rückgängig zu machen.*

Bereits jetzt ist absehbar, dass sich der Teil der Bevölkerung, der in Altersarmut leben muss, in den kommenden Jahrzehnten dramatisch vergrößern wird, falls die dahin führenden Tendenzen nicht umgekehrt werden. „Rente mit 67“, Änderungen der Rentenformel, Zugangsver-

## KAPITEL 5

schärfungen zur Erwerbsminderungsrente – diese rentenpolitischen Entscheidungen werden den Lebensstandard vieler Angehöriger der jüngeren Generationen nicht oder nur unzureichend absichern. Sozialversicherungsfreie geringfügige Beschäftigung, erzwungene Selbstständigkeit, Niedriglohn-Beschäftigung und Hartz IV-Bezug lassen Rentenansprüche vieler Erwerbstätiger nochmals sinken und werden für viele Menschen zu sozialem Abstieg oder Armut führen, weil sie zu niedrige Altersrenten haben werden oder weil sie bereits vor der Altersgrenze aus gesundheitlichen Gründen ihren Arbeitsplatz verlieren.

Die seit Jahren als die entscheidende Antwort auf alle angeblichen und tatsächlichen Probleme der Alterssicherung propagierte kapitaldeckte Altersvorsorge erweist sich immer deutlicher als Pseudo-Alternative: Erstens stellt sie gerade für die Gruppen mit besonderem Altersarbeitsrisiko keine bezahlbare Alternative dar. Zweitens ist sie kostspielig und bietet – wie die zweite Finanzmarktkrise innerhalb eines Jahrzehnts illustriert – keine Zukunftssicherheit im Vergleich zum sozialen Umlagesystem. Drittens erfordert speziell die Riesterrente hohe staatliche Subventionen für die Finanzindustrie, deren Umlenkung in das System der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) einen Großteil der bisherigen restriktiven Maßnahmen finanziell überflüssig machen würde.

### **Risiko niedrige Altersrenten**

Bis 2020 wird die gesetzliche Rente für eine Modellrentnerin bzw. einen Modellrentner mit 45 Jahren Beitragszahlung aus dem Durchschnittsverdienst auf nur noch 46 Prozent des durchschnittlichen Arbeitseinkommens sinken (nach Abzug von Sozialbeiträgen und vor Steuern). 1998 waren es noch 53,6 Prozent (s. Grafik „Entwicklung der Rentenversicherung“). In Euro ausgedrückt bekam die Modell-„Eckrentnerin“ bzw. der Modell-„Eckrentner“ 2006, grob überschlagen, eine Rente in Höhe von knapp 1.070 Euro nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge (alte Bundesländer), nach der bereits beschlossenen Rentenformel für 2020 wären es noch 940 Euro gewesen. Dies wird sich noch weiter verschlechtern, falls die Reallohnentwicklung negativ sein wird bzw. hinter den Produktivi-

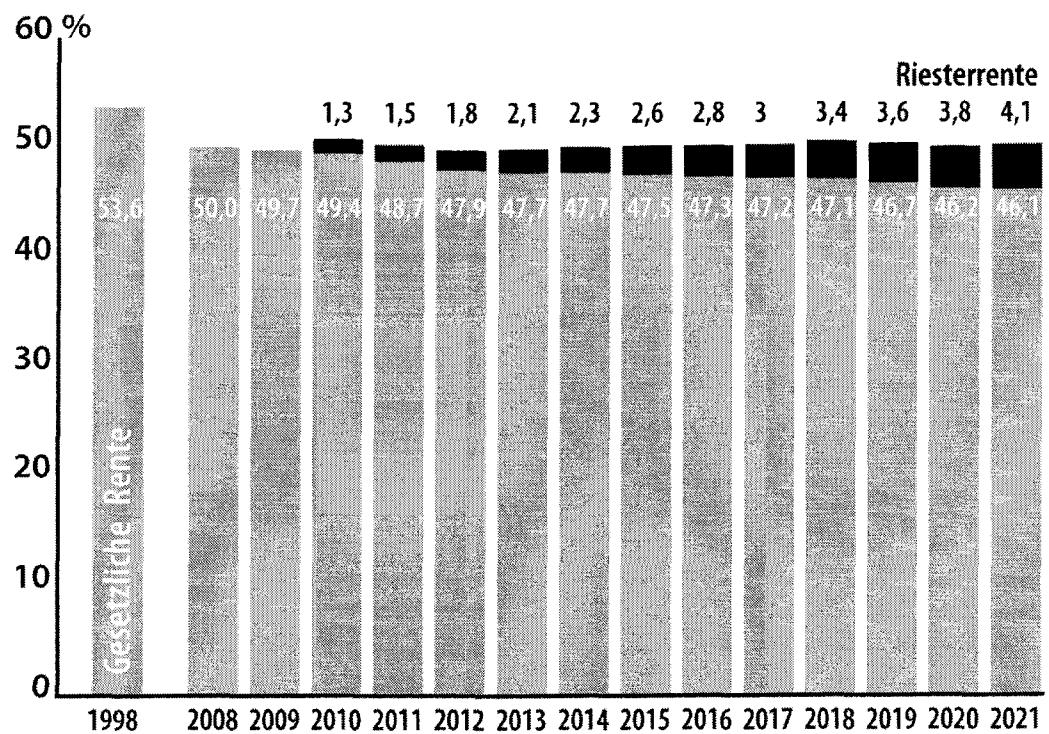
## SOLIDARISCHE ALTERSSICHERUNG GEGEN ALTERSARMUT

tätssteigerungen zurückbleibt. Nach den Nullrunden 2004-2006 und den Minimalerhöhungen 2007 und 2008 sind die Bruttorenten preisbereinigt um knapp acht Prozent gesunken.

Wer die Modell-Annahmen der „Eckrentnerin“ bzw. des „Eckrentners“ nicht erfüllt, muss künftig mit einer noch geringeren gesetzliche Rente rechnen: Wer beispielsweise in seinem Erwerbsleben nur auf 75 Prozent des Durchschnittsverdienstes kommt, hätte 2006 nach der Rentenformel für 2020 nur knapp 710 Euro erhalten, was nur knapp über der heutigen „Grundsicherung im Alter“ (Sozialhilfe) liegt. Ähnlich geht es allen, die weniger als 45 Versicherungsjahre vorweisen

### Entwicklung der Rentenversicherung

**Versorgungsniveau (gesetzliche Rente und Riester-Rente)  
nach Abzug von Sozialbeiträgen und vor Abzug von Steuern\***



\* Rente nach Abzug der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge und vor Versteuerung  
bezogen auf das durchschnittliche Arbeitseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungs-  
beiträge und vor Versteuerung.

Quelle: Soziale Sicherheit, Heft 5/2008; Rentenversicherungsbericht 2007 der Bundesregierung, S. 39.

© ARBEITSGRUPPE  
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK  
MEMORANDUM 2009

## KAPITEL 5

können, länger sozialversicherungsfrei, geringfügig beschäftigt bzw. selbstständig waren oder/und längere Zeit Hartz IV bezogen haben. Für arbeitslose Hartz IV-Bezieherinnen und -Bezieher wird nur für ein fiktives Monatseinkommen von 205 Euro ein Rentenversicherungsbeitrag abgeführt.

Mit einem heutigen Einkommen von 1.000 Euro erzielt man nach 45 Versicherungsjahren einen Rentenanspruch von gerade einmal etwa 400 Euro. Die politisch gewollte Expansion des Niedriglohnbereichs, dem heute etwa ein Viertel der Beschäftigten angehören, bereitet den Boden für eine künftig enorme Verbreitung von Altersarmut. Betroffen sind davon diejenigen Schichten der Bevölkerung, die nicht in der Lage sind, private Vorsorge zu finanzieren. Die rotgrüne Agenda 2010 hat sie abgehängt. Gerade diese Gruppen werden auch von der betrieblichen bzw. tariflichen Vorsorge regelmäßig nicht erfasst.

Der private Altersvorsorgeaufwand steigt von einem Prozent im Jahr 2002 auf vier Prozent im Jahr 2008. Für die Riesterrente wird angenommen, dass diese mit vier Prozent pro Jahr verzinst wird und wie die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung angepasst wird. Nicht berücksichtigt sind die im April 2008 beschlossenen Anpassungsminderungen für 2008 und 2009, die in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt werden sollen.

Viele Rentnerinnen und Rentner erhalten neben der gesetzlichen noch private oder betriebliche bzw. tarifliche Renten. Damit erhöht sich zwar ihre Gesamtrente, aber selbst wenn die Modell-„Eckrentnerinnen“ und -„Eckrentner“ die Riester-Förderung für die private Altersvorsorge in vollem Umfang in Anspruch nähmen, würde ihr Gesamtversorgungsniveau im Jahr 2020 mit insgesamt 50 Prozent immer noch unter dem Niveau des Jahres 1998 mit 53,6 Prozent liegen. Trotz oft hoher staatlicher Zuschüsse für die Finanzwirtschaft sind gerade Hartz-IV-Bezieherinnen und -Bezieher sowie Niedriglohn-Beschäftigte meist nicht in der Lage, zusätzlich privat vorzusorgen. Auch den Normalverdienerinnen und -verdienern wird die gesetzliche Rente künftig nicht mehr zur Lebensstandardsicherung ausreichen; die Schere zwischen gut und schlecht versorgten Rentnerinnen und Rentnern wird weiter auseinander gehen.

## **Gesundheitliche Beeinträchtigungen vor und in der Altersrente und zunehmende Ungleichheit der Lebenschancen**

Sozialer Abstieg oder Armut drohen bereits vor dem Erreichen der Altersgrenze, wenn gesundheitliche Beeinträchtigungen zum Verlust des Arbeitsplatzes führen. Das gilt erst recht, seit die Altersgrenze von 65 auf 67 Jahre angehoben worden ist. Dieses Risiko steigt mit zunehmendem Alter, in körperlich oder psychisch belastenden Tätigkeiten und in Branchen mit einem hohen Anteil kleiner Betriebe, in denen Altersteilzeit-Regelungen selten sind und der Kündigungsschutz gering ist. Die Betroffenen müssen dann vor der Altersrente jahrelang von Erwerbsminderungsrenten, Arbeitslosengeld oder niedrigen Arbeitseinkommen aus einfachen Tätigkeiten leben. Die durchschnittliche Erwerbsminderungsrente beträgt gegenwärtig rund 663 Euro und liegt damit erheblich unter der Armutsrisikogrenze eines Alleinstehenden.

Dabei ist die Zahl der jährlich bewilligten Erwerbsminderungsrenten (bzw. der EU/BU-Renten vor 2001) seit Jahren rückläufig, da die Zugangskriterien verschärft wurden. Wer diese Zugangskriterien nicht erfüllt und arbeitslos ist, bekommt zunächst Arbeitslosengeld I und nach spätestens 24 Monaten Arbeitslosigkeit Arbeitslosengeld II. Sie oder er ist dann oft noch schlechter abgesichert als Bezieherinnen und Bezieher einer Erwerbsminderungsrente. Häufig handelt es sich um Menschen, deren Gesundheit es zwar theoretisch zulässt, mehr als sechs Stunden zu arbeiten, die aber leistungsgemindert sind und auf dem Arbeitsmarkt keine Chance haben. Wer gesundheitlich beeinträchtigt ist, aber die Zugangskriterien nicht erfüllt und aus gesundheitlichen Gründen eine schlechter bezahlte Tätigkeit ausübt, erhält keine kompensierenden Sozialleistungen, sofern das Haushaltseinkommen über den Hartz-IV-Sätzen liegt.

Die Gesundheitsrisiken sind nicht gleich verteilt, sondern variieren sehr stark mit der Einkommenshöhe vor dem Rentenbezug. Die Höhe des Einkommens beeinflusst positiv oder negativ gesundheitsrelevante Arbeits- und Lebensbedingungen und ist ein wesentlicher Gesundheitsfaktor, der über die weitere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren und damit auf die Dauer des Rentenbezugs mitentscheidet. Viele epidemiologische Studien in Industrieländern weisen nach, dass

## KAPITEL 5

Lebenserwartung und Gesundheit mit der ökonomischen Polarisierung der Gesellschaft immer ungleicher werden.

Männer der unteren Einkommensgruppe (unter 1.500 Euro monatlich) beziehen durchschnittlich 10,8 Jahre lang Rente, während das bei der höheren Einkommensgruppe (über 4.500 Euro) 18,2 Jahre lang der Fall ist. Die untere Gruppe bezieht eine fast 70 Prozent geringere Monatsrente als die obere. Die sozialen Unterschiede sind so groß, dass bei Berücksichtigung der Rentendauer der Beitragssatz der unteren Gruppe 15,0 Prozent und der Beitragssatz der oberen Gruppe 23,1 Prozent betragen würde. Die Lebenschancen sind tatsächlich noch ungleicher, denn vor dem 65. Lebensjahr haben die Sterblichkeitsunterschiede bereits zu einer sozialen Selektion geführt. So erreichen beispielsweise nur 69,8 Prozent der 45-jährigen Arbeiterinnen und Arbeiter das Lebensalter von 65 Jahren, zwanzig Prozent weniger als bei den Beamtinnen und Beamten.

### **Sachzwang Demografie?**

Die massiven Leistungsverschlechterungen in der GRV wurden mit dem angeblichen Sachzwang der demografischen Zukunftsprognosen legitimiert. Wenn immer mehr Rentnerinnen und Rentner von immer weniger Erwerbstätigen „versorgt“ werden müssten, so wird argumentiert, dann müsse die Rente im Interesse der künftigen Generationen gesenkt werden. Während im Jahr 2000 auf 100 Erwerbsfähige noch 24 über 65-jährige Personen kamen, wird für 2040 ein Wert von 100 zu 53 errechnet.

Statistische Szenarien mit Zeithorizonten von 40 und 50 Jahren, wie sie zur Legitimation für die Zerrüttung der GRV herangezogen werden, lassen keine handlungsrelevante Orientierungen zu. Frühere Bevölkerungsprognosen wiesen bereits nach weit weniger als 50 Jahren erhebliche Abweichungen auf. Das ist unvermeidlich und liegt an nicht vorhersehbaren Trendwenden. So konnte man vor 50 Jahren die Verringerung der Geburtenrate in den 1960er Jahren nicht erahnen, ebenso wenig die Immigration von 2,5 Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedlern aus Osteuropa, das Ende der Vollbeschäftigung Mitte der 1970er Jahre oder die deutsche Vereinigung mit dem drastischen Ein-

bruch der ostdeutschen Geburtenrate. Aber selbst wenn derlei Prognosen tatsächlich einträfen, müsste das keineswegs zu Einkommens- und Wohlstandsverlusten bei Beschäftigten und Rentnerinnen und Rentnern führen. Die demografische Entwicklung ist nämlich nur einer von vielen Faktoren, die den zukünftigen Wohlstand von Beschäftigten, Rentnerinnen und Rentnern bzw. die Situation der Rentenkasse beeinflussen. Andere Faktoren können die diese vorgetragenen negativen Folgen kompensieren.

### **Faktor Produktivitätsentwicklung**

Für die nächsten Jahrzehnte ist mit einer Fortsetzung des Trends steigender Arbeitsproduktivität zu rechnen, wenn auch gegenüber zurückliegenden Jahrzehnten in abgeschwächter Form. Der „Rürup-Bericht“ schätzt, dass die Arbeitsproduktivität je Erwerbstägigen zukünftig um 1,8 Prozent im Jahr steigen wird. Jeder Erwerbstägige würde also im Jahr 2040 mehr als doppelt so viel produzieren wie im Jahr 2000. Selbst die niedrige Schätzung der Herzog-Kommission von 1,25 Prozent jährlichem Produktivitätswachstum würde in 40 Jahren zu einer Produktivitätssteigerung von 64 Prozent führen. Allein dies kann also dafür sorgen, dass im Jahr 2040 trotz der demografischen Alterung für jeden Menschen im Durchschnitt zwischen 40 bis 60 Prozent mehr Waren und Dienstleistungen erzeugt werden als im Jahr 2000 – ohne Anhebung des Renteneintrittsalters!

Die Umverteilung eines Teils der Produktivitätsgewinne auf die jeweiligen Altersrentnerinnen und Altersrentner setzt natürlich voraus, dass die Löhne mindestens im gleichen Maß wie die Produktivität ansteigen. Es muss deutlich werden, dass eine Politik der Lohnzurückhaltung in den letzten Jahrzehnten den wesentlichen Beitrag zur Unterfinanzierung der Sozialsysteme geleistet bzw. zu den Beitragssatzsteigerungen geführt hat.

### **Entscheidend sind die tatsächlich Erwerbstägigen, nicht die potenziell Erwerbstägigen!**

Die demografischen Hochrechnungen rechnen mit den Zahlen für die Einwohnerinnen und Einwohner im erwerbsfähigen Alter. Wie

## KAPITEL 5

bereits im *Memorandum 2001* dargelegt, ist für eine stabile Rentenfinanzierung nicht die Zahl der Erwerbsfähigen, sondern die Zahl der Erwerbstätigen und ihre sachgerechte Entlohnung entscheidend. Arbeitslosigkeit, niedrige Frauenerwerbsquoten, Teilzeitarbeit etc. sind gegenwärtig dafür verantwortlich, dass die Einnahmen der GRV für eine solide Rentenversorgung nicht ausreichen.

Was die demografischen Prognosen für die Jahre 2040 und 2050 als Abnahme an Erwerbspersonen errechnen, ist heute bereits durch die tatsächliche Arbeitslosigkeit zu einem wesentlichen Teil vorweg genommen. Anders ausgedrückt: Würde man die Arbeitslosigkeit deutlich abbauen, könnten die Folgen der demografischen Alterung – unterstellt, sie träfen im hochgerechneten Ausmaß ein – erheblich vermindern. Nimmt man nicht die Erwerbsfähigen, sondern die tatsächlich Beschäftigten, dann sieht man, dass Deutschland seit den 1990er Jahren bereits bewältigt hat, was die Prognosen demografisch für 2030 hochgerechnet haben. Zwischen 1991 und 2005 ist die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten um 13 Prozent zurückgegangen, die der voll erwerbsfähig Beschäftigten sogar um 18 Prozent. Der demografische Rückgang für die Zeit zwischen 2025 bis 2040 wird auf 12 Prozent geschätzt. Das angeblich ineffiziente Sozialsystem mit seinem Umlageverfahren hat in den vergangenen Jahren also einen stärkeren Rückgang der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler verkraftet, als es für die Zukunft diskutiert wird (Die Zeit 2007).

### **Ausweitung der Beitragsbasis dämpft Beitragssatz-Anstieg!**

Die Erhöhung und schrittweise Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze sowie die Einbeziehung weiterer Bevölkerungskreise könnten die Folgen der demografischen Alterung noch weiter vermindern, da die Beitragssatzsteigerungen geringer werden. Hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass die langfristige Sicherung der Altersversorgung nur gelingen kann, wenn sie auch als eine Verteilungsfrage (als die sie von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern von Anfang an behandelt wurde) erkannt und ausgetragen wird, und zwar nicht als eine zwischen Jung und Alt, sondern zwischen Kapital und Arbeit.

## Kapitaldeckung ist keine Antwort auf den demografischen Wandel

Als entscheidende, den demografischen Prognosen angemessene Alternative zur umlagefinanzierten GRV wird durch eine Propaganda mit nicht nachlassender Intensität den Bürgerinnen und Bürgern eine private Altersvorsorge empfohlen. Tatsächlich jedoch kann die kapitalgedeckte Rente keine demografischen Probleme lösen:

- Gesamtwirtschaftlich muss alles, was eine Gesellschaft für ihre Rentnerinnen und Rentner aufwendet, aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode bestritten werden. Eine Volkswirtschaft kann kein Geld in Form von Altersrückstellungen auf die „hohe Kante“ legen. Es würde dem Wirtschaftskreislauf entzogen werden und hätte einen Nachfrage- und Wachstumsverlust in gleicher Höhe zur Folge. Nur das, was heute real investiert wird – entweder in den Produktionsapparat oder in die Infrastruktur und nicht zuletzt in die Bildung und Gesundheit der Bevölkerung –, wird sich für die künftigen Generationen verzinsen. Daher sind kapitalgedeckte Formen der Alterssicherung der demografischen Alterung ebenso ausgesetzt wie die GRV. Wie im Umlageverfahren das Verhältnis von Beitragss Zahlerinnen und -zahlern und Leistungsempfängerinnen und -empfängern von der Altersstruktur geprägt ist, so ist dies bei Kapitaldeckung das Verhältnis von (jungen) Sparerinnen und Sparrern zu (älteren) Entsparerinnen und Entsparenden der Fall.
- Kommt etwa die Generation der „Babyboomer“ in ein höheres Alter, wird sich die Zahl der Erwerbsfähigen verringern. Käme es zu einer demografisch bedingten Knappheit am Arbeitsmarkt, würde mit steigenden Löhnen das Umlageverfahren entlastet. Hingegen würden die Kapitalrenditen sinken – mit der Folge, dass die versprochenen Ansprüche auf Versorgungsleistungen nicht realisiert werden könnten. Verstärkend kommt hinzu: Das Angebot an Wertpapieren erhöht sich, da die geburtenstarken Jahrgänge in höherem Maß versorgt werden müssen, und die Nachfrage geht aufgrund der geringeren Zahl „Jungen“ mit der Folge von Kurs- und Wertsenkungen zurück.

## KAPITEL 5

Die kapitalgedeckte Rente bringt im Prozess der demografischen Alterung keine Vorteile, aber hohe Risiken und Kosten mit sich:

- Im Alter erwarten die Menschen ein Maximum an Sicherheit. Die private Alterssicherung über den Finanzmarkt hat jedoch empfindliche Sicherheitskosten, da sie sowohl Inflations- als auch Kapitalmarktrisiken auf die Schultern der Versicherten legt. Das Risiko, trotz erheblicher individueller Aufwendung im Alter arm zu sein, wird in der gegenwärtigen Finanzmarktkrise besonders deutlich. Viele US-Amerikanerinnen und US-Amerikaner mussten ihre Hoffnungen auf ein finanziell gesichertes Alter begraben, wie schon in den 1990er Jahren in Argentinien und Chile. In Deutschland müssen sich 2,5 Millionen Ruheständlerinnen und Ruheständler und zehn Millionen Beschäftigte der Privatwirtschaft auf sinkende Zahlungen aus Betriebsrentenansprüchen einstellen. Auch die Höhe der Riester- und Rüruprenten ist den Risiken des Finanzmarktes ausgesetzt.
- Die Verwaltungs- und Transaktionskosten der kapitalgedeckten Rente sind weit höher als in der GRV. Nach den letzten Zahlen gibt die Deutsche Rentenversicherung insgesamt einen Anteil von 1,65 Prozent Verwaltungskosten an der ausgezahlten Rentensumme aus. D.h. 98 Prozent der Beiträge und Staatszuschüsse erhalten die Rentnerinnen und Rentner. In den privaten Systemen addieren sich zu den Verwaltungskosten die erheblichen Aufwendungen für die Akquisition, für Werbung und nicht zuletzt für die Profite, was – je nach Anlagetyp – einen Anteil von zehn bis 25 Prozent der Rentenzahlungen ausmacht.
- Nach aktuellen Berechnungen ist auch die Rendite der kapitalgedeckten Riesterrenten niedrig bis negativ. Sehr viele Versicherte müssten 95 und 100 Jahre alt werden, um aufgrund der von den Finanzunternehmen benutzten Sterbetafel DAV 2004 R überhaupt auf den garantierten Zins von 2,25 Prozent zu kommen. Dabei ist diese Verzinsung nicht auf den gesamten Aufwand der Versicherten berechnet, sondern nur auf den Teil, der nach Abzug für Versicherungskosten und -gewinne verbleibt. Menschen mit durchschnittlicher Lebenserwartung müssen sogar damit rechnen, dass

ihrer Rentensumme unter der Einzahlungssumme liegt (Bundestags-Drucksache 2008).

### **Was zu tun ist**

Auch das leistungsfähigste Sozialsystem kann die Risiken, denen eine zunehmende Zahl von Beschäftigten bereits während ihres Arbeitslebens ausgesetzt ist, nicht kompensieren. Zur späteren Altersarmut führen zusammengenommen: niedrige Löhne, Arbeitslosigkeit, physische und psychische Belastungen und ein zunehmend eher repressiver als schützender Sozialstaat, der dazu beiträgt, dass diese Zumutungen hingenommen werden. Wer also die Alterssicherung der künftigen Generation wirklich ernst nimmt, darf keine Renten kürzen oder privatisieren, sondern er muss primär Arbeitsverhältnisse abschaffen, die einen hinreichenden Sozialleistungsanspruch verhindern. Die Arbeit muss präventiv gegen die gesundheitliche Zerrüttung der Arbeitskraft gestaltet werden. Heute differieren Gesundheit und Lebenserwartung unter den abhängig Beschäftigten zwischen dem unteren und oberen Fünftel im Alter von 65 Jahren so, dass die Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen mehr als sieben Jahre früher sterben. Dabei gefallen sich führende Politikerinnen und Politiker in der Kreation immer neuerer und modernerer Gerechtigkeitsbegriffe, während sie zugleich den Weg, der zu diesem Zustand geführt hat, unabirrt fortsetzen.

