

Neue

Kleine Bibliothek 200

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2014

Kein Aufbruch –
Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden

PapyRossa Verlag

© 2014 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Luxemburger Str. 202, D-50937 Köln

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

Alle Rechte vorbehalten

Grafiken: SAFRAN WORKS, Frankfurt/Main
Druck: Interpress

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

ISBN 978-3-89438-549-1

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	51
1 <i>Konjunktur und Beschäftigung in Deutschland und Europa</i>	53
1.1 Deutschland – mehr Teil des Problems als Teil der Lösung	54
1.2 Lohnentwicklung und Arbeitsmarkt	56
1.3 Individuelle und gesamtwirtschaftliche Kosten prekärer Arbeit	58
1.4 Folgen der deutschen Sonderentwicklung	63
1.5 Deutscher Exportüberschuss treibt europäische Ungleichgewichte	71
1.6 Exportüberschüsse mindern den Wohlstand und schaffen Schulden	78
1.7 Die Lösung: Binnennachfrage stärken	80
1.8 Was zu tun ist	81
2 <i>Baustelle Europäische Union</i>	85
2.1 Trügerische Ruhe	85
2.2 Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag von 1990/1992	86
2.3 Spalterische Wirkung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte	88
2.4 Abbau der deutschen Exportüberschüsse dringend erforderlich	89
2.5 Was kostet der Ausstieg aus dem Euro?	91
2.6 Die Sehnsucht nach der Rückkehr zum EWS	93
2.7 Weitere Optionen zur Flucht aus dem Euro	95
2.8 Griechenland: Zurück zur Drachme?	95

2.9	Parallelwährungs-Illusionen	96
2.10	Was tun? Agenda zur Rettung des Euro-Systems	97
2.11	Das Dilemma der allein gelassenen Geldpolitik	101
2.12	Die doppelte Aufgabe: Geldwertstabilität im funktionierenden Währungsraum	102
2.13	Unvermeidbare Kollateralschäden der Niedrigzinspolitik	107
2.14	Weitergehende Forderungen an das Euroland in der EU: Die Vision einer ökonomisch handlungsfähigen politischen Union	108
3	<i>Europäische Bankenregulierung und deutscher Bankensektor</i>	111
3.1	Die europäische Bankenunion nimmt Gestalt an	111
3.2	Vom Trennbankensystem weit entfernt	118
3.3	Banken in Deutschland	123
3.4	Fazit: Nur eine neue Finanzmarktarchitektur macht Banken zu Stützfeiern der Volkswirtschaft	137
4	<i>Mehr Steuern für notwendige Investitionen</i>	141
4.1	Die aktuelle Steuerdebatte	141
4.2	Finanzpolitische Herausforderungen	144
4.3	Verteilung und Steuergerechtigkeit	153
4.4	Steuergestaltung und Steuerhinterziehung	162
4.5	Koalitionsvertrag: Kein Aufbruch in der Finanz- und Steuerpolitik	164
5	<i>Solidarischer Finanzausgleich und Altschuldenfonds</i>	169
5.1	Der Länderfinanzausgleich – Grundlage eines modernen Sozialstaats	171
5.2	Wie funktioniert der Länderfinanzausgleich?	173
5.3	Was wird bisher diskutiert?	177
5.4	Ein Reformmodell für den Länderfinanzausgleich	180
5.5	Fazit und Ausblick: Ein verbesserter und erweiterter Länderfinanzausgleich ist notwendig	194

6	<i>Energiewende in Deutschland noch unvollendet</i>	199
6.1	Beschleunigte Energiewende – mit Vorgeschichte	199
6.2	Exkurs: Zum europäischen Emissionshandel	203
6.3	Paradigmenwechsel im Energiewirtschaftsgesetz	207
6.4	Staatliche Nachregulierung	210
6.5	Verlierer der Elektrizitätsmarktliberalisierung	214
6.6	Zum EEG als „Herzstück“ der Energiewende	215
6.7	Das EEG greift die Stromkonzerne an	217
6.8	Weitere bisherige Ergebnisse der Energiewende	219
6.9	Ausblick	221
7	<i>Alternativen zum Pflegenotstand</i>	225
7.1	Expansion gesunder oder Expansion multimorbider Lebensjahre	225
7.2	Prekäre Arbeit, prekäre Gesundheit	227
7.3	Spannungsfeld eines doppelten Erosionsprozesses	232
7.4	Quo vadis? Paradigmenwechsel zu einem bedarfs- und qualitätsorientierten System integrierter Leistungen	235
7.5	Perspektive: Leistungsintegration in den Rahmen einer gemeindenahen Infrastruktur von Pflege und Betreuung	238
8	<i>Düstere Perspektiven für die Bildungsfinanzierung</i>	245
8.1	Der problematische Hintergrund der zukünftigen Bildungsfinanzierung in Deutschland	245
8.2	Perspektiven	248
8.3	Beispiel: Die Entwicklung der Bildungsausgaben in der MiPla des Landes Niedersachsen bis 2017	250
8.4	Erfolg der bisherigen Lösungsstrategien	257
8.5	Bringt die Umsetzung der Schuldenbremse den Durchbruch für die Bildungsfinanzierung?	262
8.6	Fazit und Ausblick	264
	Tabellenanhang	271

Vorwort

Das MEMORANDUM 2014, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Berlin der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

- I. Die Kurzfassung wurde bis Ende März von über 1.000 Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, Gewerkschafterinnen und Gewerkschaftern durch ihre Unterschrift unterstützt.
- II. Die Langfassung enthält ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung. An der Vorbereitung und Ausarbeitung war ein großer Kreis von Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern aktiv beteiligt. Auf zwei Wochenendtagungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wurden die Grundpositionen erarbeitet und diskutiert und von einer Endredaktion Mitte Februar in die vorliegende Fassung gebracht.

* * *