Was die Rentenversicherung angeht, so müssen perspektivisch alle Erwerbstätigen einbezogen werden, die Geringfügigkeitsgrenze muss auf eine Bagatellgrenze abgesenkt und die heutige Beitragsbemessungsgrenze abgeschafft werden. Die Rentenleistung sollte ab einer bestimmten Höhe nur noch unterproportional mit dem eingezahlten Beitrag steigen. So wird finanzieller Spielraum für einen verstärkten Solidarausgleich innerhalb des Rentenversicherungssystems gewonnen.

Kurzfristig ist die Rente ab 67 rückgängig zu machen, denn sie verschärft das Armutsrisko für diejenigen, die nicht bis zum Alter von 67 Jahren arbeiten können, und erhöht die Arbeitslosigkeit. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung hat im Jahr 2006 berechnet, dass zwischen 1,2 und drei Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssten, nur um die Arbeitslosigkeit konstant zu halten (IAB

## KAPITEL 5

2006, S. 5). Die Bundesregierung gibt zu, dass die Rente ab 67 im Jahr 2030 lediglich 0,5 Beitragspunkte spart (Bundestags-Drucksache 2006, S. 56f.). Die Rente ab 67 dient einzig dem Zweck, die Rentenansprüche der Bevölkerungsmehrheit, die dieses Alter berufstätig nicht erreichen kann, zu senken.

Um der absehbaren enormen Altersarmut zu begegnen, muss zudem die GRV armutsfest gemacht werden. Dazu könnten niedrige versicherungspflichtige Einkommen bei der Rentenberechnung rückwirkend um die Hälfte auf maximal 75 Prozent des Durchschnittsentgelts aufgewertet werden, wenn eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter mindestens 25 Jahre versichert war (entsprechend der „Rente nach Mindesteinkommen“ für Einkommen bis 1991). Das würde aus Steuermitteln langfristig bis zu 6,5 Milliarden Euro pro Jahr kosten. Für ALG-II-Bezieher müssten Beiträge in Höhe der Hälfte des Durchschnittsverdienstes in die Rentenversicherung eingezahlt werden. Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler würden damit zwar um rund zehn Milliarden Euro pro Jahr belastet, müssten aber kurz- und mittelfristig weniger Beiträge bezahlen. Von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, die Niedriglöhne bezahlen, sollte ein Mindestbeitrag gefordert werden.

Das Risiko „Erwerbsminderung“ muss abgesichert werden. Älteren Erwerbsgeminderten muss der Zugang zur Rente erleichtert werden, vor allem denjenigen, die nur noch leichte Tätigkeiten des allgemeinen Arbeitsmarktes verrichten können, vielfältigen Einschränkungen unterliegen und denen kein entsprechender Arbeitsplatz nachgewiesen werden kann. Die Abschläge von bis zu 10,8 Prozent auf solche Erwerbsminderungsrenten, deren Bezug vor dem 63. Lebensjahr begann, müssen abgeschafft werden. Die dazu erforderlichen rund 0,5 Prozentpunkte Beitragserhöhung wären gut angelegt.

## Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2001): Memorandum 2001. Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln.

## SOLIDARISCHE ALTERSSICHERUNG GEGEN ALTERSARMUT

Bundestags-Drucksache 16/3794, vom 12.12.2006, <http://dip21.bунdestаг.de/dip21/btd/16/037/1603794.pdf>

Bundestags-Drucksache 16/11363 vom 12.12.2008, <http://dip21.bунdestаг.de/dip21/btd/16/113/1611363.pdf>

Die Zeit v. 17.05.2007 <http://www.zeit.de/2007/21/GS-Streitgespraech>

IAB Kurzbericht 2006, Nr. 16, vom 12.10.2006, <http://doku.iab.de/kurzber/2006/kb1606.pdf>

Soziale Sicherheit, Heft 5/2008; Rentenversicherungsbericht 2007 der Bundesregierung.



## **6 Neoliberale Ausrichtung der ökonomischen Bildung**

*Aufbauend auf den Grundelementen der bisherigen bildungspolitischen Analyse der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik werden aktuelle Entwicklungen im Bereich der Bildungsfinanzierung dargestellt. Trotz aller Bildungsinitiativen, Konjunkturpakete und verbalen Beteuerungen der Politik hält die Absenkung der öffentlichen Bildungsausgaben weiter an. Anschließend wird schwerpunktmäßig die Krise der ökonomischen und somit politischen Bildung junger Menschen in Schulen herausgearbeitet. Es ist zu befürchten, dass bei einer Fortsetzung der Art und Weise, wie ökonomische Bildung in Deutschland stattfindet und wie Strukturen in allen Gesellschaftsbereichen marktmäßig umgebaut werden, das Wissen über Problemlösungsmöglichkeiten und ökonomische Kompetenzen der Menschen nachhaltig verloren geht. Über die andauernde curriculare Vermehrung ökonomischer Schwerpunkte und die Herauslösung des Fachs Wirtschaft aus seiner gesellschaftspolitischen Einbettung in Fächer wie Sozial- oder Gemeinschaftskunde wurden weitestgehend nur die Erwartungen neoliberaler Akteure wie z.B. der Arbeitgeberverbände erfüllt.*

*Die curriculare Aufwertung des Themenbereichs Wirtschaft geht einher mit einer systematischen Überforderung und strukturellen Unterausbildung der Ökonomielehrerinnen und -lehrer durch staatliche Einrichtungen. Die Kultusministerien, die sich weitgehend ihrer Verantwortung in diesem Bereich entziehen, setzen auf eine verstärkte Kooperation mit arbeitgebernahen und neoliberalen Institutionen. Diese bekommen über die Bereitstellung von Materialien, die Ausrichtung von Fortbildungen, die direkte Kooperation mit Schulen und die Übernahme von Schulsteuerungs- und Qualitätsentwicklungsstrukturen (Beispiel Steuerungsinstrument SEIS) einen zunehmenden Einfluss auf die Inhalte, die in der ökonomischen und damit politischen Bildung gelehrt werden. Anschließend formuliert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik Forderungen, die dazu geeignet sind,*

## KAPITEL 6

*die beschriebenen negativen Entwicklungen innerhalb des deutschen Bildungssystems abzufangen und zu korrigieren.*

### **Einleitung**

In der derzeit sich immer stärker auf die gesamte Wirtschaft ausbreitenden Krise rücken zunehmend nationale und internationale Eliten hinsichtlich ihrer Verantwortung in die Diskussion. Dabei stehen nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ wie Politikerinnen und Politiker, Managerinnen und Manager, Unternehmens- oder Gewerkschaftschefs in der Kritik. Zum ersten Mal weitet sich die Kritik auf weitere einflussreiche wirtschaftspolitische Eliten wie Ökonominnen und Ökonomen sowie Wirtschaftsjournalistinnen und -journalisten aus. Kritik am vorherrschenden neoklassischen und neoliberalen Paradigma wird dabei neu entdeckt, und der veröffentlichten Meinung fällt im Angesicht der Krise auf: „Die moderne Ökonomik ist krank.“ (Plickert 2009) Die Analyse des Versagens der Wirtschaftsjournalistinnen und -journalisten im Vorfeld der Krise offenbart nicht nur ein allgemein verbreitetes und unhinterfragtes „neoliberales Weltbild“, sondern auch einen kompletten, immer stärker marktförmigen Umbau der Arbeitsverhältnisse in den Medien. Diese lassen eine qualitativ hochwertige Recherche in den meisten Fällen gar nicht mehr zu (Meier/Winterbauer 2008). Wenn die liberale Ideologie also, über Bildungseinrichtungen sozialisiert, zum allgemein verbreiteten „kulturellen Kapital“ wird (Kröll 2008), können dann überhaupt noch politische und gesellschaftliche Lösungsmöglichkeiten demokratisch entwickelt werden? Wie soll die Krise solidarisch und innovativ bewältigt werden, wenn gesellschaftliche Strukturen rein marktförmige Anpassung erzwingen? Was also, wenn der Markt um uns und in uns dominiert? Deshalb werden im Folgenden nicht nur Hintergründe und aktuelle Entwicklungen im Bildungssystem kritisiert. Der Fokus dieses Beitrags liegt auf der ökonomischen Bildung.<sup>1</sup>

---

1 Siehe auch die bisher von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

## 6.1 Hintergründe

### **Neoliberale Reformen im konservativen Bildungsstaat**

In den Jahrzehnten nach 1945 hat die politische Macht der konservativen Parteien und ihrer Klientel eine egalitäre Reform des westdeutschen Bildungssystems verhindert. Der Sozialdemokratie und anderen linken Kräften in der Bundesrepublik gelang es nicht, ihre Interessen in der Bildungspolitik umfassend durchzusetzen. Die deutsche Bildungsstaatlichkeit scheint damit im internationalen Vergleich immer noch fest in einem konservativen Wohlfahrtsstaatsmodell verwurzelt (Esping-Anderson 1990). Man könnte also analog von einer konservativen Bildungsstaatlichkeit in Deutschland sprechen. Diese zeigt sich in verschiedenen Charakteristika des deutschen Systems: Die Bildungsabschlüsse (z.B. „Akademikerin“ oder „Arbeiterin“) sind in Deutschland von entscheidender Bedeutung. Hinzu kommt, dass „Lebenschancen“ zu großen Teilen über so genanntes institutionalisiertes kulturelles Kapital (Bourdieu 1997) vermittelt werden. Nach Gottschall kann das deutsche Bildungssystem, dessen zentrale Elemente die „Trennung von Bildung und Erziehung“, die „Orientierung am männlichen Einernährermodell“ oder die „klassische Drei- bzw. Mehrgliedrigkeit des Schulsystems“ sind, als „erwerbssystemorientiert, standardisiert und stratifiziert“ beschrieben werden (Gottschall 2002, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006). In der Konsequenz führt das zu der aus dem internationalen Vergleich bekannten, extrem starken sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems bei quantitativ und qualitativ vergleichsweise geringem durchschnittlichen Output.

### **Zunehmende Kommerzialisierung des Bildungssystems und Auswirkungen neoliberaler Reformen**

Von neoliberaler Seite wurde für den Bildungssektor die Marktsteuerung als ressourceneffizienter dargestellt. Schon seit längerem erfolgt mit den Kernelementen „Bepreisung und Budgetierung“, „Privati-

---

erarbeiteten Grundlagen der bildungspolitischen Analyse: <http://www.memo.uni-bremen.de/docs/klassikerBildung.pdf>.

## KAPITEL 6

sierung“, „Modularisierung und Zertifizierung“ und „Bereitstellung von Marktinformationen“ eine zunehmende Kommerzialisierung des Bildungssystems (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, S. 124f.). Im Bildungssystem, wie auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen, wurde der konservative deutsche Wohlfahrtsstaat durch die Übertragung von Elementen des liberalen Wohlfahrtsstaates um- und abgebaut (z.B. Hartz IV). Dies hatte verheerende Auswirkungen in Bezug auf die Entwicklung der Armut, die im internationalen Vergleich extrem angestiegen ist (OECD 2008). Vor allem die Kinderarmut, gemessen an der Zahl der auf Sozialhilfe oder auf Sozialgeld angewiesenen Kinder, hat sich nach Angaben des Deutschen Kinderhilfswerks seit Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 bis zum Jahr 2007 auf mehr als 2,5 Millionen Kinder verdoppelt (Deutsches Kinderhilfswerk e.V. 2007). Diese Kinderarmut sorgt über das Entstehen von Bildungsarmut für sozial vererbte und neue Armut. Das ganze Ausmaß der Folgen dieser massiven Ausweitung von Kinderarmut wird sich erst mit einiger Verzögerung zeigen.

### **Vorsätzlicher Irrtum Marktsteuerung**

Unter Ausblendung soziologischer Erkenntnisse wurden unter der ideologischen Annahme des Menschen als „homo oeconomicus“ und in Zeiten von so genannten „knappen Kassen“ weitere Strukturen im Bildungssystem umgebaut (z.B. der Hochschulbereich mit Studiengebühren und Exzellenzinitiativen). Die Politik will damit erreichen, dass Bildung als Ware be- und gehandelt werden kann, wobei der Charakter von Bildung als öffentliches Gut verschwindet.

Neoliberale fordern klassischerweise mehr „Autonomie“ der Bildungseinrichtungen, mehr Wettbewerb z.B. durch Privatschulen, Bildungsgutscheine und -gebühren etc. Vorgegebenes Ziel ist es, im „Standortwettbewerb“ nicht gegenüber anderen „Wirtschaftsstandorten“ zurückzufallen. Des Öfteren wird versucht, diese Ideologie der Marktsteuerung im Bildungsbereich mit quantitativen Studien zu belegen. Die methodischen Mängel dieser Arbeiten wurden jedoch (zuletzt durch Schümer und Weiß) sehr einleuchtend dargestellt. So lässt sich z.B. „für die Mehrzahl der OECD-Länder – so auch für

Deutschland – [...] bei angemessener Kontrolle des sozioökonomischen Hintergrunds der Schüler *und* der Schulen kein Leistungsvorsprung von Schülern privater Einrichtungen nachweisen“ (Schümer/Weiß 2008, S. 46). Erreichtes reales Ziel dieser neoliberalen Politik ist jedoch eine weitere Verschärfung der in der konservativen Bildungsstaatlichkeit angelegten sozialen Selektivität. Dies drückt sich z.B. darin aus, dass sich die Hochschulzugangsquote im Vergleich zur Abiturientenquote schlechter entwickelt und die soziale Selektivität beim Hochschulzugang steigt (siehe z.B. Lehmann 2008). Nach der offiziellen Prognose der Kultusministerkonferenz haben sich trotz eines rasanten Anstiegs der Schülerinnen und Schüler, die die Schule mit Abitur oder Fachhochschulreife verlassen, in den letzten fünf Jahren bis zu 230.000 junge Menschen weniger als erwartet für ein Studium eingeschrieben (Erziehung und Wissenschaft, 1/2009, S. 4).

## 6.2 Aktuelle Entwicklungen

### Bildungsfinanzierung und die Merkelsche Bildungsrepublik

„Bildungspolitik ist der beste Sozialstaat“ (FAZ.NET 2008), so argumentierte Bundeskanzlerin Merkel am 17.10.2008 im Deutschen Bundestag. In Grundzügen stellte sie dort zum ersten Mal die Agenda der „Bildungsrepublik Deutschland“ vor. Ziel dieser „Bildungsrepublik Deutschland“ sei es, so Merkel, Aufstiegschancen durch Bildung zu ermöglichen, damit Eigenverantwortung eingefordert und wahrgenommen werden kann. Hier sollen konzeptuell bildungsstaatliche Leistungen gegen sozialstaatliche Leistungen positioniert werden, um einen weiteren Abbau der sozialstaatlichen Leistungen zu begründen (siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2007, S. 211-214).

Dieses Ziel der Förderung der Aufstiegschancen sollte auf einem „Bildungsgipfel“ mit allen Ministerpräsidenten der Länder beschlossen werden. Die Länder sollten sich auf diesem Gipfel dazu verpflichten, gemeinsam mit dem Bund den Anteil der gesamten (öffentlichen und privaten) Bildungsausgaben von 6,2 Prozent Anteil am BIP im Jahr

## KAPITEL 6

2006 auf sieben Prozent im Jahr 2015 zu erhöhen – was einer Steigerung der gesamten Ausgaben um gerade einmal 15 Milliarden Euro entspricht. Das wäre in etwa die Wiederherstellung der Bildungsfinanzierungsstandes von 1995 (6,9 Prozent) und keineswegs eine neue Bildungsoffensive (vgl. Bildungsfinanzbericht 2008, S. 78).

Auch im so genannten „internationalen Vergleich“ steht Deutschland nach wie vor schlecht da. Dieser erfolgt anhand anderer Berechnungsgrundlagen als die Erhebung des Statistischen Bundesamtes. Danach betrug der Anteil allein der öffentlichen Bildungsausgaben am BIP 2005 in Deutschland 4,5 Prozent und damit deutlich weniger als im OECD-Durchschnitt (5,4 Prozent). Um den OECD-Mittelwert zu erreichen, müsste Deutschland jährlich rund 22 Milliarden Euro mehr an öffentlichen Mitteln bereitstellen. Bis zu 63 Milliarden Euro wären erforderlich, um mit den Spitzenreitern Norwegen und Schweden (sieben Prozent) gleichzuziehen – und zwar ebenfalls jährlich!

Die Ministerpräsidenten ließen sich aber nicht einmal darauf festlegen, die aus dem Rückgang der Zahl der Schülerinnen und Schüler freiwerdenden Mittel im Bildungsbereich zu belassen. Bisher wurde durch den „Bildungsgipfel“ nur eine Arbeitsgruppe gebildet, die bessere Möglichkeiten für Investitionen in die Bildung prüfen soll. Ein weiteres Mal zeigt sich der Bildungsföderalismus als ein großer Hemmschuh für eine positive Entwicklung der Bildungsausgaben.

### **Bildungsausgaben im „Konjunkturpaket II“**

Auch das zur Bewältigung der Wirtschaftskrise verabschiedete Konjunkturpaket II über 50 Milliarden Euro trägt die Handschrift einer neoliberalen Umverteilungspolitik. Entgegen dem Konzept der „Bildungsrepublik Deutschland“ als eine der behaupteten Grundlagen für eine nachhaltige Überwindung ökonomischer Krisen am Wirtschaftsstandort Deutschland beinhaltet das Konjunkturpaket gerade einmal 6,5 Milliarden Euro für „Bildung“. Das Geld darf aber nicht in Lehrerstellen, pädagogisches Personal oder Lehrmaterialien gesteckt werden, sondern steht ausschließlich für die einmalige Investition in die Sanierung öffentlicher Bildungseinrichtungen zur Verfügung. Damit bleibt die Summe weit hinter den angekündigten 15 Milliarden Euro

zurück. Der Sanierungs- und Modernisierungsbedarf im Bildungssystem wird dabei nicht einmal annähernd berücksichtigt.

### **6.3 Ökonomische Bildung an Schulen**

#### **Politisch-theoretische Einordnung der ökonomischen Bildung an Schulen: Das Konzept „Autoritäre Bildung“**

Es gibt Hinweise auf eine schleichende Gefährdung der Demokratie durch die oben skizzierte neoliberale Wirtschafts- und Bildungspolitik. Denn ein gesellschaftlicher Entdemokratisierungsprozess hat immer auch wesentliche Teilursachen in und Interaktionen mit dem Bildungssystem. Keller und Schöller beschrieben bereits 2002 einen Zusammenhang von neoliberaler Politik und autoritären gesellschaftlichen Tendenzen. Dieser Zusammenhang ergebe sich daraus, „dass die Politik der Liberalisierung und Privatisierung sozial selektiv verläuft. Es sind insbesondere die wirtschaftlich profitablen, sozial gehobenen Segmente, in denen Liberalisierung und Internationalisierung konsequent vorangetrieben werden, während in den unprofitablen, sozial niederen Segmenten Vernachlässigung und Re-Regulierung vorherrschen.“ (Keller/Schöller 2002, S. 382) Nach den Vorüberlegungen zu schließen, müsste sich die Liberalisierung im Feld der Bildung und der Bildungspolitik – weil sie ja auf die deutsche konservative Bildungsstaatlichkeit „aufsattelt“ – noch stärker sozial selektiv auswirken als in anderen Wohlfahrtsstaatsmodellen. Plastisch zeigt sich das nach Keller/Schöller vor allem in den Forderungen nach einer schnelleren und besseren Ausbildung von Hochqualifizierten in der Sekundarstufe II und den Universitäten. Dazu passt auch, dass sich „jenseits und nahezu unbemerkt von der eigentlichen Bildungsreformdebatte [...] Forderungen nach harten Reregulierungen von ‚Bildung‘ für die unteren Etagen der sozialen Hierarchie Gehör“ verschaffen (Keller/Schöller 2002, S. 382). Keller und Schöller konstatieren schon für 2002 anhand vieler Beispiele, das „politische Konzept gleichzeitiger De- und Reregulierung“ führe dazu, „dass die unteren Bildungssegmente den Charakter einer sozialen Disziplinierung hervorkehren, während in

## KAPITEL 6

den höheren Segmenten Diskurse anschlussfähig zu werden drohen, die durch die Legitimation sozialer Ungleichheiten autoritären Politikstilen in die Hände arbeiten“ (Keller/Schöller 2002, S. 382). Dies soll im Folgenden vor allem im Bereich der Sekundarstufe II (berufliche Ausbildung und gymnasiale Oberstufe) untersucht werden. Untersuchungsfelder sind dabei die Ziele und der allgemeine Charakter verschiedener Bildungszweige, vor allem jedoch die ökonomische Bildung als wichtiger Bestandteil der politischen Bildung an Schulen. Ein besonderes Augenmerk wird darauf gerichtet, ob sich solche Inhalte, die „soziale Ungleichheiten legitimieren“, wirklich vor allem in den oberen Segmenten, also in der politischen und ökonomischen Bildung der Sekundarstufe II des Gymnasiums, finden lassen.

Hintergrund der folgenden Ausführungen ist das von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* befürwortete grundlegende Bildungsverständnis, in dem ein Schwerpunkt auf der politischen Bildung junger Menschen liegt. Bildung sollte „Empathiefähigkeit, Solidarität, demokratische Grundeinstellungen und politische Urteilsfähigkeit“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2008, S. 230) fördern – vor allem im Feld der ökonomischen Bildung. Diskurse, die soziale Ungleichheiten legitimieren, stehen dazu im Gegensatz.

### **Soziale Disziplinierung und „Cooling Out“ in den unteren Bildungssegmenten**

Auf der unteren Seite der sozialen Skala, bei den benachteiligten Jugendlichen im Bildungssystem, finden sich in der subjektorientierten Übergangsforschung viele Hinweise, die die These von Keller und Schöller als plausibel erscheinen lassen und auf eine stärkere autoritäre Reregulierung dieser Bildungsbereiche hindeuten. Obwohl der subjektorientierte Forschungsansatz auf gesellschaftstheoretischen Ansätzen beruht (z.B. „reflexive Modernisierung“ nach Beck 1986 oder „Spätmoderne“ nach Giddens 1991), auf die sich auch die Vertreterinnen und Vertreter des so genannten „vorsorgenden Sozialstaats“ berufen, und er also keineswegs ausgewiesen kapitalismuskritisch ist, liegen hier eindeutige Ergebnisse vor: „Aufgrund von Engpässen auf den Ausbildungs- und Arbeitsmärkten hat in den letzten Jahren die Ar-

beitsmarktpolitik die Berufsbildung als maßgebliche Takt- und Geldgeberin ersetzt.“ (Stauber/Pohl/Walther 2007, S. 235) Das Jugendsofortprogramm Jump und auch die darauffolgenden Arbeits- und Sozialstaatsreformen der Agenda 2010 (z.B. Hartz IV) „erscheinen in diesem Licht als Versuch des Regimewechsels vom erwerbsarbeitszentrierten hin zum liberalen Übergangsregime, um strukturelle Probleme der Konjunktur- und Dienstleistungsschwäche durch einen erhöhten Druck auf die Individuen auszugleichen. Unter dem Motto ‚Fördern und Fordern‘ wird die primäre Ausrichtung an Berufsbildung und Berufsvorbereitung zunehmend durch Druck auf jugendliche Arbeitssuchende ersetzt, jede Form von Erwerbstätigkeit anzunehmen.“ (Pohl/Walther 2006, S. 36)

### **Diskussionen um die Bedeutung der ökonomischen und politischen Bildung an Schulen**

Seit einigen Jahren gibt es eine breite öffentliche Diskussion über die Einführung eines Schulfachs „Ökonomie“ und eine Stärkung der ökonomischen Anteile innerhalb der politischen Bildung an Schulen. Ihren Höhepunkt erreichte die Debatte in Deutschland Ende der 1990er Jahre und in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts. Nicht nur neoliberale Akteure, Wirtschaftsminister oder Unternehmensverbände sprachen sich für ein neues eigenständiges Schulfach „Wirtschaft“ aus. Vielmehr verabschiedeten verschiedene gesellschaftliche Akteure gemeinsame Erklärungen (vgl. Memorandum: Wirtschaft. Gemeinsame Initiative von Eltern, Lehrern, Wissenschaft, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Berlin, August 2000). In den meisten Papieren wurde die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung als eine Art „natürlicher“ Grund dafür angeführt, dass Schülerinnen und Schülern mehr „unternehmerische Selbstständigkeit“ beigebracht werden müsse. Die Inhalte solcher gemeinsamen Schriften warben zwar im Großen und Ganzen für eine umfassende politische und ökonomische Kompetenz, die es dem Einzelnen ermöglichen sollte, auch Marktprozesse in Frage zu stellen. Die generelle Überbetonung ökonomischer Kompetenzen war jedoch das Einfallstor für eine neoliberal reduzierte ökonomische Bildung.

Seit längerem gibt es berechtigte Zweifel an der besonderen Lei-

## KAPITEL 6

stungsfähigkeit eines eigenen Schulfaches Wirtschaft und dessen Überlegenheit und Sinn im Vergleich zu den bisherigen Fächern wie Gemeinschafts- oder Sozialkunde. Der Soziologe Hans Werner Hartwich beispielsweise stellte 2002 unter anderem fest, dass nicht klar sei, „wie und gegen was ein selbstständiges Schulfach geschaffen werden soll“ und „welche Inhalte eigentlich in einem solchen Unterricht unabdingbar sind, der deswegen des spezifischen Fachs bedarf, weil nur so ‚die spezifischen Denkweisen und Methoden zur Problemanalyse und -beurteilung‘ (Klaus Peter Kruber) vermittelt werden könnten“ (Hartwich 2002, S. 6). Die Initiatoren solcher Kampagnen, so Hartwich, müssten sich erklären. Ging es ihnen wirklich um hohe Allgemeinbildung? Oder einfach nur darum, dass die „allgemeine Durchdringung der gesellschaftlichen Verhältnisse und des Arbeitslebens mit den Grundsätzen höchstmöglicher Kapitalrendite [...] jetzt auch das Ausbildungswesen zu ergreifen habe“ (Hartwich 2002, S. 7)?

Interessant ist auch das Ergebnis einer Studie über das „Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg“. Die gemeinsame Studie des Begründers des Interfakultären Instituts für Entrepreneurship an der Universität Karlsruhe Reinhold Würth und des Soziologen Hans Joachim Klein kam zu dem Schluss, dass Schülerinnen und Schüler eines gymnasialen Leistungskurses in Gemeinschaftskunde einen höheren Kenntnisstand im Fach Ökonomie hatten als jene, die einen Leistungskurs Wirtschaft eines Wirtschaftsgymnasiums besucht hatten (Würth/Klein 2001).

Die ökonomische (Schul-) Bildung war vor allem wirtschafts- bzw. neoliberalen Akteuren eine Herzensangelegenheit. Der Ökonom Ralf Ptak warf den deutschen Neoliberalen („Ordoliberalen“) vor, darauf abzuzielen „unter Beibehaltung formaler Demokratiegrundsätze das ordoliberalen Programm auf institutionellem Wege, durch die Beeinflussung rechtlicher Normen und die Inanspruchnahme der Medien durchzusetzen“. Dazu gehöre eine bereits von Walter Eucken geforderte „streng ökonomische Schulung“, „wie wir sie heute in fast jeder Tageszeitung und jedem Radio- bzw. Fernsehkanal finden, die mittlerweile sogar Einzug in die Grundlagenbildung von Schulen und Universitäten hält“ (Ptak 2000, S. 203). In diesen Vorstellungen von

ökonomischer Schulung geht es nicht um die Fähigkeit, ökonomische Begriffe und Zusammenhänge oder gar das bestehende Wirtschaftssystem zu hinterfragen oder zu verändern, sondern lediglich darum, sich darin besser zurechtzufinden. Ziel ist es, neoliberalen Grundsätzen wie beispielsweise der absoluten Eigenverantwortung innerhalb einer durch den Staat garantierten „marktwirtschaftlichen Ordnung“ und der Re-Individualisierung kollektiver Risiken zur Akzeptanz zu verhelfen. Das Wissen um die Herausbildung sozialstaatlicher Institutionen über gesellschaftliche Konflikte geht in solchen Konzepten verloren. Beispiele für solche Curricula-Entwürfe ökonomischer Bildung finden sich etwa in den Arbeiten von Hans Kaminski. Der Mitautor der Bankenverbands-Studie zur ökonomischen Bildung und Professor am Oldenburger Institut für ökonomische Bildung beklagt, dass die „individuelle Verantwortung durch den Staat systematisch untergraben und zerstört wird“ (Kaminski 2005, S. 122). „Selbstverantwortung“ erhöht er zur „Wurzel des Wohlstands“. Die Einsicht in die richtige „Wirtschaftsgesinnung mit der Stärkung der Selbstverantwortung der Bürger“ könnte aber nur in einem langen Prozess neu entwickelt werden. Kaminski sieht deshalb eine „kopernikanische Wende“ in den Köpfen hin zu mehr Eigenverantwortung als notwendig an. Er bezieht sich in der Beschreibung von Märkten folgerichtig auf den Vordenker der Marktradikalen F.A. von Hayek (Kaminski 2005, S. 53). Hier ließe sich die Reihe prominenter Arbeitgebervertreter, Stiftungen, Professorinnen und Professoren sowie Lobbyorganisationen fortsetzen, die sich mit ihrem ökonomischen, sozialen und symbolischen Kapital dafür eingesetzt haben und einsetzen, curriculare Änderungen, ein Schulfach Wirtschaft und den Einfluss der Wirtschaft zu institutionalisieren, wie beispielsweise den der Bertelsmann Stiftung, der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft oder das von Reinhold Würth finanzierte „Kompetenzzentrum Ökonomische Bildung“.

### **Neoliberale Kolonialisierung der ökonomischen und politischen Bildung an Schulen?**

Aus heutiger Sicht scheinen die Lobbyisten auf Erfolgskurs zu sein. Die deutsche Gesellschaft für ökonomische Bildung stellte beispiels-

## KAPITEL 6

weise 2007 eine Zunahme der curricularen Bedeutung ökonomischer Bildung an Schulen und Hochschulen fest: In den vergangenen Jahren wurden Fächer umbenannt, neu eingerichtet oder die wirtschaftlichen Anteile bestehender Fächer erhöht. Interessant ist nach dem Konzept der „autoritären Bildung“ die Schwerpunktsetzung ökonomischer Bildung auf der sozialen Skala innerhalb des Bildungssystems. Während in der Mittelstufe des Gymnasiums in Sachen ökonomische Bildung ein bisschen aufgestockt wurde, ist im Fach Arbeitslehre an der Hauptschule die „Möglichkeit einer grundlegenden ökonomischen Bildung kaum zu erkennen“. Es dominiert der „arbeitsorientierte Integrationsanspruch“ (Weber 2007, S. 3) – also die Bildung zur ökonomischen Verwendbarkeit als Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer. Der größte Teil der ökonomischen Bildung wurde in die gymnasiale Oberstufe integriert. Auch in der Evaluation der Kultusministerkonferenz von 2008 wird eine verstärkte Integration und „feste Verankerung“ der „wirtschaftlichen Bildung“ in den deutschen Schulen festgestellt.

In den entsprechenden Lehrplänen der wirtschaftlichen Fächer setzen sich dabei natürlich die in der Wirtschaftswissenschaft dominanten neoklassischen Paradigmen durch. Denn, so steht es beispielsweise im Rahmenplan für das Fach Wirtschaft in der gymnasialen Oberstufe der Hansestadt Hamburg: „Die Fachwissenschaften bestimmen das Fach gleichwohl durch ihre Terminologie, ihre Beschreibung von Sachverhalten und ihre spezifischen Methoden der Erkenntnisgewinnung.“ (Freie und Hansestadt Hamburg 2004, S. 7) Aus diesem Grund müssen auch alle Bestrebungen der Formulierung von Bildungsstandards für ein outputorientiertes Qualitätsmanagement im Bereich der politischen und ökonomischen Bildung mit äußerstem Misstrauen begleitet werden. Des Weiteren scheinen in manchen Bundesländern bei entsprechenden Wahlmöglichkeiten in der gymnasialen Oberstufe die Wirtschaftskurse die früheren Staats- oder Gemeinschaftskunde bzw. Politikkurse zurückzudrängen. Dies geschieht vor allem aufgrund der Sorge der Schülerinnen und Schüler um ihre spätere Erwerbsfähigkeit.

Darüber hinaus findet die Verankerung wirtschaftlicher Bildung aber vor allem „außerhalb des Unterrichts, beispielsweise in Form von Schülerfirmen oder wirtschaftsbezogenen Schulprojekten“ statt – au-

ßerdem sogar „außerhalb der Schule, durch vielfältige Zusammenarbeit mit außerschulischen Partnern, z.B. Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen“ (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 7). Gleichzeitig hält die „akademische Lehrerbildung [...] mit der stärkeren curricularen Verankerung in der Schule nicht Schritt“ (Weber 2007, S. 6). Dies spiegelt das Grundschema der Entwicklungen wider: mehr ökonomische Bildung bei gleichzeitiger Überforderung der Lehrkräfte, bei gleichzeitiger Öffnung der Schulen für Unternehmen und schulfremde Akteure. Hier bietet sich ein Anknüpfungspunkt für interessengesteuerte Lobbygruppen aller Art. Eindrucksvoll ist beispielsweise der Umfang an neoliberalen, dafür aber fertig aufbereiteten Materialien, den die arbeitgeberfinanzierte „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ auf ihrer Internetplattform „Wirtschaft und Schule“ bereithält. „Die Kultusministerkonferenz begrüßt die Kooperationsbereitschaft aller an diesem Prozess Mitwirkenden und spricht sich dafür aus, den Dialog Schule/Wirtschaft weiterhin intensiv fortzuführen.“ (Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland 2008, S. 7)

In diesem Kontext steht beispielsweise auch die Internetplattform Ökonomische Bildung Online (ÖBO). Sie bietet ebenfalls große Mengen an Unterrichtsmaterialien für Ökonomielehrerinnen und -lehrer an. Überdies offeriert sie „internetgestützte, modularisierte“ Aus- und Weiterbildungen für Lehrkräfte im allgemeinbildenden Schulsystem (Ökonomische Bildung Online, o.J.). ÖBO ist eine Kooperation des Kultusministeriums von Baden-Württemberg, des niedersächsischen Wissenschaftsministeriums und verschiedener arbeitgebernaher Stiftungen (Stiftung der deutschen Wirtschaft, Bertelsmann-, Heinz-Nixdorf- und Ludwig-Erhard-Stiftung).

Weitere Elemente dieser neoliberalen Kolonialisierung der ökonomischen Bildung durch Wirtschaftslobbyisten sind die vielen Wettbewerbe und Ausschreibungen, an denen Schülerinnen und Schüler, aber auch ganze Klassen teilnehmen können. Ebenfalls bedenklich sind die Strategien einer offenen Koordinierung mit normativen Benchmarking-Elementen, wie sie beispielsweise von der Bertelsmann Stiftung

## KAPITEL 6

angewandt werden. So wurde etwa die Region Freiburg in einer Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und dem Kultusministerium Baden-Württemberg unter Verwendung des Evaluierungsprogramm SEIS (Selbstevaluierung an Schulen) zu einem Testlauf für ein output-orientiertes Schulmanagement für ganz Baden-Württemberg. Das erste Ergebnis für die zukünftige Zielsetzung des seit 2005 andauernden Projekts ist unter anderem: Die Bildungsregion Freiburg braucht eine größere „berufliche Orientierung“ der Schulen (Freiburg im Breisgau o.J.), was wiederum mit neuen Public-Private-Partnership-Modellen zur Stärkung einer auf das marktgerechte Funktionieren verkürzten ökonomischen Bildung einhergeht.

Ein weiteres wichtiges Element und Beispiel für diese Prozesse ist die Integration von Planspielen in den Wirtschaftsunterricht, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

### **Planspiele als nachhaltige Verankerung des Neoliberalismus im kulturellen Kapital**

Insgesamt erscheinen in einer Liste der Bundesarbeitsgemeinschaft SCHULE WIRTSCHAFT auf dem Stand von 2006 knapp 20 Planspiele. 50 Prozent dieser Spiele werden von Wirtschaftsverbänden, Banken oder wirtschaftsnahen Lobbygruppen herausgegeben. Die zweite Hälfte der ökonomischen Planspiele stellen staatliche Einrichtungen oder Software- bzw. Bildungsunternehmen zur Verfügung. Die Planspielszene ist also dominiert von wirtschaftlichen Akteuren, die an Schulen kommerzielle oder neoliberal-ideologische Konzepte vertreten. Gewerkschaften, kritische Lobbygruppen oder NGOs scheinen in der Planspielszene wie auch bei anderen Schulkooperationen so gut wie nicht vertreten zu sein.

Schon seit langem ist in der Pädagogik bekannt, dass mehrdimensionales Lernen eine nachhaltigere Wirkung hat. Vor allem was Art und Inhalt der Lernerfahrungen betrifft, unterscheiden sich Planspiele von den meisten anderen pädagogischen Methoden. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass die Spielteilnehmerinnen und -teilnehmer aufgefordert sind, in Systemen zu denken. „Anstatt einzelne Probleme isolierend einseitig nur mit Hilfe eines linearen Kausaldenkens zu untersuchen,

also mit Blick auf Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, werden sie angeregt, die simulierte Welt in ihren vielfältigen kausalen und funktionalen Wechselwirkungen zu betrachten, gewissermaßen als ‚vernetztes System‘.“ (Geuting 2000) In Bezug auf die Wirtschaft wird bei den gängigen Planspielen jedoch vor allem das Denken in kapitalistischen Kategorien gefördert. So konstatieren Remmele und Seeber (2008) eine ganz besondere Eignung von Planspielen für die „Entrepreneurship Education“ – also die Ausbildung von unternehmerischen Fähigkeiten. Entrepreneurship wird von ihnen auch definiert als das „gelingende Erkennen, Schaffen und Nutzen von Marktchancen“ (Remmele/Seeber 2008, S. 89). Das Planspiel schaffe es auch besonders gut, „die motivationale Ebene etwa in Hinsicht auf die Erfahrung des ganzheitlich optimalen Funktionierens im Rahmen einer spezifischen Anforderungssituation [...]“ anzusprechen (Remmele/Seeber 2008, S. 93). Eine Vielfältigkeit der im Planspiel zu erlernenden gesellschaftlichen Verhaltensweisen (außer der marktkonformen Anpassung) muss ernsthaft bezweifelt werden. Es stellt sich daher die Frage, ob rein auf den Markterfolg abzielende Planspiele dem Beutelsbacher Konsens<sup>2</sup> in der politischen Bildung entsprechen können.

### Zwei Beispiele der Verankerung neoliberaler Kompetenzen über Planspiele

Bei Europas größtem Wirtschaftslernspiel für Schülerinnen und Schüler, dem von Sparkassen durchgeführten „Planspiel Börse“, geht es darum, Finanzthemen zu verstehen und dieses Wissen zu entwickeln und anzuwenden. Mit einem fiktiven Startkapital von 50.000 Euro werden Aktien gekauft und verkauft. Bewertet wird nach dem echten Aktienkurs

---

2 Im Beutelsbacher Konsens von 1976 wurden Minimalbedingungen für die politische Bildung festgelegt. Demnach sollen Lehrende ihren Schülerinnen und Schülern keine Meinung aufzwingen, Themen müssen kontrovers dargestellt und diskutiert werden, wenn diese in der Öffentlichkeit kontrovers erscheinen, und die politische Bildung muss Schülerinnen und Schüler in die Lage versetzen, die politische Situation der Gesellschaft und ihre eigene Position zu analysieren. Die Bundeszentrale für politische Bildung verlangt die Anerkennung dieser Prinzipien, bevor sie Bildungsträger fördert. Siehe auch: <http://www.politische-bildung-rlp.de/beutelsbacherkonsens.html>.

## KAPITEL 6

an der Börse. Während der DAX um 20 Prozent fiel, verdoppelten 2008 die Sieger des Spiels ihr fiktives Startkapital. Allein der kurzfristige Profit an der Börse zählt. Auswirkungen auf die Personalpolitik der betroffenen Unternehmen lassen sich so nicht erfassen oder gar hinterfragen. Beim letzten Turnus des Wettbewerbs hatten im Herbst 2008 ca. 48.000 Schülerinnen- und Schülerteams mitgemacht. Preise machen die Mitwirkung besonders attraktiv.

Seit einigen Jahren kümmert sich auch die in Tübingen ansässige Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM) um die „Verbesserung der ökonomischen Bildung der Schüler allgemeinbildender Gymnasien“. In Zusammenarbeit mit dem (und gefördert durch das) Ministerium für Kultus, Jugend und Sport in Baden-Württemberg wurde dafür das computergestützte Planspiel „MACRO“ entwickelt (ASM 2007, S. 22). Das Planspiel wird auf der Homepage des Landes Baden-Württemberg zur Lehrerfortbildung vorgestellt. Mehr als 200 Schulklassen haben mit dem Planspiel inzwischen „die logischen Zusammenhänge der Volkswirtschaft“ erkundet. Vom Erfolg ermuntert, plante die ASM, einen Arbeitskreis aus Gymnasiallehrerinnen und -lehrern, Hochschullehrerinnen und -lehrern, Ministerialbeamten und -beamten sowie versierten Medienleuten einzuberufen, mit deren Hilfe der Unterricht im Fach Wirtschaft angekurbelt und verbessert werden soll, so der ASM-Vorsitzende Joachim Starbatty (2007). Die „Aufklärung über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge“ (Starbatty) bleibt dabei aber letztlich auf die neoklassische Wirtschaftstheorie mit einem Schuss antizyklischer Wirtschaftspolitik à la Keynes beschränkt. Wie bei Ricardo, dem Vordenker des globalisierten Freihandels, gibt es in dem Planspiel nur zwei Länder. Entsprechend einfach ist die Logik: „Wer in die Rolle von ‚Land A‘ schlüpft und gegen ‚Land B‘ spielt, erkennt rasch, welche Gewerkschaften besser abschneiden.“ Unerbittliche Rückmeldungen über die Entscheidungen liefert der Rechner, der vorführt, ob die Gruppe mit ihrer „Inflationsrate zu hoch war“.

Die Lernerfolge des Spiels seien überzeugend, sagte Starbatty schon nach der ersten praktischen Erprobungsphase (Frankfurter Allgemeine Zeitung 1999). Auch Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit geringen ökonomischen Kenntnissen können laut ASM binnen kurzem „den

ökonomischen Grundwortschatz erlernen und anwenden, Zielkonflikte erkennen, ökonomische Strukturen begreifen und Interdependenz von Teilsystemen erfahren“ (ASM-Bulletin 1999/2, S. 2f.). Dass es sich bei dem erwünschten Lernerfolg um die Kernaussagen neoliberaler Wirtschaftspolitik handelt, demonstrieren die im ASM-Bulletin veröffentlichten Zeitungsausschnitte. So würde eine Schülerin, nachdem sie das Planspiel gespielt hat, als „wirtschaftspolitischer Berater der Regierung“ der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler raten, das Arbeitslosengeld zu senken, da dann bei den Arbeitslosen die Bereitschaft zu arbeiten „sicher größer wäre“ (Heilbronner Stimme 1999). Hier wird deutlich, dass Diskurse, die soziale Ungleichheit legitimieren, bei den Schülerinnen und Schülern nicht nur anschlussfähig, sondern durch das Planspiel unhinterfragt internalisiert werden.

Eine ältere Internetmeldung über eine Lehrerfortbildung zu MACRO im Jahr 2001 zeigt, dass die Pädagogen und Pädagoginnen damals schon gewisse Zweifel an und Verbesserungsvorschläge zu dem Planspiel äußerten: „Als Anregung für eine Weiterentwicklung des Spiels wurde vorgeschlagen, ökologische Aspekte und Modifikationen bei der Bewertung von Arbeitslosenquoten vorzusehen.“ (ASM lud zur Fortbildung, o.J.) Das Spiel scheint sich jedoch solchen Kritikpunkten zum Trotz etabliert zu haben. Es finden sich kaum mehr aktuelle kritische Beiträge zu derartigen Schulkooperationen und Planspielen. Auch die grundsätzliche und inzwischen selbstverständliche Kooperation von Schulen und Kultusministerien mit Lobbyorganisationen scheinen inzwischen bei Eltern und Schülerinnen und Schülern relativ unumstritten zu sein.

## 6.4 Forderungen

### Forderungen zur ökonomischen Bildung an Schulen

- Konzeptionen der ökonomischen Bildung sollten als Teil der politischen Bildung den Beutelsbacher Konsens beachten. Das heißt, es sollte eine möglichst breite Palette von ökonomischen Theorien vorgestellt werden. Den Schülerinnen und Schülern sollte nicht nur

## KAPITEL 6

eine volkswirtschaftlich-theoretische Sichtweise als „wissenschaftlich richtig“ nahegebracht werden.

- Es ist wichtig, sowohl im Unterricht als auch in Planspielen und anderen didaktischen Ansätzen nicht auf einer ausschließlich neoklassischen Sichtweise der Ökonomik zu beharren, in der sich die ökonomischen Probleme auf Knappheit, Maximierungsansätze und technische Probleme reduzieren. Diese so genannte „Robinson-Ökonomik“ – bei der in der Ökonomiedidaktik oft so getan wird, als wäre ein Mensch allein auf der Welt oder als herrschten Modellzustände – sollte z.B. durch eine Ökonomik bereichert werden, bei der der soziale Charakter ökonomischer Probleme, mögliche gesellschaftliche Kooperationsgewinne und Dilemmastrukturen dargestellt werden (Homann/Suchanek 2000, S.404-406).
- Die neoliberalen Dominanz darf sich in der ökonomischen Bildung über Kooperationen, Planspiele oder Aktivitäten außerhalb der Schulen nicht weiter einschleichen und verfestigen. Auch beim Umgang mit Bündnispartnern muss dafür gesorgt werden, dass nicht nur eine einzige theoretische Herangehensweise an Ökonomie als Wahrheit ideologisiert und verinnerlicht wird.
- Ökonomische Bildung muss über staatliche Stellen konzipiert werden. Lehrerinnen und Lehrer müssen in ihren ökonomiedidaktischen Bestrebungen von staatlichen Stellen ausreichend ausgebildet und unterstützt werden.
- Die ökonomische Bildung durch neoliberalen Lobbygruppen und andere Einflussnahmen (z.B. durch Schulspending) müssen zurückgedrängt werden. Ökonomische Bildung darf nicht über Qualitätsmanagementstrukturen oder Evaluierungsinstrumente (offene Koordinierung) von wirtschaftsnahen Stiftungen und Lobbygruppen gesteuert werden. Es gilt auch weiterhin Artikel 7, Absatz 1 des Grundgesetzes: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“

### **Forderungen zur Bildungsfinanzierung in Deutschland**

Die Merkelsche „Bildungsrepublik“ erweist sich bei genauerer Be trachtung als Werbekampagne. Es bleibt zu befürchten, dass diese

Initiative ohne nachhaltigen Finanzierungs- oder Investitionseffekt für das Bildungssystem in Deutschland verpufft. Der Bildungsföderalismus in Deutschland erweist sich hier ein weiteres Mal als Hemmschuh für eine nachhaltige Investitionspolitik im unterfinanzierten Bildungsbereich. Des Weiteren werden sich die Schuldenbremse und Elemente eines Wettbewerbsföderalismus zwischen den Bundesländern negativ auf die Bildungsfinanzierung auswirken. In der Bundesrepublik muss jedoch die lang anhaltende Tradition der zurückgehenden Bildungsausgaben dringend gestoppt werden. Dies muss durch die Erhöhung der öffentlichen Bildungsausgaben geschehen, denn die privaten Bildungsausgaben sind im internationalen Vergleich schon auf einem hohen Niveau (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2008, S. 236). Bildung sollte auf allen Stufen des Systems kostenfrei sein. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt Gebühren im Bildungssystem ab und fordert beispielsweise die Abschaffung aller Studiengebühren in Deutschland.

Dies erscheint nicht nur aufgrund einer sozial gerechteren Gesellschaft geboten. Unbedingt muss auch internationalen Abkommen wie GATS (General Agreements on Trades and Services) und der EU-Dienstleistungsrichtlinie entgegengewirkt werden. Diese Abkommen versuchen einzelne Staaten wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland dazu zu verpflichten, dass alle Dienstleistungen, die ein Träger gegen Gebühren oder sonstige Leistungen (z.B. in Form so genannter „Bildungsgutscheine“) erbringt, in einem freien Markt mit gleichen Wettbewerbsbedingungen erbracht werden müssen.

Das bedeutet, dass es dem Staat nicht mehr erlaubt sein wird, staatliche oder gemeinnützige (Bildungs-) Einrichtungen besonders zu fördern. Im Moment besteht die Forderung einiger einflussreicher Ökonominnen und Ökonomen, selbst aus kirchlichen Kreisen, darin, großen Trägern der sozialen Daseinsfürsorge wie z.B. der Caritas ihre Gemeinnützigkeit abzuerkennen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten (Klute 2009). Im Fall der Caritas wären dadurch z.B. auch die Kinderbetreuung und Kindergärten betroffen. Der Fall der australischen Kindergartenkette ABC-Learning zeigt aber, dass eine krisenresistente vorschulische Bildung in rein privatwirtschaftlichen

## KAPITEL 6

Händen falsch aufgehoben ist. Alle Gebühren, die in sozialen Bereichen der Daseinsvorsorge erhoben werden, könnten bei entsprechender Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie oder anderer internationaler Abkommen zu einer weiteren extremen Marktsteuerung im Bereich der Hochschulen (Studiengebühren), aber auch der vorschulischen Bildung führen (Kindergartengebühren).

Darüber hinaus fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für ein zukunftsfähiges deutsches Bildungssystem Investitionen im Umfang von 30 Milliarden Euro. Die genaue Aufteilung der Milliardenbeträge auf die verschiedenen Stufen und Elemente des Bildungssystems sind am Ende von Kapitel 3 aufgeführt.

Außerdem hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schon 2008 vorgeschlagen, nach den Vorgaben des Wissenschaftsrates die Bundesländer darauf zu verpflichten, bestimmte Quoten in der Ausbildung von Bildungsabschlüssen zu erreichen. Im Moment besteht ein Trittbrettfahrerproblem, bei dem reichere Bundesländer zu wenig in die Ausbildung von Akademikerinnen und Akademikern investieren, diese dann aber aus Ländern abwerben, die mehr in ihr Bildungssystem investieren. So investierte das Land Baden-Württemberg beispielsweise 375.000 Euro in eine Werbekampagne zur Abwerbung von Lehrerinnen und Lehrern aus anderen Bundesländern. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert Ausgleichzahlungen von den Bundesländern, die ihre Abschlussquoten verfehlten, an die Bundesländer, die versuchen, im Bildungsbereich möglichst viele Menschen möglichst hoch zu qualifizieren. Weiterhin fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* auch im Lehrstellenbereich eine Ausbildungsplatzumlage zwischen den Betrieben.

### **Forderungen an den Aufbau und die Struktur des deutschen Bildungssystems: Eckpunkte einer „Guten Bildung für alle“**

Grundsätzlich muss die konservative Bildungsstaatlichkeit überwunden werden. Das deutsche Bildungssystem sollte in Richtung der Bildungssysteme des skandinavischen Wohlfahrtstaates weiterentwickelt werden. Stattdessen wird die konservative Bildungsstaatlichkeit durch die Integration von Elementen aus den stärker marktgesteuerten

liberalen Wohlfahrtsstaaten überbaut. Dies führt zu einer weiteren Verschärfung der ungemein stark ausgeprägten sozialen Selektivität des deutschen Bildungssystems, z.B. durch die Exzellenzinitiative und die Einführung von Studiengebühren oder durch die Versuche, auch im schulischen Bereich über öffentliche Evaluationssituationen, Benchmarking-Verfahren und die Kooperation mit wirtschaftsnahen Stiftungen einen Wettbewerb zwischen allgemeinbildenden Schulen zu etablieren.

## Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006): Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung, Köln.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2007): Mehr und bessere Beschäftigung, ökologischer Umbau und soziale Gerechtigkeit. Demokratische Wirtschaftspolitik statt Aufschwungstaumel, Köln.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.

ASM/Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hg.) (2007): ASM-Bulletin 2007, Nr. 1, Tübingen.

ASM/Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hg.) (1999): ASM-Bulletin 1999, Nr. 2, Tübingen.

ASM lud zur Fortbildung (o.J.): Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft(ASM) lud zur Fortbildung zum MACRO-Planspiel nach Bad Urach ein. <http://www.s-hb.de/oeb-de/aktuelles/>.  
Eingesehen am 20.01.09.

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/Main.

Bourdieu, Pierre (1998): Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion, Konstanz.

Bourdieu, Pierre (1997): Ökonomisches Kapital – Kulturelles Kapital – Soziales Kapital, in: ders.: Die verborgenen Mechanismen der Macht. Hamburg, S. 49-86.



## KAPITEL 6

- Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (Hg.) (2007): Kinderreport Deutschland. Band 2007, Freiburg.
- Esping-Anderson, Gøsta (1990): The three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- FAZ.NET (o.J.): Kanzlerin Merkel: „Bildungspolitik ist beste Sozialstaat“. <http://www.faz.net/s/Rub594835B672714A1DB1A121534F010EE1/Doc~E32F665B229704D77AC51A443EF91A79A~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Eingesehen am 19.10.08.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (1999): Wirtschaft und Schule stehen einander fremd gegenüber. 1.11.1999.
- Freiburg im Breisgau (o.J.): Vom Projekt „Bildungsregion Freiburg“ (2006-2008) zur Bildungsregion Freiburg (ab 2009). [http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1144174\\_11/index.html](http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1144174_11/index.html). Eingesehen am 16.02.09.
- Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2004): Rahmenplan Wirtschaft. Bildungsplan gymnasiale Oberstufe, Hamburg.
- Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft (2009): Auf einen Blick: Mehr Studienanfänger?, in: Erziehung und Wissenschaft, 1/2009, S. 4.
- Geuting, Manfred (2000): Soziale Simulation und Planspiel in pädagogischer Praxis, in: Herz, Dietmar/Blätte, Andreas: Simulation und Planspiel in den Sozialwissenschaften, Münster/Hamburg/London.
- Giddens, Anthony (1991): Konsequenzen der Moderne, Frankfurt/Main.
- Gottschall, Karin (2002): Von Picht zu PISA – Zur Dynamik von Bildungsstaatlichkeit, Individualisierung und Vermarktlichung in der Bundesrepublik. Beitrag für den Kongressband des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. <http://www.bildungssoziologie.de>. Eingesehen am 18.12.05.
- Hartwich, Hans-Hermann (2002): Wirtschaftslehre versus politische Bildung – ein sinnloser Konflikt, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung. Jahrgang 51, 2002, Heft 1.
- Heilbronner Stimme (1999): Auch Wirtschaft kann unter die Haut

## NEOLIBERALE AUSRICHTUNG DER ÖKONOMISCHEN BILDUNG

- gehen – Schüler des Elly-Heus-Knapp-Gymnasiums testen in einem dreitägigen Seminar ein landesweites Computer-Planspiel. 29.7.1999, Heilbronn.
- Homann, Karl/Suchanek, Andreas (2000): Kritik an der Robinson-Ökonomik, in: dies.: Ökonomik. Eine Einführung, Tübingen.
- Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2008-88-2-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-88-2-1.pdf). Eingesehen am 18.12.08.
- Kasminski, Hans (Hg.) (2005): Ökonomie. Grundfragen wirtschaftlichen Handelns, Braunschweig.
- Keller, Carsten/Schöller, Oliver (2002): Autoritäre Bildung. Bildungsreform im Zeichen von Standortwettbewerb und neuen Eliten, in: Bittlingmayer, Uwe H. u.a. (Hg.): Theorie als Kampf? Zur politischen Soziologie Pierre Bourdieus, Opladen, S. 381-414.
- Klute, Jürgen (2009): Wirtschaftsprofessoren fordern die Überprüfung der Gemeinnützigkeit, in: epd sozial, Nr. 7, 13. Februar 2009. Siehe auch <http://juergen-klute.de/archives/71>. Eingesehen am 20.02.09.
- Kröll, Tobias (2008): Die Ideologie des Neoliberalismus als kulturelles Kapital, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/2008, S. 70-78.
- Lehmann, Anna (2008): Schavan will es nicht wahrhaben. TAZ vom 23.10.2008. <http://www.taz.de/1/zukunft/wissen/artikel/1/schavan-will-es-nicht-wahrhaben/>. Eingesehen am 28.10.08.
- Meier, Christian/Winterbauer, Stefan (2008): Die Finanzkrise und die Medien. Nagelprobe für den Wirtschafts- und Finanzjournalismus, Mainzer Mediendisput. <http://www.mediendisput.de/downloads/Dossier%202008.pdf>. Eingesehen am 12.01.09.
- Memorandum (2000): Wirtschaft – notwendig für schulische Allgemeinbildung. Gemeinsame Initiative von Eltern, Lehrern, Wissenschaft, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Berlin, August 2000. [http://www.sowi-online.de/reader/oekonomie/dgb\\_bda.htm](http://www.sowi-online.de/reader/oekonomie/dgb_bda.htm). Eingesehen am 14.01.09.
- OECD (2008): Mehr Ungleichheit trotz Wachstum? Einkommens-

## KAPITEL 6

verteilung und Armut in OECD-Ländern. Zusammenfassung in Deutsch. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/26/41525363.pdf>. Eingesehen am 27.10.08.

Ökonomische Bildung Online (o.J.): Willkommen bei ökonomische Bildung online (ÖBO)! <http://www.oekonomische-bildung-online.de/>. Eingesehen am 16.01.09.

Plickert, Philip (2009): Gefangen in der Formelwelt. FAZ.NET. [http://www.faz.net/s/RubB8DFB31915A443D98590B0D538FC0BEC/Doc~E11674196197E4DF9A1799BBFC97CCAC1~ATpl~Ecomon~Scontent.html](http://www.faz.net/s/RubB8DFB31915A443D98590B0D538FC0BEC/Doc~E11674196197E4DF9A1799BBFC97CCAC1~ATpl~Ecommon~Scontent.html). Eingesehen am 20.01.09.

Pohl, Axel/Walther, Andreas (2006): Benachteiligte Jugendliche in Europa. ApuZ, Heft 47/2006, S. 26-36.

Ptak, Ralf (2000): Ordoliberalismus – Zur Entwicklung des Neoliberalismus in Deutschland, in: Goldschmidt, Werner/Klein, Dieter/Steinitz, Klaus: Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive. Beiträge zum sechzigsten Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn, S. 194-212.

Reidenbach, Michael u.a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Berlin.

Remmele, Bernd/Seeber Gunther (2008): Spielbasiertes Lernen als Methode der Entrepreneurship Education, in: Remmele, Bernd/Schmette Martina/Seeber, Gunther: Educating Entrepreneurship. Didaktische Ansätze und europäische Perspektiven, Wiesbaden.

Schümer, Gundel/Weiß, Manfred (2008): Bildungsökonomie und Qualität der Schulbildung. Kommentar zur bildungsökonomischen Auswertung von Daten aus internationalen Schulleistungsstudien, hg. von der Gewerkschaft für Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt/Main. <http://www.gew.de/Binaries/Binary36403/GEW-Bioeko-web.pdf>. Eingesehen am 25.10.08.

Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hg.) (2008): Wirtschaftliche Bildung an allgemein bildenden Schulen – Bericht der Kultusministerkonferenz vom 19.10.2001 i.d.F. vom 27.06.2008. [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2001/2001\\_10\\_19\\_Wirtschaftl\\_Bildung.pdf](http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2001/2001_10_19_Wirtschaftl_Bildung.pdf). Eingesehen am 25.01.09.

## NEOLIBERALE AUSRICHTUNG DER ÖKONOMISCHEN BILDUNG

- Starbatty, Joachim (2007): „Aufklärung ist der Ausgang des Menschen aus seiner selbstverschuldeten Unmündigkeit“, in: ASM 2007: 1.
- Statistisches Bundesamt (2008): Bildungsfinanzbericht 2008. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der ständigen Vertretung der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Stauber Barbara/Pohl, Axel/Walther, Andreas (2007): Subjektorientierte Übergangsforschung. Rekonstruktion und Unterstützung biographischer Übergänge junger Erwachsener, Weinheim/München.
- Würth, Reinhold/Klein, Hans-Joachim (2001): Wirtschaftswissen Jugendlicher in Baden-Württemberg. Eine empirische Untersuchung, Künzelsau.



## **7 Ostdeutschland ohne Dynamik**

*Im Vorfeld der Bundestagswahl haben sich CDU und SPD einiger Probleme Ostdeutschlands angenommen und bereits bekannte, inzwischen aber schon wieder in Vergessenheit geratene Positionen erneut ins Gespräch gebracht sowie einige neue Vorschläge unterbreitet. Die dazu vorgelegten Papiere sind Ausdruck des Bemühens beider Parteien, ihren Einfluss in den neuen Ländern zu stärken. Sie scheuen dabei jedoch die harten Wahrheiten einer schonungslosen Analyse und treffen kaum nachprüfbare Aussagen zur perspektivischen Entwicklung. Demgegenüber zeigt die folgende Analyse, dass die strukturellen Defizite und Fehlentwicklungen im Ergebnis der ökonomisch gescheiterten Vereinigungspolitik, die unbewältigten Folgen des demografischen Wandels und die nachlassende Dynamik des Wirtschaftswachstums gegenwärtig und künftig die Hauptprobleme der neuen Länder sind. Diese lassen sich nur mit einer innovationsgestützten Entwicklungsstrategie meistern, in der die Erfordernisse eines sozial-ökologischen Umbaus im Zentrum stehen sollten. Die Politik steht vor der Alternative, die Bedingungen dafür zu verbessern, um die wirtschaftliche Leistungskraft Ostdeutschlands schrittweise an das Niveau der westdeutschen Bundesländer heranzuführen und die Forderung nach gleichwertigen Lebensbedingungen durchzusetzen oder die Perspektive Ostdeutschlands als eine unterentwickelte und von Finanztransfers abhängige Region dauerhaft zu verfestigen.*

### **7.1 Ostdeutschland im Brennpunkt der großen Parteien**

Im Verlauf des Jahres 2008 wurden die neuen Länder von den großen Parteien als politisches Thema wiederentdeckt. Zum Auftakt des Wahlkampfes haben CDU und SPD dazu programmatische Erklärungen abgegeben. Hinter dem Ringen beider Parteien um politische Dominanz verbergen sich durchaus Unterschiede.

## KAPITEL 7

Im Beschluss des Stuttgarter Parteitages der CDU (1. und 2. Dezember 2009) mit dem Titel „Geteilt, Vereint, Gemeinsam. Perspektiven für Ostdeutschland“ wird ein verzerrtes Bild der ostdeutschen Realität und der Gründe für die noch nicht erreichte „selbst tragende Entwicklung“ geboten. Es heißt dort u.a.: „Beim Aufbau der neuen Länder wurde Großartiges geleistet. [...] Die bisherige Bilanz [...] ist reich an Erfolgsgeschichten. [...] Die Deutschen haben Grund zu Dankbarkeit und Freude.“ Über die bestehenden Probleme und die zu lösenden Aufgaben findet sich in diesem Beschluss jedoch kaum eine Aussage. Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Herstellung von Chancengerechtigkeit wird empfohlen, „den eingeschlagenen Weg fortzusetzen“ – als hätte dieser nicht in Stagnation und soziale Schieflagen geführt.

Nicht viel anders liest sich das Positionspapier der SPD „Viel erreicht – viel zu tun!“ von Wolfgang Tiefensee und Iris Gleicke, wenn dort einleitend festgestellt wird: „Ostdeutschland befindet sich auf einem guten wirtschaftlichen Entwicklungspfad [...] Seit 1990 ist [...] viel erreicht worden, die Perspektiven haben sich verbessert.“ Weiter ist dann jedoch von „unleugbar fortbestehenden Defiziten“ die Rede, wodurch die Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die „gerechte Teilhabe“ aller am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt spürbar eingeschränkt wird (S. 2).

Empirisch überprüfbare Aussagen zu den Erfolgen wie zu den Defiziten sucht man in beiden Dokumenten vergeblich. Stattdessen wird wiederholt das bisher unerreicht gebliebene Ziel einer „selbst tragenden Wirtschaft“ postuliert und versprochen, die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland „zeitnah“ zu überwinden (SPD, S. 1). Das SPD-Papier listet eine Reihe von Forderungen auf (nach einem „einheitlichen Mindestlohn“ in Ost und West, nach „gleichen Löhnen für gleiche Arbeit“, nach der „Überwindung des geteilten Rentenrechts“), die mit den Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* übereinstimmen (Memorandum 2008). Es wird jedoch nicht hinreichend deutlich, *wie* diese Forderungen umgesetzt werden sollen und welche wirtschaftlichen Bedingungen dafür die Voraussetzung bilden. Auch wird in dem vorliegenden Papier ignoriert, dass sich die Voraussetzungen für das Erreichen der Ziele in den letzten Jahren eher

verschlechtert als verbessert haben. Ausdruck dessen ist eine geringere gesamtwirtschaftliche Dynamik in den neuen Ländern gegenüber den alten (Tabelle 8) und eine verminderte Zunahme lebensniveaurelevanter Größen wie Löhne, Haushaltseinkommen, Konsum, Ersparnisse usw. Die auf wichtigen Gebieten bestehenden strukturellen Nachteile Ostdeutschlands als Ergebnis der Vereinigungspolitik – Höhe der Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit für jungen Menschen, Betriebsgrößenstruktur, geringe Forschungs- und Entwicklungsausgaben der Wirtschaft, geringe Steuereinnahmen der Länder und Kommunen u.a. – bleiben im wesentlichen weiter bestehen und wirken sich hemmend auf die Entwicklungsperspektiven aus. Dies ist Grund genug, die Aussichten auf schnelle Aufhol- und Angleichungserfolge und damit für eine selbsttragende Wirtschaftsentwicklung Ost in den nächsten Jahren eher gering zu bemessen. Zudem setzt jeder Fortschritt auf diesem Gebiet eine Verbesserung der wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen und Veränderungen in der Politik voraus.

Zu den Einschätzungen und Forderungen der SPD gibt es im Vergleich zu denen der CDU eine deutlich größere Zustimmung. So ist die SPD-Zielstellung, „die Teilhabemöglichkeiten aller Menschen in Ostdeutschland noch stärker in den Mittelpunkt der Politik zu stellen“ (S. 4), voll zu unterstreichen. Ungeteilte Akzeptanz findet auch das Festhalten am Solidarpakt II (S. 6), der Vorschlag einer „Ost-West-Lohnangleichung“, die Einführung eines in Ost und West gleich hohen Mindestlohnes und die Einführung eines „Kommunal-Kombi“ in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit. Man fragt sich hier allerdings, warum die SPD in ihrer mehr als zehnjährigen Regierungsverantwortung so wenig für die Umsetzung dieser Forderungen getan hat und ob sich hieran nach den Bundestagswahlen etwas ändern wird. Die Autorinnen und Autoren stellen fest, dass bei Umsetzung ihrer Vorschläge die ostdeutsche Wirtschaftskraft im Jahr 2020 „noch immer bei weitem nicht an die der westdeutschen Länder heranreichen“ wird (S. 6). Die Papiere von CDU und SPD scheuen jedoch beide die harten Wahrheiten einer schonungslosen Analyse und treffen kaum nachprüfbare Aussagen zur perspektivischen Entwicklung.

## 7.2 Bevölkerungsrückgang, Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit

Für die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands erhalten die demografischen Aspekte ein immer größeres Gewicht. Maßgebend dafür sind die Wanderungsbewegung, die überproportional zunehmende Alterung der Bevölkerung und der Geburtenrückgang. Alle drei Prozesse zusammen bewirken, dass die Bevölkerung Ostdeutschlands im Zeitverlauf progressiv abnimmt und sich die Altersstruktur spürbar verändert. Das absehbare Ausmaß dieser Entwicklung ist derart dramatisch, dass die neuen Länder von vielen Expertinnen und Experten als „das demografische Krisengebiet Europas“ (Berlin-Institut 2008) betrachtet werden. Die bestimmenden Faktoren hierfür sind:

- *Erstens* der Fortzug großer Bevölkerungsteile. Seit 20 Jahren übersteigt die Zahl der Fortzüge die der Zuzüge, so dass eine kontinuierliche Abnahme der Bevölkerung zu verzeichnen ist.
- *Zweitens* die spezifische Alters- und Geschlechtsstruktur der Fortziehenden. Da mehr Jüngere fort- als zuziehen, darunter viele junge Frauen, führt der Wanderungsprozess zu einer zusätzlichen Alterung der Bevölkerung.
- *Drittens* die niedrige Geburtenzahl. In Ostdeutschland übersteigt die Zahl der Sterbefälle Jahr für Jahr beträchtlich die Zahl der Neugeborenen. Im Ergebnis schrumpft und altert die Bevölkerung mehr als jede andere Population in Europa.

Die Abwanderung, verschlimmert durch eine alters- und qualifikationsbezogene Selektion, bedeutet für die neuen Länder einen gravierenden Verlust an „Humankapital“, einen dauernden „Aderlass“, wodurch sich das Wachstumspotential nachhaltig verringert. Profiteure der innerdeutschen Wanderung sind vor allem die wirtschaftsstarken Länder Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wodurch sich die innerdeutsche Diskrepanz, die „verbale Spaltung unseres Landes“, wie es im SPD-Papier (S. 2) heißt, weiter verstärkt.

Während die Bedeutung der Binnenwanderung für die Bevölkerungsentwicklung im Laufe der Zeit leicht abnimmt, der Wanderungssaldo also kleiner wird, gewinnt die Geburtenentwicklung zunehmend an Gewicht. Langfristig erweisen sich der Rückgang der Fertilitätsrate und die niedrige Geburtenzahl infolge des Fehlens gebärfähiger Frauen als Hauptfaktoren für die demografische Entwicklung. Die Geburtenziffer (Anzahl der lebend Geborenen bezogen auf die Anzahl der Frauen im Alter zwischen 15 und 45 Jahren) sank im Osten sprunghaft, von 1,6 (1989) auf 0,76 (1993). Aktuell liegt sie bei 1,3 und damit weit unter der Größe von 2,1, die für die einfache Reproduktion erforderlich wäre.

Die Folge wird sein, dass künftig jede Generation um ein Drittel kleiner ausfällt als die vorherige, die Bevölkerung im Zeitverlauf also massiv schrumpft. Dieser Prozess lässt sich nur langfristig korrigieren, und zwar durch den verstärkten Zuzug von außen sowie durch eine Zunahme der Geburtenzahl. Ersteres dürfte jedoch am politischen Klima scheitern. Letzterem steht neben der allgemeinen Perspektivlosigkeit in weiten Teilen Ostdeutschlands auch der hohe Frauenanteil bei den Fortzüglern von 63 Prozent entgegen, welcher inzwischen zu einem „historisch einmaligen zahlenmäßigen Missverhältnis der Geschlechter“, wonach auf 100 Männer nur noch 90 Frauen kommen, geführt hat. Die Kombination einer geringen Geburtenziffer mit der anhaltenden Abwanderung junger Frauen, die mit zeitlicher Verzögerung zu einem „demografischen Echo“ führt, macht es sehr wahrscheinlich, dass sich der hohe Bevölkerungsrückgang auch in Zukunft fortsetzt. Dabei verstärken sich die genannten Faktoren gegenseitig: Durch die Abwanderung sinkt die Lebensqualität, was das Geburtsverhalten negativ beeinflusst. Dies erhöht die Perspektivlosigkeit, wodurch sich die Abwanderung wiederum verstärkt (vgl. Kapitel 4).

Die sich verstetigende Schrumpfung der Bevölkerung ist zu einem bestimmenden Charakteristikum Ostdeutschlands geworden. Zwischen 1989 und 2007 verringerte sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der neuen Länder um knapp zwei Millionen oder 13 Prozent. Bis 2020 wird sie um weitere 1,3 Millionen und damit auf eine Größe von weniger als zwölf Millionen sinken. Zugleich steigt

## KAPITEL 7

der Anteil der Älteren, und der Anteil der Jüngeren sinkt. Dadurch erhöht sich das durchschnittliche Alter von knapp 40 Jahren (1990) auf 48 Jahre (2020).

Zugleich schrumpft und altert die Bevölkerung im Erwerbsalter, was erhebliche Auswirkungen auf das ökonomische Wachstum, die Produktivitätsentwicklung und die Struktur der Einkommensverteilung hat. Diese Perspektive gewinnt noch an Brisanz, wenn man sie in ihrer regionalen Differenziertheit (vgl. Tabelle 6) betrachtet. Dabei fällt auf, dass bis auf Berlin alle ostdeutschen Länder hier erhebliche Einbußen verzeichnen. Eine kleinräumig-regionale Betrachtung zeigt jedoch ein differenzierteres Bild: Neben Regionen, die keine oder nur geringe Bevölkerungsverluste erleiden, gibt es Regionen, die von der Schrumpfung überproportional betroffen sind, darunter Städte wie Hoyerswerda, Cottbus, Gera, Halle, Magdeburg, Schwerin, Zwickau, Chemnitz, Wittenberge, Görlitz und Dessau. Der Trend zur räumlichen Differenzierung verstärkt sich. Charakteristisch ist dabei, dass sich vielfach Stadtregionen zulasten des ländlichen Raumes und peripherer Gebiete stabilisieren.

Tabelle 6: Bevölkerungsentwicklung nach Ländern 1989-2020, in 1.000 Personen

	1989	1990	2007	2020	Veränderung 1989-2020 in Prozent
Berlin	3.379	3.434	3.405	3.429	+1,5
Brandenburg	2.641	2.578	2.542	2.412	-8,7
MVP	1.964	1.924	1.687	1.507	-23,3
Sachsen	4.901	4.764	4.234	3.786	-22,8
Sachsen-Anhalt	2.965	2.874	2.429	2.056	-30,7
Thüringen	2.684	2.611	2.301	2.110	-21,4
NL ohne Berlin	15.155	14.751	13.188	11.871	-21,7
NL mit Berlin	18.534	18.185	16.597	15.300	-17,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008 (Stand jeweils am Jahresende; 2007: 30.6.).

Problematischer noch als die zahlenmäßige Bevölkerungsentwicklung ist, dass als Folge der Abwanderung und der niedrigen Geburtenraten in den 1990er Jahren die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) und der Erwerbstätigen in den nächsten Jahrzehnten noch wesentlich stärker schrumpft als die Bevölkerung insgesamt (vgl. Tabelle 7). Die Zahl der Erwerbspersonen geht um ca. 16 Prozent zurück. Dies ist mit negativen Konsequenzen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung verbunden.

Tabelle 7: Erwerbstätige nach Ländern 1989-2007 in 1.000 Personen

	1989	1991	1999	2007	Veränderung 1989-2007 in Prozent
Berlin	1.883	1.673	1.552	1.607	-14,7
Brandenburg	1.531	1.193	1.068	1.034	-32,4
MVP	1.169	843	755	725	-38,0
Sachsen	2.865	2.250	1.982	1.945	-32,1
Sachsen-Anhalt	1.701	1.281	1.082	1.004	-41,0
Thüringen	1.601	1.227	1.072	1.017	-36,5
NL ohne Berlin	8.890	6.795	5.959	5.724	-35,6
NL mit Berlin	10.773	8.468	7.511	7.331	-31,9

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008; Heske 2005, S. 251 u. 268; eigene Berechnungen.

In diesem Kontext sei auf die wachsende regionale Differenziertheit und deren Folgen hingewiesen. Eine Prognos-Studie stellt signifikante Unterschiede der Regionen hinsichtlich ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftskraft fest. Zugleich aber zeigt sie, dass in Ostdeutschland einige wenige Standorte mit sehr hohen Zukunftschancen (Potsdam, Dresden, Jena) sehr vielen Regionen mit hohen Risiken gegenüberstehen. So weisen von den 113 ostdeutschen Städten und Kreisen 81 deutlich mehr Zukunftsrisken als -chancen auf. Im gesamtdeutschen Vergleich sind die letzten 50 Plätze der 439 Standorte ausschließlich

## KAPITEL 7

von ostdeutschen Regionen besetzt. Für sie ist die Zukunft schwarz. Und dies wird, so das Ergebnis der Recherche, auch künftig so sein, obwohl sich andere Regionen sehr dynamisch entwickeln und durchaus Potenziale besitzen, um mittelfristig gegenüber westdeutschen Regionen aufzuschließen (Prognos AG 2007).

Da die Arbeit wichtigster Produktionsfaktor ist, wirkt sich der Rückgang der Erwerbstätigenzahl auf den möglichen Output und das Tempo des Wirtschaftswachstums aus. Dieser Effekt lässt sich zwar durch eine steigende Kapitalausstattung je Arbeitskraft, den Anstieg der Arbeitsproduktivität und eine höhere Erwerbstätigenquote partiell kompensieren. Von einem vollständigen Ausgleich ist jedoch nicht auszugehen, da aktuell die Zahl der FuE-Tätigen sinkt, das Qualifikationsniveau abnimmt und die Anlageinvestitionen rückläufig sind. Auch wird – alterungsbedingt – die Erwerbstätigenquote kaum ansteigen. Mithin verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Produzenten und Konsumenten, sodass nicht nur das produzierte Bruttoinlandsprodukt tendenziell langsamer wächst, sondern auch das Pro-Kopf-Einkommen, das allgemeine Wohlfahrtsniveau und der Gesamtverbrauch relativ zurückbleiben. Ähnliches gilt für die Innovativität, das Gründungsgeschehen, die Mobilität und die Akkumulation von Human- und Sozial „kapital“.

Welche Konsequenzen hat der demografische Wandel für den ostdeutschen Arbeitsmarkt? Zunächst und bezogen auf einzelne Branchen kann der Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials und des Arbeitsangebotes durchaus von entlastender Wirkung sein. Arbeitskräfte werden knapp, und die Arbeitslosigkeit nimmt spürbar ab. In einigen Regionen und Bereichen besteht bereits jetzt ein Mangel an Fachkräften. Im Gefolge der gegenwärtigen Krise wird Ostdeutschland von der tendenziell steigenden Arbeitslosigkeit aber nicht verschont bleiben, wie es bereits die jüngsten Arbeitsmarktdaten signalisieren. Mittel- bis langfristig bremst der Bevölkerungsrückgang jedoch das Wirtschaftswachstum und wirkt sich negativ auf die Beschäftigung aus. Dies erklärt sich vor allem aus der Veränderung der Arbeitsnachfrage der Unternehmen, die sich in Abhängigkeit von der Güternachfrage und der Kaufkraft entwickelt. In dem Maß, in dem letztere abnehmen, geht auch die Ar-

beitsnachfrage zurück (insbesondere bei nicht handelbaren Gütern). Infolgedessen sinkt die Beschäftigung (IWH/TU Dresden/ifo 2006, S. 178). Insofern wird die den Arbeitsmarkt entlastende Wirkung der Reduktion des Arbeitsangebotes durch die sinkende Arbeitsnachfrage zumindest partiell wieder korrigiert. Die Arbeitslosigkeit bleibt somit auch unter veränderten demografischen Bedingungen das Hauptproblem Ostdeutschlands.

### **7.3 Zurückbleibendes Wirtschaftswachstum und nachlassende Dynamik**

Im Zeitraum zwischen 2000 und 2008 erhöhte sich das Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin und Einwohner in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) um 19 Prozent. Das erscheint zunächst als eine passable Entwicklung, da im gleichen Zeitraum in Westdeutschland ein Zuwachs um neun Prozent erreicht wurde. Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass mehr als ein Drittel dieses Zuwachses des Bruttoinlandsprodukts je Einwohnerin und Einwohner dem gleichzeitig in

Tabelle 8: Jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland im Vergleich der Großregionen

Jahr	Alte Bundesländer	Ostdeutschland*	Neue Bundesländer
	in Prozent		
2005	0,9	0,3	0,1
2006	2,9	3,1	3,3
2007	2,5	2,4	2,5
2008	1,3	1,1	0,9

\* Neue Bundesländer und Berlin

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Februar 2009

Ostdeutschland zu verzeichnenden Rückgang der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner geschuldet war. Im Verlauf von acht Jahren wurde in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) ein jahresdurchschnittliches Wachstum des gesamten Bruttoinlandsprodukts von nur 1,1 Prozent erreicht. Das ist eine Größe die nicht ausreicht, um mit einer beschleunigten Entwicklung den wirtschaftlichen Rückstand Ostdeutschlands in absehbarer Zeit aufzuholen. Das ostdeutsche Wachstum der zurückliegenden vier Jahre lag mit einer Ausnahme des Jahres 2006 unter dem westdeutschen Durchschnitt.

Ebenso wenig kann die Entwicklung der Arbeitsproduktivität befriedigen. 2008 lag das Produktivitätsniveau der neuen Länder bei 78 Prozent des Westniveaus. Die Ursachen hierfür sind vor allem struktureller Natur (Busch/Mai 2007). Ein besonders kritisch zu wertender Fakt ist der starke Rückgang des relativen Niveaus der Ausrüstungsinvestitionen je Einwohnerin und Einwohner. Dabei hat sich nicht nur die Relation zuungunsten Ostdeutschlands verschoben, sondern auch der Umfang stagniert. Selbst im Aufschwung 2004 bis 2007 blieb die Investitionslücke gegenüber den alten Ländern bestehen (Ludwig u.a. 2008, S. 213). Damit haben sich die materiell-technischen Voraussetzungen für einen Aufholprozess im letzten Jahrzehnt nicht verbessert, sondern substantiell verschlechtert.

### **7.4 Szenarien gesamtwirtschaftlicher Entwicklung bis 2020**

Seit der deutschen Vereinigung sind fast zwei Jahrzehnte vergangen. Die marktwirtschaftliche Transformation ist abgeschlossen, ebenso die Integration der ostdeutschen Wirtschaft in das bundesdeutsche und europäische Wirtschaftsgefüge. Mit dem Solidarpakt II ist der finanzpolitische Rahmen bis zum Jahr 2019 verbindlich abgesteckt. Für den Aufbau Ost gilt das „integrierte Konzept“ der Bundesregierung, worin neben gesamtwirtschaftlichen Bedingungen vor allem Maßnahmen zur Investitions- und Innovationsförderung, für den Infrastrukturausbau und für die Arbeitsmarktpolitik detailliert festgeschrieben sind. Damit

wurden wichtige Weichenstellungen für die Zukunft Ostdeutschlands getroffen. Auf deren Verwirklichung haben jedoch die demografischen Schrumpfungsprozesse großen Einfluss, ebenso wie die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland, der EU und im globalen Maßstab, dabei natürlich auch die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise. Das Spektrum gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsszenarien ist objektiv begrenzt. Mögliche Szenarien dafür sind:

### **Mezzogiorno-Ost – Szenario einer dauerhaften Abkopplung Ostdeutschlands**

Als kritischer Reflex auf die Vereinigungspolitik und Ausdruck der Desillusionierung über die Erreichbarkeit der einst gesetzten Ziele („zweites deutsches Wirtschaftswunder“, „blühende Landschaften“ usw.) wird Ostdeutschland von Ökonominnen und Ökonomen sowie Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern unterschiedlicher Provenienz als künftiger „deutscher Mezzogiorno“ angesehen. Diente dieser Begriff anfangs als „Warnung“ vor einem wirtschaftlichen und sozialen Desaster in den neuen Ländern infolge der Schocktherapie 1990/91, so avancierte er während der darauf folgenden Jahre zum Synonym für „Schwarzmalerei“. Dies änderte sich jedoch nach dem Ende des Aufholprozesses und dem „Kippen“ Ostdeutschlands zu einer deutschen und europäischen Problemzone. Seitdem dient der Mezzogiorno-Begriff nicht mehr als Menetekel, sondern als zutreffende Beschreibung der Wirklichkeit. Die Angleichung der Lebensverhältnisse, die bisher nicht erreicht wurde, würde unter diesen Bedingungen auch zukünftig nicht erfolgen. Die neoliberale Antwort darauf ist, Ostdeutschland zu einer deregulierten Wirtschaftszone mit niedrigen Sozialstandards umzugestalten, die sozialromantische Antwort ist ein Grundeinkommen für alle. In beiden Fällen blieben die neuen Länder hinsichtlich Wirtschaftskraft und Lebensniveau auf Dauer von den alten Ländern abgekoppelt.

## **Transfergestützter Nachbau West – das Szenario der Bundesregierung**

Dieses Szenario entspricht der Strategie der Bundesregierung für den Aufbau Ost. Deren wesentlichen Elemente sind der Kapitaltransfer, der Ausbau der Infrastruktur, die Investitionsförderung und die Übertragung bewährter Instrumente der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsmarktpolitik auf die neuen Länder. Von seiner Anlage her bedeutet dieses Konzept die fortführende Gestaltung des Aufbaus Ost als Nachbau West. Die bisherige Bilanz ist dementsprechend: Die Wirtschaft in den neuen Ländern wächst und wird wettbewerbsfähiger; sie entwickelt sich aber in Abhängigkeit von der westdeutschen Wirtschaft (Dependenzökonomie), wird durch den Bund und die westdeutschen Länder subventioniert (Transferökonomie) und hinkt den westdeutschen Wirtschaftszentren hinterher. Von ihrer Größe, Dynamik und Struktur her kann sie auf diese Weise nicht wirklich aufholen, sondern immer nur nachholen. Sie bleibt eine „Nachzüglerökonomie“. Das heißt: Die Ost-West-Diskrepanz im Leistungsniveau, bei der Produktivität, in der Forschung usw., aber auch bei den Einkommen und beim Lebensniveau, verringert sich kaum; sie wird vielmehr fortgeschrieben. Aber selbst dafür sind weiterhin Transfers erforderlich. Würden diese eingestellt, so verlöre dieses Konzept seine finanzielle Basis.

Erfolge dieser Politik gibt es in den „Leuchtturmregionen“ (Dresden, Jena, Potsdam usw.). Diese kontrastieren aber mit Erscheinungen von Stagnation, Verödung und Verfall in peripheren Regionen, sodass insgesamt keine selbst tragende regionale Entwicklung in den neuen Bundesländern zustande kommt. Der mit dieser Strategie beschrittene Weg „ist offensichtlich nicht geeignet, durch seine beständige Wiederholung aus dem noch immer zu konstatierenden wirtschaftlichen Tal hinauszuführen“ (Peche 2007, S. 95) und ein selbsttragendes Wachstum zu erreichen. Bestenfalls bewirkt er eine Parallelentwicklung zwischen alten und neuen Bundesländern und damit ein weiterhin Am-Tropf-Hängen der ostdeutschen Wirtschaft.

**Innovationsgestützte Entwicklung – ein alternatives Szenario**

Demgegenüber beruht das alternative Szenario einer innovationsgestützten Entwicklung auf einer anderen Entwicklungslogik. Während die bisherige Praxis auf einer permanenten Inputvermehrung (externer Kapitaltransfer, Investitionsförderung usw.) basiert, steht hier die Neukombination von – endogenen wie exogenen – Produktionsfaktoren im Zentrum, die Durchsetzung innovativer Lösungen, neuer Formen der Produktion, aber auch des Konsums, sowie neuartiger Produkte und Leistungsangebote. Es käme nicht einfach darauf an, mit mehr Produktionsmitteln und Arbeitskräften mehr zu produzieren, sondern anders und anderes. Dafür würden nicht unbedingt mehr Unternehmen gebraucht, aber andere, innovativere, forschungsintensivere, wissensintensivere, kreativere. Und diese würden in ihrer Tätigkeit den Grundsätzen einer nachhaltigen Ökonomie einschließlich ihrer ökologischen Orientierung sowie modernsten sozialen Standards entsprechen.

Ein Erfolg dieses Innovationsszenarios setzt voraus, dass es mit einer strategischen Umorientierung der Wirtschaft in Richtung einer sozio-ökologischen Wirtschaftsweise und den dazu erforderlichen Strukturveränderungen verbunden wird. Dafür wären zusätzliche Investitionsmittel in einer Größenordnung von zehn bis 15 Milliarden Euro jährlich erforderlich. Langfristig jedoch würde sich die Entwicklung selbst tragen und könnten die West-Ost-Transfers zurückgeführt werden (Röpcke 2004). Entscheidend ist jedoch, dass alle Anstrengungen wirtschaftlicher Aktivität, der Wirtschaftsförderung, Subventionierung usw. auf die neuen, zukunftsträchtigen Felder ausgerichtet werden, auf diejenigen Branchen und Wirtschaftszweige also, die in den nächsten Jahrzehnten für die Wirtschaftsentwicklung bestimmend sein werden. Genau genommen liegt hierin die einzige Möglichkeit, die Kluft zwischen Ost und West zu überwinden, also wirklich aufzuholen. Die bevorstehende „Energiewende“ bietet hierfür mannigfache Ansatzpunkte und große Chancen. Kurz: Es kommt darauf an, die zukünftigen Trends der wirtschaftlichen Entwicklung zu identifizieren und darauf bezogen Potenziale im Osten zu suchen, auszumachen und gezielt zu entwickeln. So wäre es möglich, auf einigen Feldern „Vorauspositionen“

aufzubauen, Produktivitätsvorsprünge zu erringen und schließlich ein selbst tragendes Wachstum zu generieren, wie es mit den bisherigen Konzepten nur vereinzelt in Leuchtturmregionen gelingt.

Die Realitätsnähe ist beim Mezzogiorno-Szenario am größten. Wird dagegen der Aufbau Ost in den bisherigen Bahnen fortgeführt, so würde dies dem zweiten Szenario entsprechen. Die Chancen für eine Umsetzung des dritten Szenarios sind eher gering einzuschätzen. Neben der Bereitschaft der herrschenden Klasse, die Lösung der ostdeutschen Probleme tatsächlich als eine gesamtdeutsche Aufgabe zu betrachten und mit konkreten Aufgaben zu unterfüttern, stehen dem vor allem die gegenwärtigen politischen und ökonomisch-finanziellen Rahmenbedingungen entgegen. Deshalb sind alternative Instrumente und gesellschaftliche Kräfte gefordert, die sich für die Schaffung der notwendigen Bedingungen für eine zukunftsfähige, sozial und ökologisch nachhaltige und selbst tragende Entwicklung einsetzen.

### **7.5 Eine andere Wirtschaftspolitik ist gefordert**

Im Vordergrund eines Konzepts für die wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer bis 2020 stehen insbesondere solche Aufgaben wie die Stärkung von Forschungs- und Innovationspotenzialen, die Verbesserung der Bedingungen für die Bildung, die Erhöhung der Investitionen, die Unterstützung von innovativen Unternehmensgründungen, die Förderung innovativer Unternehmensnetzwerke und Cluster sowie die Förderung von Strukturen und regionalen Wirtschaftskreisläufen, die auf eine ökologisch nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und auf eine Energiewende gerichtet sind. Wichtig ist auch, diese Kreisläufe in überregionale und globale Reproduktionszusammenhänge einzubinden (Memorandum 2008, S. 142ff.).

An entsprechende wirtschaftspolitische Strategien sind folgende Anforderungen zu stellen:

- Sie sollen Spielräume dafür schaffen, dass die endogenen Potenziale der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung

wirksamer genutzt werden, und die Akteure zugleich stimulieren, ihre Möglichkeiten effektiv einzusetzen.

- Sie dürfen sich nicht auf Einzelmaßnamen oder einzelwirtschaftliche Prozesse wie die Entwicklung innovativer Unternehmen und die Herausbildung regionaler Cluster beschränken. Vielmehr geht es um das Zusammenwirken und die Verflechtungen verschiedener Maßnahmen sowie deren Wirksamkeit für die gesamtwirtschaftliche und komplexe regionale Entwicklung. Dazu ist anzustreben, die bisher dominierende einzelwirtschaftliche Investitionsförderung durch eine Kopplung dieser mit makroökonomischen und regionalpolitischen Erfordernissen zu ergänzen. Die Orientierung an gesamtgesellschaftlichen und regionalen Leitbildern kann zu einer zukunftsorientierten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung der Länder und die Grenzen einzelner Bundesländer überschreitender regionaler Komplexe beitragen.

Die Zukunftsorientiertheit dieser Politik verlangt, vor allem solche Maßnahmen der Struktur-, Innovations- und Regionalpolitik auszuarbeiten, die nicht nur kurzfristige Vorteile versprechen, sondern auch zukunftsfähig sind, das heißt langfristig reproduzierbaren Nutzen gewährleisten und auf ökologisch nachhaltige Lösungen gerichtet sind. In diesem Zusammenhang sollte ein strategisch angelegtes Zukunftsinvestitions-/Innovationsprogramm für die neuen Bundesländer eingefordert und finanziert werden, dessen Kernbereiche Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie, innovative und den ökologischen Umbau fördernde Produktionsstrukturen sowie zukunftsorientierte Arbeitsplätze bilden, welche den Maßstäben für „gute Arbeit“ gerecht werden.

Aufgrund der frühzeitigen und besonderen Zuspitzung einiger Probleme in den neuen Bundesländern (Überalterung, Entleerung peripherer Räume, hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen) die mit einer zeitlichen Verzögerung auch in den alten Bundesländern auftreten werden, kommt der Herausarbeitung innovativer Lösungen, die für die gesamte Bundesrepublik von Nutzen sein können, eine herausragende Rolle zu. Dies gilt unter anderem für den Bereich öffentlich geförderter

## KAPITEL 7

Beschäftigung, für Lösungsansätze zur die Versorgung der Menschen in dünn besiedelten Gebieten und für den Umgang mit eskalierenden Schrumpfungsprozessen.

Es sollte generell davon ausgegangen werden, dass die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung in den neuen Ländern bei aller Spezifik Teil der gesamtdeutschen Entwicklung ist. Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung strukturschwacher Regionen sollten nicht nur in den neuen Bundesländern angewendet werden, sondern auch in strukturschwachen Regionen der alten Länder.

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise wird sich die schon gegenwärtig angespannte haushaltspolitische Situation der ostdeutschen Länder und Kommunen weiter zuspitzen. Daraus ergibt sich die Dringlichkeit nachhaltig wirksamer Maßnahmen zur Entschuldung bzw. Teilentschuldung sowie zur Stabilisierung und Erhöhung der Einnahmen der Länder und Kommunen.

Die Politik steht vor der Alternative, die Bedingungen zu verbessern, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Ostdeutschlands schrittweise an das Niveau der westdeutschen Bundesländer heranzuführen und die verfassungsrechtliche Forderung nach gleichwertigen Lebensbedingungen durchzusetzen, oder die Perspektive Ostdeutschlands als eine unterentwickelte und von Finanztransfers abhängige Region Deutschlands dauerhaft zu verfestigen. Darüber wird nicht zuletzt im Wahlkampf 2009 durch die Bürgerinnen und Bürger entschieden.

## Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Memorandum 2008, Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2008): Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland, Berlin.

Beschluss des 22. Parteitages der CDU Deutschlands (2008). 30.11. bis 2.12. 2008 in Stuttgart: Geteilt. Vereint. Gemeinsam. Perspektiven für den Osten Deutschlands.

- Bundesregierung (2008): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2008, Berlin. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1053295/Jahresbericht-zum-Stand-der-Deutschen-Einheit-2008.pdf)
- Busch, Ulrich/Land, Rainer (Hg.) (2006): Zur Lage in Ostdeutschland, in: Berliner Debatte Initial, 17 (2006) 5, S. 3-96.
- Busch, Ulrich/Mai, Karl (2007): Konvergenzbremse Produktivität, in: Berliner Debatte Initial, 18 (2007) 4-5, S. 121-136.
- Busch, Ulrich/Kühn, Wolfgang/Steinitz, Klaus (2009): Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland. Aktuelle Probleme im 20. Jahr der Einheit, Hamburg.
- Heske, Gerhard (2005): Bruttoinlandsprodukt, Verbrauch und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland 1970-2000, in: Historische Sozialforschung. Supplement Nr. 17, Köln.
- IWH/TU Dresden/ifo (2006): Demographische Entwicklung in Ostdeutschland. Endbericht, Halle.
- Ludwig, Udo u.a. (2008): Ostdeutsche Wirtschaft: Kein aufholendes Produktionswachstum 2008 und 2009, in: Wirtschaft im Wandel, Nr. 6/2008, S. 202-225.
- Peche, Norbert (2007): Selbst ist das Volk. Wie der Aufschwung Ost doch noch gelingen kann, Berlin.
- Röpke, Jochen (2004): Ostdeutschland in der Entwicklungsfallle. Oder: die Münchhausen-Chance, in: perspektive 21, Heft 21/22, S. 19-40.
- Prognos AG (2007): Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb, <http://www.prognos.com/zukunftsatlas>.
- Tiefensee, Wolfgang/Gleicke, Iris (2008): Viel erreicht – viel zu tun! Berlin.



## **8 Die EU in der Krise – Gefahr des Zerfalls**

*Die Wirtschaftskrise in der EU ist tiefer als die in den USA. Gleichzeitig nehmen die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern in der Gemeinschaft zu. Beides ist darauf zurückzuführen, dass es nach wie vor keine gemeinschaftliche europäische Wirtschaftspolitik zur Stabilisierung von Konjunktur und Beschäftigung gibt. Die Reaktion der EU auf die Rezession und den Absturz der Finanzmärkte erschöpft sich in hektischer Rhetorik, der keine gemeinsamen wirtschaftspolitischen Maßnahmen entsprechen. Gleichzeitig wird die Politik der Marktöffnung, der Deregulierung und des Abbaus von Arbeitnehmerrechten weitergeführt, letzteres mit kräftiger Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs. Erforderlich wären demgegenüber eine demokratische Neuordnung der europäischen Finanzmärkte sowie ein gemeinsames makroökonomisches Regime für Vollbeschäftigung und ökologischen Umbau.*

### **Einleitung**

Im Frühjahr 2009 befindet sich die EU in einer tiefen ökonomischen und politischen Krise. Der Zusammenbruch der Finanzmärkte verschärft die wirtschaftliche Rezession und beschleunigt die Auseinanderentwicklung zwischen den Mitgliedsländern. Dem hat die EU weder ein politisches Konzept noch geeignete wirtschaftspolitische Instrumente und Institutionen entgegenzusetzen. Ihre Aktivität gegen die Krise erschöpft sich vielmehr in folgenloser Rhetorik; darüber hinaus setzt sie die Politik der Deregulierung unabirrt fort. Wichtig wären demgegenüber vor allem ein demokratischer Umbau des europäischen Finanzsystems und ein umfangreiches europäisches Konjunkturprogramm.

## 8.1 Tiefe Rezession – Zunehmende Unterschiede

Im Januar 2009 hat die Europäische Kommission ihre Prognose für die wirtschaftliche Entwicklung der Union nach nur zwei Monaten erneut drastisch nach unten revidiert (vgl. Tabelle 9). Die im April 2008 aufgestellte Schätzung von 1,8 Prozent Wirtschaftswachstum war schon im November 2008 auf 0,2 Prozent reduziert worden. In der neuen Prognose – die allerdings auch nach Aussagen der Kommission mit außerordentlicher Unsicherheit behaftet ist – wird ein Schrumpfen angenommen, das mit 1,8 Prozent stärker ausfällt als in den USA (-1,6 Prozent). Die Zahl der Beschäftigten soll um 1,6 Prozent zurückgehen, die Arbeitslosenquote von 7,0 Prozent im Jahr 2008 auf 8,7 Prozent im Jahr 2009 und auf 9,5 Prozent im Jahr 2010 steigen. Die Investitionen würden um fast sechs Prozent abstürzen, der private Konsum sinken; das Leistungsbilanzdefizit von 1,0 auf 1,5 Prozent ansteigen, und die Zunahme der Staatsausgaben um 1,5 Prozent werde nicht ausreichen, um die Rezession zu verhindern.

Mindestens ebenso alarmierend wie dieser gesamteuropäische Ausblick ist allerdings die Tatsache, dass trotz der einheitlichen Abwärtsrichtung einzelne Länder z.T. sehr unterschiedlich betroffen sind (vgl. Tabelle 10). In allen Ländern der „alten“ EU-15 wird ein Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion (BIP) erwartet, am stärksten in Irland und Großbritannien, den beiden Ländern, die Vorreiter der Liberalisierung in Europa waren und auch von der Finanzkrise besonders stark getroffen werden. In Osteuropa sah die EU-Kommission für sechs Länder noch ein – allerdings gegenüber den Vorjahren sehr viel geringeres – Wachstum im Jahr 2009, während die drei baltischen Staaten, deren Wirtschaft in den letzten Jahren besonders stark gewachsen war, eine drastischen Absturz erleben werden, in dessen Verlauf sich die Arbeitslosenquoten fast verdoppeln dürften.

Auch von der Finanzkrise sind die Mitgliedsländer der EU in unterschiedlichem Maße betroffen. Das Platzen der Immobilienblase hat in Spanien bereits 2008 zu einem enormen Preisverfall und Einbruch der Bauwirtschaft und einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt. Frankreich und Italien scheinen von der Finanzkrise weniger

Tabelle 9: Hauptindikatoren der Januar-2009-Prognose der EU

				Prognose		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP*	2,0	3,1	2,9	1,0	-1,8	0,5
Privater Konsum*	2,0	2,3	2,2	1,0	-0,4	0,4
Staatsausgaben*	1,6	1,9	2,0	2,2	1,5	1,1
Investitionen*	3,6	6,1	5,4	0,4	-5,9	-0,6
Beschäftigung*	0,8	1,5	1,7	0,9	-1,6	-0,5
Arbeitslosenquote	8,9	8,2	7,1	7,0	8,7	9,5
Inflationsrate	2,3	2,3	2,4	3,7	1,2	1,9
Defizit der öffentlichen Haushalte (in Prozent des BIP)	-2,4	-1,4	-0,9	-2,0	-4,4	-4,8
Schuldenquote der öffentlichen Haushalte (in Prozent des BIP)	62,7	61,3	58,7	60,6	67,4	70,9
Leistungsbilanz (in Prozent des BIP)	-0,2	-0,8	-0,7	-1,0	-1,5	-1,4

\* Veränderung zum Vorjahr, in Prozent

Quelle: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Interim Forecast, January 2009, S. 7

betroffen zu sein als Deutschland. Insgesamt bestimmt das Engagement der Finanzinstitute eines Landes im Investment-Banking und Wertpapierhandel anscheinend auch die Tiefe der Finanzmarkt- und der Bankenkrise.

Der als Folge von Krise und nationalen Konjunkturprogrammen von der Kommission angenommene Anstieg der Staatsverschuldung – für die EU von 2,0 auf 4,4 Prozent des BIP, für die Länder der Währungsunion von 1,7 auf 4,0 Prozent – ist insgesamt sicher unproblematisch. Er wird jedoch dazu führen, dass die Disparitäten zwischen

## KAPITEL 8

Tabelle 10: Veränderung des BIP in Europa (in konstanten Preisen, jährliche Veränderung in Prozent)

	5-Jahres-Durchschnitte							*	**	***
	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	1,5	2,6	2,1	3,0	1,8	3,0	2,8	1,3	-1,9	0,3
Deutschland	1,4	2,1	0,9	1,2	0,8	3,0	2,5	1,3	-2,3	0,7
Irland	5,9	9,1	5,5	4,7	6,4	5,7	6,0	-2,0	-5,0	0,0
Griechenland	1,1	3,8	4,3	4,9	2,9	4,5	4,0	2,9	0,2	0,7
Spanien	1,5	4,4	3,3	3,3	3,6	3,9	3,7	1,2	-2,0	-0,2
Frankreich	1,2	3,0	1,7	2,5	1,9	2,2	2,2	0,7	-1,8	0,4
Italien	1,2	2,0	0,9	1,5	0,6	1,8	1,5	-0,6	-2,0	0,3
Zypern	5,5	4,2	3,3	4,2	3,9	4,1	4,4	3,6	1,1	2,0
Luxemburg	2,6	6,3	4,4	4,5	5,2	6,4	5,2	1,0	-0,9	1,4
Malta	5,0	3,4	2,0	1,2	3,5	3,2	3,9	2,1	0,7	1,3
Niederlande	2,5	3,7	1,6	2,2	2,0	3,4	3,5	1,9	-2,0	0,2
Österreich	1,8	2,6	2,2	2,5	2,9	3,4	3,1	1,7	-1,2	0,6
Portugal	1,6	3,7	0,7	1,5	0,9	1,4	1,9	0,2	-1,6	-0,2
Slowenien	2,0	4,2	4,3	4,3	4,3	5,9	6,8	4,0	0,6	2,3
Slowakische Republik	-	2,7	5,9	5,2	6,5	8,5	10,4	7,1	2,7	3,1
Finnland	1,3	4,6	3,0	3,7	2,8	4,9	4,5	1,5	-1,2	1,2
Euro-Gebiet	1,5	2,8	1,7	2,2	1,7	2,9	2,7	0,9	-1,9	0,4
Bulgarien	-2,8	2,0	5,7	6,6	6,2	6,3	6,2	6,4	1,8	2,5
Tschechische Republik	2,3	1,2	4,6	4,5	6,3	6,8	6,0	4,2	1,7	2,3
Dänemark	2,6	2,4	1,8	2,3	2,4	3,3	1,6	-0,6	-1,0	0,6
Estland	-	6,6	8,4	7,5	9,2	10,4	6,3	-2,4	-4,7	1,2
Lettland	-8,7	6,3	9,0	8,7	10,6	12,2	10,3	-2,3	-6,9	-2,4
Litauen	-8,4	5,0	8,0	7,4	7,8	7,8	8,9	3,4	-4,0	-2,6
Ungarn	0,6	4,6	4,3	4,8	4,0	4,1	1,1	0,9	-1,6	1,0
Polen	4,9	4,4	4,1	5,3	3,6	6,2	6,7	5,0	2,0	2,4
Rumänien	1,4	-0,9	6,2	8,5	4,2	7,9	6,2	7,8	1,8	2,5
Schweden	1,2	3,3	3,2	4,1	3,3	4,2	2,5	0,5	-1,4	1,2
Vereinigtes Königreich	2,5	3,4	2,5	2,8	2,1	2,8	3,0	0,7	-2,8	0,2
Europäische Union	1,4	2,9	2,0	2,5	2,0	3,1	2,9	1,0	-1,8	0,5
USA	3,3	3,5	2,7	3,6	2,9	2,8	2,0	1,2	-1,6	1,7
Japan	1,4	0,5	1,7	2,7	1,9	2,0	2,4	-0,1	-2,4	-0,2

\* Schätzungen \*\* Prognosen \*\*\* Szenario unveränderter Politik

Quelle: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Interim Forecast, January 2009, Annex a, S. 44.

den Mitgliedsländern weiter zunehmen. Schon im Januar 2009 musste Griechenland fast doppelt so hohe Zinsen (5,5 Prozent) für die Auflage einer 10-jährigen Staatsanleihe zahlen wie Deutschland (3,0 Prozent), und auch für spanische und italienische Schulden steigen die Abstände zu den niedrigsten Zinssätzen (Spreads). In weiterer Perspektive erscheint die Gefahr eines Staatsbankrotts eines schwächeren und hoch verschuldeten Landes erstmals nicht völlig ausgeschlossen. Dies aber würde den Bestand der Europäischen Union insgesamt massiv gefährden. Um einer solchen Gefahr zu begegnen, müssten die gefährdeten Mitgliedsländer gestützt werden. Der Weg über die EZB ist dabei über den Art. 101 des EU-Vertrags ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>1</sup> In Frage kämen Unterstützungen durch einen finanziellen Beistand der Gemeinschaft nach Art. 100, Absatz 2,<sup>2</sup> der entweder aus dem EU-Haushalt (d.h. über Kürzungen an anderer Stelle), über Anleihen der Europäischen Investitionsbank (EIB) oder über Umlagen der Mitgliedsländer zu finanzieren wäre.

Diese Problemlage ist allerdings nicht in erster Linie auf die Finanzkrise, sondern auf die unterschiedliche Entwicklung der Leistungsbilanzen innerhalb der EU während der letzten Jahre zurückzuführen, die ihrerseits auf dem Fehlen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik in Europa beruht. Insbesondere die in Deutschland durchgesetzte Politik der Lohn „zurückhaltung“ hat als faktisches Lohndumping die meisten anderen Länder in tiefe Leistungsbilanzdefizite getrieben (vgl. Schau-

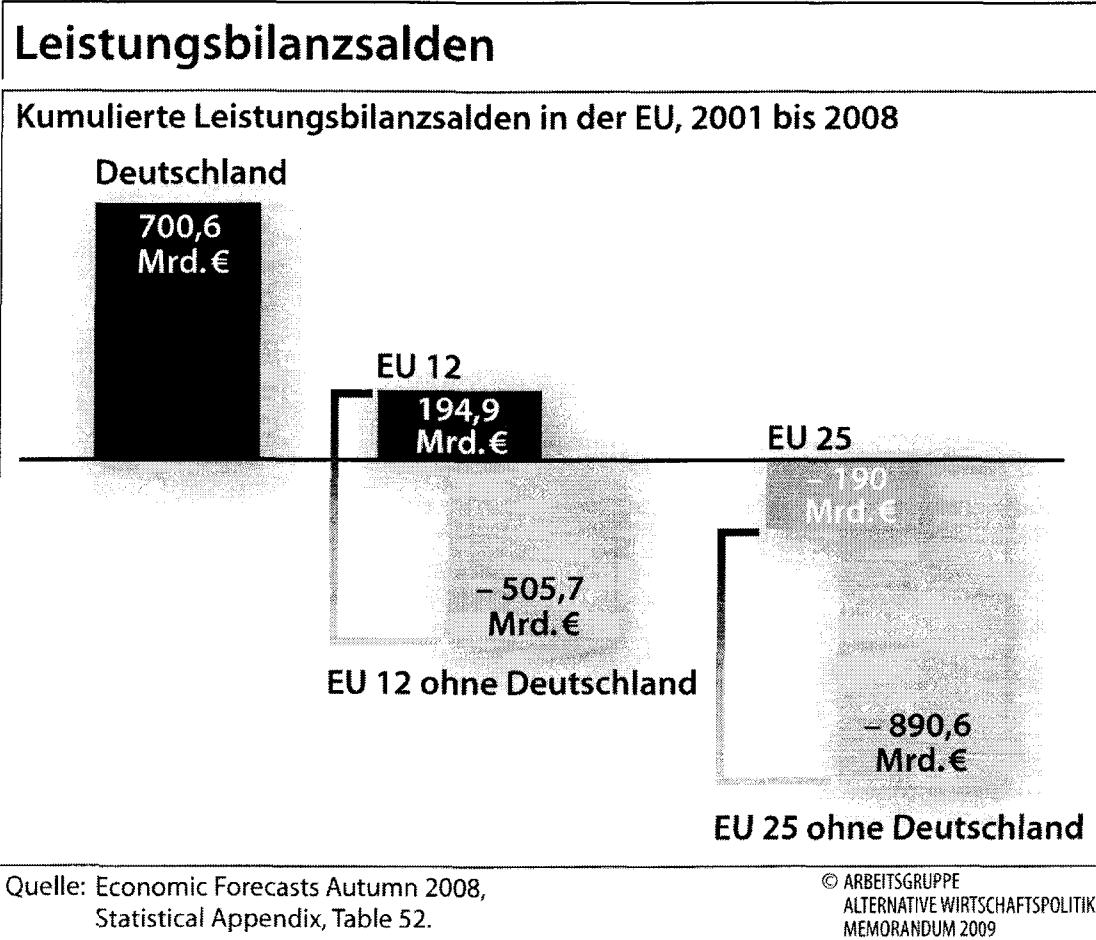
---

1 Art.101, Abs. 1: Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als „nationale Zentralbanken“ bezeichnet) für Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken.

2 Art. 100, Abs.2: Ist ein Mitgliedstaat aufgrund von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen, die sich seiner Kontrolle entziehen, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten ernstlich bedroht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission beschließen, dem betreffenden Mitgliedstaat unter bestimmten Bedingungen einen finanziellen Beistand der Gemeinschaft zu gewähren. Der Präsident des Rates unterrichtet das Europäische Parlament über den Beschluss.

bild) und damit ihre Position an den internationalen Kapitalmärkten dramatisch verschlechtert.

In einer besonders kritischen Lage befinden sich zur Zeit die ost-europäischen Mitgliedsländer der EU, die in den letzten Jahren ein besonders starkes Wachstum zu verzeichnen hatten. Zum einen ist ihre Wirtschaftsstruktur in sehr hohem Maße auf den Export nach Westeuropa ausgerichtet und wird daher von der Krise in der alten EU sehr viel stärker betroffen sein als diese selbst. Das gilt insbesondere für die Betriebe in Osteuropa, die in den letzten beiden Jahrzehnten als verlängerte Werkbänke westlicher Konzerne angesiedelt wurden. Zum Zweiten befindet sich das osteuropäische Bankensystem zu gut 80 Prozent im Eigentum westlicher Großbanken und wird von einer absehbaren Rückführung der Geschäftstätigkeit dieser Banken besonders stark betroffen werden. Drittens werden die schon in den letzten Jahren



stark gestiegenen Leistungsbilanzdefizite weiter zunehmen und einen wachsenden Druck auf die Wechselkurse der acht osteuropäischen Mitgliedsländer ausüben, die nicht der Währungsunion angehören. In diesen acht Ländern hat es bereits Abwertungen gegeben, und ein Zusammenbruch der ungarischen Währung konnte nur durch einen Beistandskredit des IWF (zunächst?) abgewendet werden. Auch im größten Beitrittsland Polen hat sich das Leistungsbilanzdefizit von 2006 (2,9 Prozent des BIP) bis 2008 (5,6 Prozent des BIP) fast verdoppelt, und die Währung steht unter massivem Druck.

## **8.2 Europäische Wirtschaftspolitik gegen die Krise? Fehlanzeige!**

Man kann der EU nicht vorwerfen, dass sie angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise stumm geblieben ist. Im Gegenteil: Im zweiten Halbjahr erlebte Europa eine geradezu hektische Aktivität bei den sich überschlagenden Versuchen des Krisenmanagements. Sie war allerdings vor allem getrieben vom Kampf zwischen den drei großen Mitgliedsländern Frankreich, Deutschland und Großbritannien um die Führungsrolle in der EU. Die Kommission ihrerseits ist nicht untätig geblieben und hat Ende Oktober 2008 (vor dem G20-Gipfel am 15. November) einen Plan zur Überwindung der Finanzkrise (COM(2008) 706 final) und Ende November (vor dem EU-Gipfel Mitte Dezember) einen „Aufschwungsplan für Europa“ (COM (2008) 800 final) vorgelegt. In keinem dieser Dokumente findet sich auch nur ein einziges (selbst)kritisches Wort zur eigenen Politik, deren Marktfundamentalismus, deregulatorische Besessenheit und makroökonomische Selbstfesselung wesentlich zum Übergreifen der Finanzkrise und zur Entstehung der Wirtschaftskrise beigetragen haben.

Der in Anlehnung an den Marshallplan nach dem zweiten Weltkrieg benannte „European Recovery Plan“ erweist sich bei genauerem Hinsehen als skandalöse Fiktion. Insbesondere der angekündigte koordinierte „unmittelbare fiskalische Impuls“ in Höhe von 200 Milliarden Euro (das entspricht 1,5 Prozent des BIP der EU-27) besteht zum einen aus

## KAPITEL 8

von den Mitgliedsländern ohnehin autonom geplanten und in keiner Weise auf europäischer Ebene abgestimmten Investitionen, Steuersenkungen und anderen Subventionen, z.B. für die Automobilindustrie (170 Milliarden Euro), zum anderen aus zusätzlichen Ausgaben der EIB in Höhe von jeweils 15 Milliarden Euro für 2009 und 2010.

Für die Fiskalpolitik der Mitgliedsländer akzeptiert die Europäische Kommission die absehbare erhebliche Überschreitung der Defizitgrenzen in den nächsten Jahren in vielen Mitgliedsländern. Ihr blieb angesichts der Entschlossenheit der Regierungen, sich durch die Kommission keine Fesseln anlegen zu lassen, faktisch keine andere Wahl. Statt aus diesem Umstand die Schlussfolgerung zu ziehen, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 einer sachgerechten Finanzpolitik im Wege steht und daher annulliert werden sollte, interpretiert die Kommission die hohen Defizite als Ausschöpfung des Flexibilitätsspielraums, den die 2005 vorgenommene Reform des im Übrigen nach wie vor gültigen Paktes geschaffen habe. Das bedeutet auch, dass erstens gegen alle Mitgliedsländer, die die Drei-Prozent-Linie überschreiten, Verfahren eingeleitet werden (von denen allerdings vorerst kaum Sanktionen zu erwarten sind) und dass zweitens von diesen Mitgliedsländern später besonders starke Anstrengungen zur Reduzierung des Defizits – um 0,5 Prozent des BIP pro Jahr – erwartet und ihnen gegenüber notfalls durchgesetzt werden.

Besonders deutlich spiegelt sich die unverändert starre fiskalpolitische Position darin wider, dass ein erweiterter Einsatz des EU-Haushalts als Instrument im Kampf gegen die Rezession nicht vorgesehen ist. Die 2005 beschlossene Obergrenze der Ausgaben der EU, die wegen ihrer geringen Höhe (rund ein Prozent des BIP der EU) von verschiedenen Seiten kritisiert worden ist, soll nach dem Willen der Kommission und des Rates trotz der Krise unverändert bleiben. Nur im Rahmen der erwarteten und vorgesehenen Minderausgaben unterhalb dieser Obergrenze dürfen für die nächsten beiden Jahre jeweils fünf Milliarden Euro für zusätzliche Energie- und Telekommunikationsinfrastrukturen mobilisiert werden.

Als – allerdings sehr kleiner – Schritt in die richtige Richtung ist demgegenüber die Entscheidung der Europäischen Investitionsbank zu

bewerten, in den Jahren 2009 und 2010 jeweils zusätzlich 15 Milliarden Euro – das sind 0,12 Prozent des BIP der EU-27 im Jahr 2008 – zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise einzusetzen und damit die eigenen Ausgaben um ein gutes Drittel zu steigern. Insgesamt wird erwartet, dass hierdurch 72 Milliarden Euro an Investitionen verursacht werden. Gesamtwirtschaftlich hat die Größenordnung dieser an sich begrüßenswerten Entscheidung allerdings kaum mehr als symbolischen Charakter.

Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank hat den Banken zwar einerseits frühzeitig und in großem Umfang Liquidität zur Verfügung gestellt. Ihre Politik war jedoch andererseits insgesamt lange Zeit kontraproduktiv, weil sie bis Mitte 2008 an dem hohen Zinsniveau von vier Prozent festgehalten und dieses in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 – mitten in der Finanzkrise – noch einmal kurzzeitig auf 4,25 Prozent erhöht hat. Erst in den letzten beiden Monaten hat sie die Zinsen in mehreren Schritten auf zwei Prozent gesenkt, gleichzeitig jedoch angekündigt, auf absehbare Zeit bei dieser Höhe bleiben zu wollen, die immer noch weit über der amerikanischen liegt. Das Argument, dass zu niedrige Zinsen in den USA maßgeblich zu der Spekulationsblase beigetragen haben, ist zwar richtig, kann aber angesichts der aktuellen Deflationsgefahr nicht überzeugen.

Insgesamt machen sich in der aktuellen Doppelkrise die – politisch gewollten und vor allem von Deutschland und Großbritannien durchgesetzten – Versäumnisse der letzten beiden Jahrzehnte, geeignete Institutionen und Mechanismen für ein gemeinsames wirtschaftspolitisches Handeln zu schaffen, deutlich und folgenschwer bemerkbar. Nachdem Versuche zur schrittweisen Etablierung eines „europäische Wirtschaftsregierung“ genannten Mechanismus immer wieder brusk zurückgewiesen worden waren, bleibt jetzt in der Krise nur der Appell an eine bessere Koordinierung. Hierzu gibt es angesichts der weiter aus-einanderdriftenden ökonomischen Problemlagen aber immer weniger politische Bereitschaft. Die verschiedenen Anti-Krisen-Konferenzen auf EU-Ebene kamen daher regelmäßig zu dem Ergebnis, dass es Zeit sei zu handeln – und dass im Übrigen jedes Land machen könne, was es wolle. Ein gemeinsames europäisches Konzept oder gar Programm

gegen die Finanz- und Wirtschaftskrise existiert bis heute trotz aller vollmundigen Rhetorik seitens der Kommission nicht.

### **8.3 Unbeirrt durch die Krise: Deregulierung und Druck auf Arbeitnehmerrechte**

Während die Europäische Kommission auf die Krise vor allem mit Rhetorik reagiert, die keine relevante Politik entspricht, verfolgt sie auf der anderen Seite unbeirrt ihre traditionelle Politik der Liberalisierung und Deregulierung. In jüngster Zeit hat sich dies vor allem in Angriffen auf öffentliche soziale Dienstleistungen (im Gesundheitswesen) sowie durch erneuten Druck auf Arbeitnehmerrechte niedergeschlagen. Ein einsamer Lichtblick bleibt in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass das Europäische Parlament im Dezember 2008 den erneuten Versuch der Kommission abgelehnt hat, die Bestimmungen der Arbeitszeitrichtlinie weiter zu Lasten der Beschäftigten aufzuweichen. Wir dokumentieren im folgenden Kasten auszugsweise die Ausführungen des *EuroMemorandum* 2008/09 hierzu.

#### *Patientenrechte bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung: „Bolkestein“ durch die Hintertür*

Am 2. Juli 2008 legte die Kommission einen Vorschlag zur Anwendung von Patientenrechten bei der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung vor. Trotz des Titels behandelt der Entwurf der Richtlinie die gleichen Aspekte in punkto Gesundheitsdienstleistungen wie der Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie von 2004 – was als Versuch angesehen werden kann, die Bolkestein-Richtlinie durch die Hintertür wieder einzuführen.

Die rechtliche Grundlage für den Richtlinienentwurf ist Art. 95 des EG-Vertrags („Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes“). Die *EuroMemorandum-Gruppe* lehnt diesen Ansatz

vollständig ab: Gesundheit ist keine Angelegenheit von Wettbewerb und Binnenmarkt, sie fällt in den Regelungsbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Sozialschutzsysteme.

Der Richtlinienentwurf soll die Urteile des Europäischen Gerichtshofs kodifizieren, nach denen der Zugang zu und die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen im Wesentlichen durch die Binnenmarktbestimmungen geregelt werden, auch wenn die Organisation und Finanzierung der Gesundheitssysteme weiterhin in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegt. Die Kommission möchte besonders den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen – und die Bezahlung der Behandlungskosten – im EU-Ausland auf das Kostenerstattungsprinzip stützen. Dies bedeutet, dass die Patienten die Behandlung aus ihrer eigenen Tasche vorstrecken müssen, um sie später zu Hause in Höhe einer gleichwertigen Behandlung in ihrem Versicherungsmitgliedstaat erstattet zu bekommen.

Die Kommissionsvorschläge zur Kostenerstattung verschärfen den Trend in Richtung einer Zwei-Klassen-Medizin. Sie würden dazu beitragen, eine EU-weite Patientenmobilität für reiche Patienten zu schaffen, die auf diese Weise Wartelisten in ihren Heimatländern entgehen könnten und die besten europäischen Spezialisten aufsuchen könnten. Diese Art der Patientenmobilität ist jedoch das Gegenteil des Prinzips vom „gleichen Zugang für alle“ und des Grundsatzes der Gleichbehandlung unabhängig von Einkommen und Behandlungskosten. Eine Verkäuferin, ein Stahlarbeiter oder ein Beschäftigter im Niedriglohnsektor wären wohl kaum in der Lage, diese von der Kommission so vielgepriesenen Binnenmarktfreiheiten zu nutzen. Die für sie hohen Kosten für Reise und Unterkunft, die Sprachbarrieren und die Unsicherheit über die rechtliche Situation in den anderen Mitgliedstaaten machen die Risiken des „Behandlungs-Shoppings“ zu groß. Und eine Rumänin oder ein Bulgar wird in Frankreich oder Deutschland auf dieser Grundlage auch kaum

eine Behandlung bekommen, da ihre Gesundheitssysteme ihnen nur einen Bruchteil der dort anfallenden Kosten zurückerstatten würden.

Der Richtlinienentwurf schlägt auch eine EU-weite gegenseitige Anerkennung von Rezepten vor. Dies würde es den Patienten ermöglichen, Medikamente zu bekommen, die in anderen als ihren eigenen Mitgliedstaaten zugelassen sind, „zuhause“ aber nicht. Rezepte können auch in elektronischer Form ausgestellt werden. Dies öffnet dubiosen Internet-Transaktionen („Organisierung“ von EU-Auslandsrezepten für Tablettensüchtige oder für zuhause nicht zugelassene Medikamente) Tür und Tor und entfacht einen Wettbewerb um Rezeptgebühren und Zuzahlungen.

Durch die Richtlinie würde die Kommission zusätzliche Kompetenzen im Gesundheitsbereich bekommen („Telemedizin“, europäische Referenznetze und Informationszentren für seltene Krankheiten, Definition von Krankenhausleistungen) und dies in vielen Fällen ohne eine angemessene Kontrolle durch das Europäische Parlament.

*EuroMemorandum-Gruppe: Die demokratische Neuordnung des Finanzsektors, ein Vollbeschäftigteungsregime und ökologischer Umbau – Alternativen zum finanzmarktgetriebenen Kapitalismus, EuroMemorandum 2008/09, Kasten 4, www.memo-europe.uni-bremen.de.*

### **Arbeitnehmerrechte: Alarmierende Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs**

Die Europäische Kommission setzt ihre Versuche fort, die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch die weitere Liberalisierung und Öffnung der Arbeitsmärkte zu unterlaufen. Es häufen sich die Versuche, nationale Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als Verletzung der Niederlassungs-

freiheit und daher als Verstoß gegen den EU-Vertrag zu behandeln. Hierbei hat die Kommission in letzter Zeit eine zunehmende und alarmierende Unterstützung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) erhalten. Einige neuere Entscheidungen dieser obersten europäischen Rechtsprechungsinstanz deuten darauf hin, dass er nun den europäischen Wettbewerbsregeln und Binnenmarktfreiheiten eine absolute Priorität gegenüber den Rechten der Beschäftigten einräumt (EuroMemorandum 2008/09, Kasten 5):

**Viking (EuGH C-438/05 vom 11.12.2007)**

„Eine finnische Reederei (Viking Line), deren Fähren zwischen Estland und Finnland verkehren, wollte ihre Schiffe ausflaggen, um mit estnischen Löhnen ihre Kosten zu reduzieren. Als die finnische Seefahrergewerkschaft, unterstützt durch die International Transport Workers Federation, für diesen Fall mit einem Arbeitskampf drohte, zog die Reederei vor Gericht. Der EuGH entschied, dass der Arbeitskampf in diesem Fall eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit des Unternehmens nach Art. 43 EGV gewesen wäre.“

**Laval (EuGH C-341/05 vom 18.12.2007)**

„Die schwedische Stadt Vaxholm hatte der litauischen Firma Laval den Auftrag gegeben, ein Schulgebäude zu renovieren. Laval wollte hierfür keine schwedischen Tariflöhne zahlen. Als die schwedischen Gewerkschaften die Baustelle blockierten, um die litauische Firma dazu zu bringen, einen Tarifvertrag auszuhandeln, entschied der EuGH, dass die gewerkschaftlichen Maßnahmen die Dienstleistungsfreiheit, die in Art. 49 EGV festgeschrieben ist, verletzen würden und daher illegal seien. Überdies urteilte er, dass die Dienstleistungsfreiheit es verbiete, eine Firma aus dem EU-Ausland dazu zu zwingen, mehr als den Mindestlohn zu zahlen, der in einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag oder einem Gesetz festgehalten sein muss.“

**Rüffert (EuGH C354/06 vom 3.4.2008)**

„Mit der gleichen Argumentation entschied der Gerichtshof, dass es legal ist, wenn polnische Arbeitnehmer, die ein deutsches Gefängnis

## KAPITEL 8

bauen, weniger als die Hälfte des einschlägigen Mindestlohns erhalten (Rüffert) und gab der Kommission recht, die Luxemburg dafür verklagte, dass es für entsandte Arbeitnehmer in Bezug auf nationale Löhne und Arbeitsbedingungen die gleichen Bedingungen vorschrieb wie für heimische.“

Diese und ähnliche Urteile zeigen, dass trotz der Änderungen der Bolkestein-Richtlinie durch das Europäische Parlament der EuGH so handelt, als wäre die Richtlinie in ihrer ursprünglichen Form verabschiedet worden. Beschäftigte werden in andere Länder entsandt, ohne dass für sie die Löhne und Bedingungen gelten, die in diesen Ländern üblich sind. Jeder Versuch, die Situation zu verändern, wird als Verletzung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit angesehen. (EuroMemorandum 2008/2009, Kasten 4)

### 8.4 Alternativen

#### **Die demokratische Neuordnung des europäischen Finanzsystems in fünf Schritten**

- Durch die Verstaatlichung (relevanter Teile) der führenden Banken in den Mitgliedsstaaten sowie eine entsprechende Ausrichtung der Geschäftspolitik sollte eine dauerhafte und zuverlässige Grundlage für das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme, die Sicherung der Einlagen und die Versorgung der Kreditversorgung der Wirtschaft geschaffen werden.
- Die am stärksten destabilisierenden Praktiken und Strukturen im Finanzsektor – Verbriefung, Hebelkredite, komplizierte „strukturierte Produkte“ und Hedgefonds – sollten in der EU verboten, Offshorezentren geschlossen oder vom europäischen Markt isoliert werden.
- Reformen des Banksystems sollten Banken auf das Einlagen- und Kreditgeschäft für den Nichtbankensektor ausrichten. Der Regulierungsrahmen Basel II sollte korrigiert und seine prozyklischen und polarisierenden Elemente daraus entfernt werden. Die Eigenkapitalanforderungen sollten erhöht werden.

talanforderungen sollten von der Bankenaufsicht gruppenspezifisch standardisiert und auf einem höheren als dem bisherigen Niveau festgelegt werden.

- Reformen der Kapitalmärkte sollten auf die Verringerung des Umfangs und der Geschwindigkeit des Handels mit Wertpapieren, Währungen und aller Arten von Derivaten abzielen. Zu diesem Zweck sollten die Investitionen von Pensionsfonds stark reguliert und strukturierte Produkte beschränkt und standardisiert werden. Ein wichtiges Instrument zur Behinderung kurzfristiger spekulativer Transaktionen sind Steuern auf Finanztransaktionen. Die Rating-Agenturen müssen so umgebaut werden, dass Beratungs- und Bewertungsgeschäft voneinander getrennt sind. Eine öffentliche europäische Rating-Agentur sollte eingerichtet werden.
- Weitere Schritte zur Transformation des Finanzsystems sollten die Ursachen für das enorme Wachstum von Finanzvermögen angehen – die langfristigen Tendenzen zu mehr Ungleichheit und die Privatisierung der sozialen Sicherungssysteme –, und sie sollten die Finanzsysteme in den Rahmen einer umfassenden demokratischen Wirtschaftspolitik integrieren.

### **Gesamtwirtschaftliche Politik: Sofortmaßnahmen gegen die Rezession und ein Regimewechsel für Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt**

Als Sofortmaßnahmen zum Kampf gegen die drohende Rezession schlagen wir die Auflage eines „Europäischen Programms für nachhaltige Entwicklung, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt“ vor, das in seiner Höhe dem doppelten des erwarteten Rückgangs der gesamtwirtschaftlichen Produktion entspricht. Für die EU insgesamt bedeutet dies einen Gesamtumfang von 3,6 Prozent des BIP der EU-27, der entsprechend der nationalen Rezessionserwartungen verteilt werden soll. Die Hälfte dieses Programms soll durch die EU, die andere Hälfte durch die Mitgliedsländer in enger Koordination untereinander und mit der EU realisiert werden. Zur monetären Erleichterung der Konjunkturbelebung soll überdies die Zinspolitik der EZB weiter gelockert werden.

## KAPITEL 8

Ein derartiges Programm kann auf europäischer Ebene finanziert werden durch

- eine Verschiebung der Budgetlinien im EU-Haushalt von nicht nachhaltigen zu nachhaltigen Bereichen,
- eine Anhebung des EU Haushaltes, der jährlich um 0,5 Prozentpunkte des BIP der EU steigen sollte, bis eine Größenordnung von fünf Prozent des EU-BIP erreicht ist.
- europäische Steuern auf Finanztransaktionen, CO<sub>2</sub>-Emissionen und Flugbenzin,
- eine umfangreiche Inanspruchnahme der finanziellen Ressourcen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Aufbau und Entwicklung (EBRD).

Ein Regimewechsel in der Gesamtwirtschaftspolitik muss aber weiter gehen und den Auftrag und die institutionelle Struktur der Geldpolitik und der EZB verändern. Deren Auftrag sollte sich auch auf Beschäftigung, Wachstum und Finanzmarktstabilität erstrecken. Statt in vollständiger Unabhängigkeit zu handeln, sollte sie in einen Rahmen eng koordinierter Politiken eingebettet werden. Das finanzpolitische Regime des Stabilitäts- und Wachstumspaktes muss beendet und durch eine breitere und differenziertere Koordinierung zwischen den Mitgliedsländern und zwischen diesen und den europäischen Institutionen ersetzt werden.

Ein gesamtwirtschaftlicher Regimewechsel muss aber auch der Umverteilung von Einkommen und Vermögen einen sehr viel höheren Stellenwert auf der europäischen Tagesordnung einräumen. Die politische Unterstützung für Lohndruck muss gestoppt und stattdessen müssen kräftige Lohnerhöhungen unterstützt werden, weil sie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ankurbeln und zur Verbesserung des Lebensstandards der Menschen beitragen. Die Kommission sollte ihre Rhetorik gegen Armut und Marginalisierung endlich mit konkreten Maßnahmen und Geld flankieren.

## **Tabellenanhang**

TABELLENANHANG

**Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit**

Jahr	Einwohne-rinnen und Einwohner	Erwerbs-personen-potenzial	Erwerbstätige		Arbeits-volumen aller Erwerbs-täti-gen	
			ins-gesamt	abhängig Beschäf-tigte		
		1.000 Personen	Mio. Stunden			
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin						
1991	61.913		30.153	27.098		
1995	63.986		29.919	26.790		
2000	64.904	34.757	31.661	28.437	45.938	
2004	65.640	35.405	31.684	28.252	45.191	
2005	65.686	35.556	31.698	28.175	44.976	
2006	65.677	35.592	31.882	28.344	45.182	
2007	65.662	35.623	32.423	28.835	46.067	
2008	65.620	35.644	32.905	29.305	46.726	
Neue Bundesländer und Berlin						
1989	18.706		10.773	k.A.		
1991	18.071		8.468	8.003		
1995	17.675		7.681	7.062		
2000	17.284	9.423	7.483	6.792	11.721	
2004	16.864	9.033	7.196	6.406	10.855	
2005	16.779	8.985	7.153	6.317	10.736	
2006	16.695	8.916	7.215	6.359	10.793	
2007	16.599	8.833	7.345	6.482	10.936	
2008	16.511	8.724	7.425	6.560	11.023	
Deutschland						
1991	79.984	42.706	38.621	35.101	59.789	
1995	81.661	43.238	37.601	33.852	57.665	
1998	82.029	43.801	37.911	34.046	56.992	
2000	82.188	44.181	39.144	35.229	57.659	
2004	82.501	44.438	38.880	34.658	56.046	
2005	82.464	44.540	38.851	34.491	55.712	
2006	82.366	44.508	39.097	34.703	55.975	
2007	82.263	44.456	39.768	35.317	57.004	
2008	82.131	44.368	40.330	35.865	57.749	

Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

**Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Einkommensarten**

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2008 gegenüber 2000 bzw. 2003
	1.000 Personen							
	Deutschland							
Erwerbstätige	39.144	38.726	38.880	38.851	39.097	39.768	40.330	1.186
davon: Selbstständige u. mith. Familienangehörige	3.915	4.073	4.222	4.360	4.394	4.451	4.465	550
abhängig Beschäftigte	35.229	34.653	34.658	34.491	34.703	35.317	35.865	636
dar.: sozialversicherungspflichtige Beschäftigte*	28.285	26.826	26.543	26.195	26.497	27.031	28.007	-278
Geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt*	k.A.	5.850	6.565	6.611	6.749	6.843	7.091	1.241
davon: Ausschließlich geringfügig Beschäftigte*	k.A.	4.453	4.795	4.772	4.780	4.760	4.823	370
Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte*	k.A.	1.397	1.771	1.839	1.969	2.083	2.268	871
außerdem: Teilzeitbeschäftigte, die Vollzeitstellen suchen	860	1.116	1.264	1.759	1.997	2.026		
Beschäftigte in Zeitarbeitsfirmen (WZ 74502)*	314	328	369	422	560	670	710	396
früheres Bundesgebiet ohne Berlin								
Erwerbstätige	31.661	31.551	31.684	31.698	31.882	32.423	32.905	1.244
davon: Selbstständige u. mith. Familienangehörige	3.224	3.329	3.432	3.524	3.538	3.588	3.600	376
abhängig Beschäftigte	28.437	28.222	28.252	28.175	28.344	28.835	29.305	868
dar.: sozialversicherungspflichtige Beschäftigte*	22.497	21.632	21.448	21.233	21.476	21.906	22.687	190
Geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt*	k.A.	5.071	5.679	5.766	5.880	5.974	6.203	1.132
davon: Ausschließlich geringfügig Beschäftigte*	k.A.	3.826	4.100	4.118	4.113	4.100	4.163	337
Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte*	k.A.	1.245	1.579	1.648	1.767	1.874	2.040	795
außerdem: Teilzeitbeschäftigte, die Vollzeitstellen suchen	443	648	744	1.052	1.201	1.213		
Beschäftigte in Zeitarbeitsfirmen (WZ 74502)*	258	263	296	338	446	533	568	310
neue Bundesländer und Berlin								
Erwerbstätige	7.483	7.175	7.196	7.153	7.215	7.345	7.425	-58
davon: Selbstständige u. mith. Familienangehörige	691	743	790	836	856	863	854	174
abhängig Beschäftigte	6.792	6.432	6.406	6.316	6.359	6.482	6.560	-232
dar.: sozialversicherungspflichtige Beschäftigte*	5.788	5.194	5.095	4.961	5.022	5.125	5.320	-468
Geringfügig entlohnte Beschäftigte insgesamt*	k.A.	780	886	845	870	869	890	89
davon: Ausschließlich geringfügig Beschäftigte*	k.A.	627	695	654	668	660	660	33
Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte*	k.A.	152	191	191	202	209	230	57
außerdem: Teilzeitbeschäftigte, die Vollzeitstellen suchen	417	468	519	707	796	814		
Beschäftigte in Zeitarbeitsfirmen (WZ 74502)*	56	65	72	84	113	137	142	86

\* Angaben jeweils 30.9. saisonbereinigt. Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesagentur für Arbeit

TABELLENANHANG

**Tabelle A 3: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen**

Jahr	Insge- samt	Land- u. Forst- wirt- schaft, Fische- rei	Produzie- rendes Gewerbe ohne Bau	Bau- gewer- be	Handel, Gastge- werbe, Verkehr	Finan- zierung, Vermie- tung, Unter- nehmens- dienst- leister	Öffent- liche u. private Dienst- leister	dar.: Öffentl. Verwal- tung, Vertei- digung, Sozial- vers.
	1.000 Personen							
Deutschland								
1989	39.100	1.981	12.649	2.622	8.895	3.076	9.877	3.410
1991	38.621	1.515	11.331	2.805	9.318	3.736	9.916	3.204
1995	37.601	1.079	9.005	3.236	9.297	4.445	10.539	3.023
2000	39.144	936	8.534	2.769	9.824	5.802	11.279	2.857
2001	39.316	925	8.544	2.598	9.885	5.985	11.379	2.816
2002	39.096	904	8.355	2.439	9.836	6.060	11.502	2.789
2003	38.726	880	8.140	2.322	9.718	6.127	11.539	2.754
2004	38.880	873	8.020	2.254	9.801	6.298	11.634	2.678
2005	38.851	853	7.890	2.185	9.780	6.370	11.773	2.671
2006	39.097	826	7.822	2.177	9.807	6.596	11.869	2.664
2007	39.768	845	7.910	2.212	9.966	6.828	12.007	2.652
2008	40.330	856	8.024	2.197	10.057	7.029	12.167	
Veränderung 2008 ggü. 1995 in %	7,3	-20,7	-10,9	-32,1	8,2	58,1	15,4	
früheres Bundesgebiet ohne Berlin								
1989	28.327	1.103	8.644	1.870	6.965	2.733	7.012	2.414
1995	29.919	836	7.760	2.037	7.561	3.614	8.111	2.310
2000	31.661	727	7.404	1.930	8.066	4.768	8.766	2.152
2005	31.698	680	6.819	1.641	8.082	5.240	9.236	2.019
2006	31.882	659	6.746	1.640	8.106	5.416	9.315	2.019
2007	32.423	676	6.804	1.670	8.233	5.600	9.439	2.015
2008	32.905	686	6.892	1.663	8.316	5.766	9.583	
Veränderung 2008 ggü. 1995 in %	10,0	-18,0	-11,2	-18,4	10,0	59,5	18,1	
neue Bundesländer und Berlin								
1989	10.773	878	4.005	752	1.930	343	2.865	996
1995	7.682	243	1.245	1.199	1.736	831	2.428	713
2000	7.483	209	1.130	839	1.758	1.034	2.513	705
2005	7.153	173	1.071	544	1.698	1.130	2.537	653
2006	7.215	167	1.076	537	1.701	1.180	2.555	645
2007	7.345	169	1.106	542	1.733	1.228	2.568	637
2008	7.425	170	1.132	534	1.741	1.264	2.584	
Veränderung 2008 ggü. 1995 in %	-3,3	-30,0	-9,1	-55,5	0,3	52,0	6,4	

Quellen: Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“, Zentrum für Historische Sozialforschung, eigene Berechnungen

## TABELLENANHANG

**Tabelle A 4: Arbeitslose und Stille Reserve**

Jahr	Regis- trierte Arbeits- lose	Arbeitslosen- quote *		Lang- zeit- arbeits- lose	Verdeckte Arbeits- losig- keit **	Stille Reserve ***	Beschäfti- gungs- lücke insgesamt		
		Insge- samt	dar. Frauen						
	1.000 Personen	Prozent	1.000 Personen						
<b>Früheres Bundesgebiet ohne Berlin</b>									
1980	889	3,8	5,2	106	194	X	X		
1989	2.038	7,9	9,4	591	747	X	X		
1990	1.883	7,2	8,4	513	770	X	X		
1991	1.596	6,2	7,0	455	777	376	2.749		
1995	2.427	9,1	9,0	828	947	687	4.061		
2000	2.380	8,4	8,3	937	978	529	3.887		
2004	2.781	9,4	8,4	984	1.056	732	4.569		
2005	3.246	11,0	10,7	990	793	473	4.512		
2006	3.007	10,2	10,2	1.124	842	488	4.337		
2007	2.486	8,4	8,7	902	843	432	3.761		
2008	2.145	7,2	7,4	698	788	360	3.293		
<b>Neue Bundesländer und Berlin</b>									
1991	1.006	10,2	11,9	X	1.810	10	2.826		
1995	1.184	14,8	18,5	297	1.203	394	2.781		
2000	1.508	18,5	19,3	518	832	302	2.642		
2004	1.600	20,1	19,5	697	569	203	2.372		
2005	1.617	20,6	19,8	598	435	237	2.289		
2006	1.480	19,2	18,8	552	453	193	2.126		
2007	1.291	16,8	16,8	485	423	140	1.854		
2008	1.123	14,7	14,5	390	399	121	1.643		
<b>Deutschland</b>									
1991	2.602	7,3	8,5	455	2.587	386	5.575		
1995	3.612	10,4	11,4	1.125	2.151	1.081	6.844		
2000	3.889	10,7	10,9	1.454	1.810	831	6.530		
2002	4.060	10,8	10,3	1.369	1.759	807	6.626		
2003	4.376	11,6	10,8	1.521	1.638	1.001	7.015		
2004	4.381	11,7	10,8	1.681	1.625	935	6.941		
2005	4.863	13,0	12,7	1.588	1.227	709	6.799		
2006	4.487	12,0	12,0	1.676	1.295	681	6.463		
2007	3.776	10,1	10,4	1.386	1.266	572	5.614		
2008	3.268	8,7	8,9	1.088	1.187	481	4.936		

\* Arbeitslose in Prozent der abhängigen zivilen Erwerbspersonen. Seit dem 1. Januar 2004 werden Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen – wie bisher schon alle übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – nicht mehr zu den registrierten Arbeitslosen gezählt. Berücksichtigt man diese Änderung auch im Vorjahr, wäre die registrierte Arbeitslosigkeit nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Jahresdurchschnitt 2004 im Vergleich zum Vorjahr nochmals merklich um 93.000 Personen gestiegen.

\*\* Arbeitslosenäquivalent der Kurzarbeiterinnen und Kurzarbeiter, Teilnehmerinnen und Teilnehmer an ABM, SAM, Vollzeitteilnehmerinnen und -teilnehmer an beruflicher Weiterbildung, Personen im vorzeitigem Ruhestand entsprechend den Berechnungen des SVR, für 2008 teilweise geschätzt.

\*\*\* Zur Stillen Reserve gehören Personen, die nicht beschäftigt und auch nicht arbeitslos gemeldet sind, aber eine Arbeit aufnehmen würden. Nicht dazu gehören Empfängerinnen und Empfänger von Altersübergangsgeld/Vorruhestandsgeld sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmer in ABM.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, eigene Berechnungen

**Tabelle A 5: Konjunkturdaten**

Jahr	Brutto-inlandsprodukt	Privater	Staats-	Investitionen		Außenhandel		Kapazitätsauslastung* Verarbeitendes Gewerbe in Prozent	
				Aus-rüstungen	Bau	Exporte	Importe	Deutschland	Neue Bundesländer
		Konsum		Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr preisbereinigt					
Mrd. Euro									
1992	1.647	2,2	3,3	5,3	-3,1	10,4	-0,8	2,8	83,4
1993	1.694	-0,8	0,8	0,1	-14,4	1,9	-4,9	-4,7	78,8
1994	1.781	2,7	2,0	2,7	-1,1	7,1	8,0	8,3	82,7
1995	1.848	1,9	2,2	1,9	2,2	-1,8	6,3	6,5	84,8
1996	1.876	1,0	1,3	2,1	2,8	-2,7	6,0	3,5	82,5
1997	1.916	1,8	0,8	0,5	5,0	-1,5	11,7	8,2	85,7
1998	1.965	2,0	1,5	1,8	11,5	-0,9	8,0	9,5	86,2
1999	2.012	2,0	3,0	1,1	8,7	1,5	5,9	8,6	85,4
2000	2.063	3,2	2,4	1,4	10,7	-2,4	13,5	10,2	87,1
2001	2.113	1,2	1,9	0,5	-3,7	-4,6	6,4	1,2	84,6
2002	2.143	0,0	-0,8	1,5	-7,5	-5,8	4,3	-1,4	82,1
2003	2.164	-0,2	0,1	0,4	1,2	-1,6	2,5	5,4	81,9
2004	2.211	1,2	0,1	-0,7	4,5	-3,9	10,3	7,3	83,2
2005	2.243	0,8	0,2	0,4	6,0	-3,0	7,7	6,5	83,0
2006	2.322	3,0	1,0	0,6	11,1	5,0	12,7	11,9	85,9
2007	2.423	2,5	-0,4	2,2	6,9	1,8	7,5	5,0	87,3
2008	2.492	1,3	-0,1	2,0	5,9	3,0	2,7	4,0	84,1

\* Ab 2002 erfolgte eine methodische Umstellung; bis 2002 beziehen sich die Angaben für Deutschland auf das frühere Bundesgebiet. Quelle: Statistisches Bundesamt, ifo – Institut für Wirtschaftsforschung

**Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte**

Jahr	Netto-löhne und -gehälter	Monetäre Sozialleistungen (netto)	Massen-einkommen	Betriebs-überschuss/Selbstständigen-einkommen, Vermögens-einkommen	Verfügbares Ein-kommen*	Spar-quote
Mrd. Euro						Prozent
1991	481	218	699	335	1.034	12,9
1992	512	242	755	353	1.108	12,7
1993	527	261	788	362	1.151	12,1
1994	525	271	796	395	1.191	11,4
1995	529	283	812	405	1.217	11,0
1996	527	306	833	408	1.241	10,5
1997	518	314	831	426	1.258	10,1
1998	530	320	849	434	1.284	10,1
1999	548	331	878	444	1.322	9,5
2000	570	340	910	458	1.368	9,2
2001	590	354	944	479	1.423	9,4
2002	592	368	960	469	1.429	9,9
2003	589	378	967	483	1.450	10,3
2004	603	378	982	491	1.472	10,4
2005	603	379	981	523	1.505	10,6
2006	605	378	983	559	1.541	10,5
2007	623	373	996	578	1.574	10,8
2008	642	375	1.017	596	1.614	11,4
Verfügbares Einkommen = 100						
1991	46,5	21,1	67,6	32,4	100	X
1992	46,2	21,9	68,1	31,9	100	X
1993	45,8	22,7	68,5	31,5	100	X
1994	44,1	22,7	66,8	33,2	100	X
1995	43,5	23,2	66,7	33,3	100	X
1996	42,4	24,7	67,1	32,9	100	X
1997	41,2	24,9	66,1	33,9	100	X
1998	41,3	24,9	66,2	33,8	100	X
1999	41,4	25,0	66,4	33,6	100	X
2000	41,6	24,8	66,5	33,5	100	X
2001	41,5	24,9	66,3	33,7	100	X
2002	41,4	25,7	67,2	32,8	100	X
2003	40,6	26,1	66,7	33,3	100	X
2004	41,0	25,7	66,7	33,3	100	X
2005	40,1	25,2	65,2	34,8	100	X
2006	39,3	24,5	63,8	36,2	100	X
2007	39,6	23,7	63,3	36,7	100	X
2008	39,8	23,2	63,0	37,0	100	X

\* Nicht enthalten ist ein Saldo verschiedener übriger Transferleistungen, wie beispielsweise Schadensersatzleistungen aus Versicherungen oder Überweisungen Erwerbstätiger im Inland an das Ausland. 2008 waren es ca. 60 Mrd. Euro. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste von Arbeiterinnen und Arbeitern sowie Angestellten**

Produzierendes Gewerbe, Handel, Kredit und Versicherung (Vollzeitbeschäftigte)

Jahr	Alle Bereiche		Verarbeitendes Gewerbe		Baugewerbe		Einzelhandel		Kredit- und Versicherungsgewerbe	
	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-	West-	Ost-
	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland
Euro										
2000	2.740	1.896	2.821	1.901	2.617	1.970	2.097	1.649	3.243	2.296
2001	2.807	1.921	2.880	1.948	2.661	2.016	2.157	1.684	3.364	2.383
2002	2.894	1.980	2.952	2.001	2.702	2.041	2.286	1.723	3.477	2.592
2003	2.983	2.040	3.043	2.052	2.771	2.073	2.337	1.789	3.572	2.697
2004	3.052	2.093	3.113	2.099	2.800	2.128	2.388	1.814	3.665	2.791
2005	3.109	2.137	3.169	2.134	2.796	2.170	2.431	1.867	3.731	2.881
2006	3.160	2.176	3.224	2.172	2.810	2.200	2.442	1.896	3.798	2.945
2007	3.230	2.228	3.309	2.221	2.848	2.268	2.479	1.928	3.906	3.037
Ostdeutschland (Westdeutschland = 100)										
2000	100	69,2	100	67,4	100	75,3	100	78,6	100	70,8
2001	100	68,4	100	67,6	100	75,8	100	78,1	100	70,8
2002	100	68,4	100	67,8	100	75,5	100	75,4	100	74,5
2003	100	68,4	100	67,4	100	74,8	100	76,6	100	75,5
2004	100	68,6	100	67,4	100	76,0	100	76,0	100	76,2
2005	100	68,7	100	67,3	100	77,6	100	76,8	100	77,2
2006	100	68,9	100	67,4	100	78,3	100	77,6	100	77,5
2007	100	69,0	100	67,1	100	79,6	100	77,8	100	77,8

Der Bruttoverdienst umfasst alle Beträge, die die in Vollzeit Beschäftigten in der Abrechnungsperiode erhalten haben, das ist der tarifliche oder frei vereinbarte Verdienst ohne Sonderzahlungen. Die Jahresergebnisse wurden aus den vorlegenden Durchschnittswerte der einzelnen Quartale berechnet. Westdeutschland: früheres Bundesgebiet einschl. Berlin, Ostdeutschland: neue Bundesländer ohne Berlin. Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Tabelle A 8: Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich, 3. Quartal 2008**

	Benzahlte Wo- chen- arbeits- zeit in Std.	Bruttostunden- verdienst in Euro		Bruttomona- tsverdienst in Euro		
		insge- sammt	ohne Sonder- zah- lungen	insge- sammt	ohne Sonder- zah- lungen	Sonder- zah- lungen
früheres Bundesgebiet (einschließlich Ostberlin)						
Vollzeitbeschäftigte Teilzeitbeschäftigte Geringfügig Beschäftigte	Vollzeitbeschäftigte	Insgesamt				
		38,9	20,15	19,10	3.401	3.224
		23,5	15,03	14,60	1.535	1.491
	Teilzeitbeschäftigte	Männer				
		39,0	21,50	20,28	3.647	3.440
		24,3	15,57	15,04	1.642	1.587
	Geringfügig Beschäftigte	Frauen				
		38,4	16,66	16,07	2.778	2.679
		23,4	14,93	14,52	1.516	1.474
Vollzeitbeschäftigte Teilzeitbeschäftigte Geringfügig Beschäftigte	Vollzeitbeschäftigte	280				
		39,7	14,05	13,63	2.427	2.354
		28,5	12,19	11,99	1.509	1.484
	Teilzeitbeschäftigte	209				
		40,0	14,36	13,90	2.499	2.417
		28,1	12,49	12,22	1.527	1.495
	Geringfügig Beschäftigte	207				
		39,2	13,44	13,11	2.289	2.234
		28,5	12,15	11,95	1.507	1.482
Vollzeitbeschäftigte Teilzeitbeschäftigte Geringfügig Beschäftigte	Vollzeitbeschäftigte	210				
		39,0	19,29	18,33	3.267	3.104
		24,2	14,54	14,15	1.531	1.490
	Teilzeitbeschäftigte	268				
		39,2	20,57	19,44	3.500	3.309
		24,9	15,13	14,64	1.628	1.575
	Geringfügig Beschäftigte	258				
		38,5	16,13	15,58	2.699	2.606
		24,1	14,44	14,06	1.515	1.475
Vollzeitbeschäftigte Teilzeitbeschäftigte Geringfügig Beschäftigte	Vollzeitbeschäftigte	274				
		39,0	19,29	18,33	3.267	3.104
		24,2	14,54	14,15	1.531	1.490
	Teilzeitbeschäftigte	162				
		39,2	20,57	19,44	3.500	3.309
		24,9	15,13	14,64	1.628	1.575
	Geringfügig Beschäftigte	52				
		38,5	16,13	15,58	2.699	2.606
		24,1	14,44	14,06	1.515	1.475

Nicht erfasst werden die Verdienste in den Wirtschaftsbereichen Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Fischzucht, öffentliche Verwaltung sowie private Haushalte. Zu den Geringfügig Beschäftigten zählen alle Personen, die im Jahresdurchschnitt weniger als 400 Euro monatlich verdienen. Quelle: Statistisches Bundesamt

**Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität**

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Preisindex für die Lebens- haltung	Reallohn (netto)	Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeitsstunden je abhängig Beschäftigten	Brutto- lohn- quote
	monatlich je abhängig Beschäftigten	Bruttoinlandsprodukt						
	Euro	je Erwerbs- täigen	je Erwerbs- täigenstunde					
1991	1.643	1.141	100,0	100,0	100,0	100,0	1.479	71,0
1992	1.812	1.238	105,1	103,2	103,7	102,5	1.497	72,2
1993	1.890	1.295	109,7	103,4	104,3	104,2	1.477	72,9
1994	1.926	1.296	112,8	100,7	107,2	107,2	1.474	71,7
1995	1.986	1.305	114,8	99,7	108,9	110,0	1.457	71,4
1996	2.014	1.302	116,3	98,1	110,3	112,5	1.437	71,0
1997	2.017	1.285	118,6	95,0	112,4	115,4	1.424	70,3
1998	2.036	1.300	119,8	95,1	113,3	116,7	1.419	70,4
1999	2.065	1.323	120,4	96,3	114,1	118,4	1.407	71,2
2000	2.096	1.351	122,1	96,9	115,6	121,5	1.387	72,2
2001	2.134	1.396	124,5	98,3	116,5	123,7	1.375	71,8
2002	2.163	1.410	126,4	97,8	117,2	125,5	1.365	71,6
2003	2.190	1.420	127,7	97,5	118,0	127,0	1.360	70,8
2004	2.204	1.454	129,8	98,2	119,0	127,8	1.364	68,0
2005	2.210	1.460	131,8	97,1	120,0	129,5	1.354	66,6
2006	2.230	1.456	133,9	95,3	122,8	132,7	1.351	65,1
2007	2.266	1.474	136,9	94,4	123,7	133,6	1.354	64,8
2008	2.317	1.495	140,4	93,3	123,5	133,5	1.352	65,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

**Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten**

Jahr	Steuern insgesamt	Massensteuern		Steuern auf Gewinne und Vermögen				Steuerquote in Prozent des Brutto- inlands- produkts (VGR)	Verschuldung der öffentlichen Haushalte – Gebietskörperschaften		
		Insge- samt	darunter:		insge- samt	darunter:					
			Lohn- steuer	Steuern vom Umsatz		Veranlagte Einkommen- steuer	Körper- schafts- steuer				
Mrd. Euro							Prozent	Mrd. Euro			
1991	338,4	235,6	109,5	91,9	69,2	21,2	16,2	6,0	24,1	599	
1995	416,3	308,2	144,5	120,0	59,0	7,2	9,3	15,2	22,6	1.038	
2000	467,3	325,9	135,7	140,9	87,1	12,2	23,6	20,8	24,2	1.229	
2002	441,7	326,4	132,2	138,2	59,7	7,5	2,9	22,5	22,3	1.295	
2003	442,2	327,4	133,1	137,0	56,1	4,6	8,3	16,6	22,3	1.375	
2004	442,8	316,7	123,9	137,4	67,9	5,4	13,1	16,8	21,8	1.446	
2005	452,1	313,0	118,9	139,7	77,7	9,8	16,3	16,9	22,0	1.506	
2006	488,4	323,6	122,6	146,7	101,6	17,6	22,9	19,5	22,8	1.543	
2007	538,2	354,6	131,8	169,6	119,2	25,0	22,9	25,0	23,8	1.553	
2008	561,8	370,7	141,9	176,0	126,3	32,7	15,9	30,0	23,9	1.579	
Anteile der Steuerarten am Gesamtaufkommen in Prozent								1991 = 100			
1991	100	69,6	32,4	27,2	20,4	6,3	4,8	1,8	X	100,0	
1995	100	74,0	34,7	28,8	14,2	1,7	2,2	3,7	X	173,3	
2000	100	69,7	29,0	30,2	18,6	2,6	5,0	4,5	X	205,2	
2002	100	73,9	29,9	31,3	13,5	1,7	0,7	5,1	X	216,2	
2003	100	74,0	30,1	31,0	12,7	1,0	1,9	3,8	X	229,5	
2004	100	71,5	28,0	31,0	15,3	1,2	3,0	3,8	X	241,4	
2005	100	69,2	26,3	30,9	17,2	2,2	3,6	3,7	X	251,4	
2006	100	66,3	25,1	30,0	20,8	3,6	4,7	4,0	X	257,6	
2007	100	65,9	24,5	31,5	22,1	4,6	4,3	4,6	X	259,3	
2008	100	66,0	25,3	31,3	22,5	5,8	2,8	5,3	X	263,6	

Massensteuern: Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer. Steuern auf Gewinne und Vermögen: Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer (2008 geschätzt), Kapitalertragsteuer, Vermögensteuer, Erbschaftsteuer. Quelle: Deutsche Bundesbank, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen.

**Tabelle A 11: Außenhandel nach Hauptpartnerländern**

Jahr	Einfuhr	Ausfuhr	Ausfuhr- über- schuss	Außen- beitrag*	Saldo der Leistungs- bilanz	Außen- wert DM/Euro real**	Anteil der größten Handelspartner Deutschlands 2008						
	Spezialhandel						an der Ausfuhr		an der Einfuhr				
	Mrd. Euro						Land	in %	Land	in %			
	1.Vj. 1999 =100												
	Früheres Bundesgebiet						Frankreich	9,7	Niederlande	8,8			
1980	174,5	179,1	4,6	-3,5	-12,4	109,6	USA	7,2	Frankreich	8,1			
1985	237,1	274,7	37,5	32,7	26,4	92,7	Vereinigtes Königreich	6,7	China, Volksrepublik	7,3			
1990	281,5	328,7	47,1	72,6	40,7	100,7	Niederlande	6,6	USA	5,6			
1991	323,7	331,5	7,8	77,8	X	X	Italien	6,4	Italien	5,6			
	Deutschland						Österreich	5,4	Vereinigtes Königreich	5,4			
1991	326,6	343,1	16,6	-6,1	-15,6	98,2	Belgien	5,2	Belgien	4,9			
1995	338,0	384,0	46,0	8,7	-15,2	110,4	Spanien	4,4	Russische Föderation	4,4			
2000	533,5	596,1	62,6	7,3	-35,2	92,8	Polen	4,0	Österreich	4,0			
2001	535,7	636,4	100,7	42,5	0,4	92,9	Schweiz	3,9	Schweiz	3,8			
2002	516,0	652,6	136,6	97,7	43,0	93,6	China, Volksrepublik	3,4	Tschechische Republik	3,5			
2003	533,9	665,8	132,0	85,9	41,4	97,3	Russische Föderation	3,3	Tschechische Republik	3,2			
2004	580,8	734,8	154,0	112,9	102,9	98,8	Ungarn	2,8	Polen	3,2			
2005	635,3	795,6	160,3	119,6	116,6	98,9	Schweden	2,1	Japan	2,8			
2006	743,7	908,5	165,1	131,5	141,5	99,1	Ungarn	2,1	Norwegen	2,7			
2007	778,7	983,1	204,4	171,0	180,8	101,7	Dänemark	1,8	Spanien	2,7			
2008	828,9	1.016,1	187,2	157,1	162,5	103,5	Türkei	1,6	Ungarn	2,6			
							Japan	1,6	Dänemark	2,2			
							Dänemark	1,5	Irland	2,0			
							Türkei	1,3	Spanien	2,0			
							Japan	1,3	Ungarn	1,7			
							Dänemark	1,0	Dänemark	1,4			

\* Waren und Dienstleistungen \*\*Außenwert gegenüber ausgewählten 23 Industrieländern, bereinigt um das Verhältnis der Preisentwicklung der Verbraucherpreise. Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

**Tabelle A 12: Deutsche Direktinvestitionen im Ausland und ausländische Direktinvestitionen in Deutschland**

Ländergruppe Länder	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland				Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Alle Länder	657.763	679.205	786.207	811.356	312.375	375.959	403.502	439.472
EU (25)	333.657	360.763	410.762	443.240	218.054	269.992	300.080	327.924
EWU-Mitgliedsländer	216.759	228.556	243.401	252.882	171.776	221.158	246.013	268.053
Frankreich	35.044	38.815	39.362	40.574	46.027	43.751	36.208	38.943
Vereinigtes Königreich	70.636	72.956	96.554	102.797	34.942	36.089	40.359	42.717
Italien	29.809	22.557	32.381	26.738	5.523	8.002	19.754	21.878
Belgien	28.467	27.235	29.018	33.522	7.758	9.029	7.672	7.770
Niederlande	41.935	47.998	38.655	43.454	60.713	84.371	89.523	111.784
Polen	7.926	9.983	12.629	15.179	62	217	152	191
Tschechische Republik	11.317	12.614	15.332	18.849	175	238	153	121
Russische Föderation	2.831	3.887	7.075	11.192	830	874	803	1.144
USA	216.247	205.932	234.031	211.617	41.203	52.450	45.126	48.156
VR China	7.275	8.421	10.954	12.077	156	191	235	295
Schwellen- und Entwicklungsländer	59.248	64.162	87.620	99.816	10.265	10.768	12.345	14.429

Bestände am Ende des Jahres in Mrd. Euro. Quelle: Deutsche Bundesbank

TABELLENANHANG

**Tabelle A 13: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich**

Land	Standardisierte Arbeitslosenquote**										
	1985	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Prozent											
Deutschland*	7,2	4,8	8,0	7,5	8,2	9,0	9,8	10,7	9,8	8,4	7,3
Dänemark	6,7	7,2	6,7	4,4	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,1
Frankreich	9,6	8,5	11,1	9,1	8,9	9,5	9,3	9,2	9,2	8,3	8,0
Großbritannien	11,2	6,9	8,5	5,4	5,1	4,9	4,7	4,8	5,4	5,3	5,7
Italien	8,2	8,9	11,2	10,1	8,6	8,4	8,1	7,7	6,8	6,1	6,8
Niederlande	7,9	5,8	6,6	2,8	2,8	3,7	4,6	4,7	3,9	3,2	3,0
Österreich	3,1	3,1	3,9	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2	4,8	4,4	3,9
EU				8,7	8,9	9,0	9,0	8,9	8,2	7,1	7,0
USA	7,2	5,5	5,6	4,0	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,7
Japan	2,6	2,1	3,1	4,7	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9	4,1

\* Angaben bis 1990 früheres Bundesgebiet. \*\* Arbeitslos gemäß den Kriterien der International Labour Organisation (ILO) sind Personen von 15 Jahren und mehr, die ohne Arbeit sind, innerhalb der beiden nächsten Wochen eine Arbeit aufnehmen können und während der vier vorhergehenden Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben. Quelle: OECD

**Tabelle A 14: Verbrauch von Primärenergie 2006**

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil der Energieträger am Primärenergieverbrauch				
	insgesamt	je Einwohner/in	Kohle	Mineralöl	Gas	Kernenergie	Wasserkraft
	Mill. t RÖE*	t RÖE*	Prozent				
Katar	21,9	24,74	–	20,0	80,0	–	–
Vereinigte Arabische Emirate	57,2	13,41	–	34,4	65,6	–	–
Kanada	322,3	9,87	10,9	30,7	27,0	6,9	24,6
Norwegen	41,5	8,87	1,0	24,1	9,5	–	65,4
Island	2,7	8,78	3,5	35,4	–	–	61,0
USA	2.326,4	7,80	24,4	40,4	24,4	8,1	2,8
Belgien – Luxemburg	73,9	6,68	8,3	55,5	20,7	14,8	0,8
Australien	120,8	5,96	42,3	33,4	21,3	–	3,0
Saudi-Arabien	158,9	5,88	–	58,3	41,7	–	–
Niederlande	92,3	5,64	8,1	53,7	37,3	0,9	–
Finnland	27,6	5,23	18,9	38,3	13,9	19,6	9,4
Schweden	47,3	5,19	4,7	31,5	1,6	32,6	29,5
Russische Föderation	704,9	4,96	16,0	18,2	55,2	5,0	5,6
Korea, Republik	225,8	4,62	24,3	46,7	13,6	14,9	0,5
Frankreich	262,6	4,14	5,0	35,3	15,5	38,9	5,3
Japan	520,3	4,08	22,9	45,2	14,6	13,2	4,1
Österreich	33,7	4,06	8,9	42,1	25,1	–	23,9
Deutschland	328,5	3,99	25,1	37,6	23,9	11,5	1,9
Vereinigtes Königreich	226,6	3,73	19,3	36,3	36,1	7,5	0,8
Spanien	145,8	3,28	12,6	53,6	20,6	9,3	3,9
Italien	182,2	3,08	9,5	47,0	38,1	–	5,4
Ukraine	137,8	2,97	28,8	10,9	43,4	14,8	2,1
Türkei	94,7	1,29	30,4	30,2	29,0	–	10,5
China	1.697,8	1,29	70,2	20,6	3,0	0,7	5,6
Brasilien	206,5	1,10	6,3	44,6	9,2	1,5	38,4
Indien	423,2	0,38	56,2	28,4	8,5	0,9	6,0

\*Rohöleinheiten. Im Primärenergieverbrauch sind nur die handelsüblichen Brennstoffe erfasst. Nicht berücksichtigt sind ferner die Stromerzeugung aus Windenergie, geothermische Energie und Solarenergie sowie Biokraftstoffe. Quelle: BP-Statistical Review of World Energy, BP, London; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland

**Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen von fossilen Brennstoffen**

Land	Insgesamt								Veränderg. 2005/1990	je Einw. t CO2
	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005			
	Mill.t CO2									
Katar	5,1	7,9	12,5	14,5	19,4	27,6	36,4	+151,0	44,7	
Kuwait	22,9	30,8	38,4	25,6	41,4	50,5	74,6	+191,4	29,4	
Bahrain	5,3	7,4	10,4	11,7	11,6	14,1	18,3	-56,4	25,2	
Vereinigte Arabische Emirate	4,7	18,6	34,5	50,1	67,8	83,2	110,4	+120,4	24,4	
USA	4.366,7	4.667,6	4.556,1	4.841,7	5.108,9	5.700,7	5.817,0	+20,1	19,6	
Australien	179,5	207,6	221,0	259,7	280,0	339,5	376,8	+45,1	18,4	
Kanada	378,3	428,0	403,1	428,6	461,0	529,8	548,6	+28,0	17,0	
Saudi-Arabien	23,2	100,4	129,3	175,1	221,4	266,9	319,7	+82,6	13,8	
Niederlande	141,7	153,8	147,2	158,1	171,8	173,7	183,0	+15,7	11,2	
Russische Föderation	.	.	.	2.034,1	1.588,9	1.513,5	1.543,8	-24,1	10,8	
Belgien	116,3	126,6	102,7	108,5	114,3	118,4	111,7	+2,9	10,7	
<b>Deutschland</b>	<b>980,6</b>	<b>1.060,6</b>	<b>1.021,9</b>	<b>966,4</b>	<b>878,5</b>	<b>827,0</b>	<b>813,5</b>	<b>-15,8</b>	<b>9,9</b>	
Japan	843,4	869,0	872,1	1.057,9	1.140,4	1.185,1	1.214,2	+14,8	9,5	
Österreich	50,5	56,0	54,6	57,6	60,3	63,9	77,2	+34,0	9,4	
Vereinigtes Königreich	582,5	572,9	544,2	557,6	527,5	524,9	529,9	-5,0	8,8	
Spanien	157,7	189,4	176,8	207,4	235,8	285,6	341,8	+64,8	7,9	
Italien	322,1	362,5	349,9	398,4	410,7	425,8	454,0	+14,0	7,8	
Polen	351,7	419,3	426,1	349,4	333,0	292,9	295,8	-15,3	7,8	
Südafrika	209,2	214,5	229,0	254,6	276,7	299,0	330,3	+29,7	7,1	
Ukraine	.	.	.	576,5	377,3	285,3	296,8	-48,5	6,3	
Frankreich	434,4	464,8	365,8	355,3	357,2	379,1	388,4	+9,3	6,2	
China	1.050,7	1.390,4	1.715,3	2.256,0	2.975,8	2.978,2	5.059,9	+124,3	3,9	
Mexiko	139,3	212,8	252,1	293,2	310,2	357,3	389,4	+32,8	3,7	
Ägypten	25,9	42,3	65,5	79,2	84,0	110,9	147,6	+86,4	2,0	
Brasilien	136,3	178,0	167,0	192,7	238,8	305,1	329,3	+70,9	1,8	
Indonesien	37,9	69,1	84,8	141,5	197,9	270,9	341,0	+141,0	1,6	
Indien	240,2	294,6	417,6	588,3	784,9	971,5	1.147,5	+95,1	1,1	
Bangladesch	4,7	7,2	8,8	13,6	20,5	25,2	36,3	+166,9	0,3	
<b>Welt*</b>	<b>15.714,0</b>	<b>18.069,1</b>	<b>18.689,3</b>	<b>20.783,3</b>	<b>21.810,0</b>	<b>23.455,1</b>	<b>27.136,4</b>	<b>+30,6</b>	<b>4,2</b>	

\*Einschließlich weiterer Länder und der Bunkerung von Kraftstoffen für den Internationalen See- und Luftverkehr.  
Quelle: CO2 Emissions from Fuel Combustion, IEA, Paris

**Tabelle A 16: Die 25 umsatzstärksten Unternehmen in Deutschland 2006 in Industrie, Handel, Verkehr und Dienstleistungsgewerbe\***

Unternehmen	Umsatz (Millionen Euro)		Wertschöpfung (Mill. Euro)**	Beschäftigte	
	Deutschland	Welt		Deutschland	Welt
Volkswagen AG	78.344	104.875	12.710	168.940	324.875
DaimlerChrysler AG	66.972	151.589	14.713	166.617	360.385
Bayerische Motorenwerke AG	42.554	48.999	7.705	79.931	106.575
E.ON AG	42.129	64.197	5.285	36.720	80.612
BP-Gruppe Deutschland	41.569	218.465	1.730	6.244	
Siemens AG	40.913	87.325	***16 064	161.100	474.900
Shell-Gruppe Deutschland	34.509	253.928	1.898	5.267	
Deutsche Telekom AG	32.460	61.347	17.214	159.992	248.800
RWE AG	32.213	42.871	6.145	37.782	68.534
REWE-Gruppe	31.216	43.450	***2.859	126.061	200.139
Robert Bosch GmbH	28.100	43.684	8.347	103.367	261.291
Metro AG	26.440	59.882	4.630	109.987	243.139
ThyssenKrupp AG	25.386	47.125	***6 607	84.414	187.586
Deutsche Post AG	24.829	60.545	***10.114	***240 000	463.350
BASF AG	22.963	52.610	7.658	47.296	95.247
Schwarz-Gruppe***	21.525	41.730	2.117	55.000	103.000
Aldi-Gruppe***	20.900	39.810	2.231	42.000	80.000
Deutsche Bahn AG	19.857	30.053	10.601	202.787	237.299
Deutsche Lufthansa AG	17.999	19.849	5.381	62.581	94.510
EDEKA Zentrale AG & Co KG	16.525	16.525	1.221	33.148	33.148
Ford-Gruppe Deutschland	15.298	127.522	1.834	30.127	283.000
Bayer AG	15.225	28.956	3.789	40.900	106.000
General Motors-Gruppe Deutschland	14.641	165.133	***2.470	21.680	280.000
Tengelmann Warenhandelsgesellschaft	14.200	24.520	***1.396	87.123	151.753
RAG AG	13.212	18.177	4.817	66.271	79.499

\*Die Angaben für Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigte basieren auf dem Inlandskonzept der Monopolkommission; d.h., es werden nur die konsolidierten inländischen Konzerngesellschaften berücksichtigt. \*\* Nettowertschöpfung zu Faktorkosten; Berechnungen der Monopolkommission unter Berücksichtigung der durch die Unternehmen angewendeten unterschiedlichen Bilanzierungsregeln und -zeiträume. \*\*\* Schätzung der Monopolkommission. Quelle: Zusammengestellt nach Angaben im Siebzehnten Hauptgutachten der Monopolkommission 2006/2007, Bundestagsdrucksache 16/10140 vom 19.8.2008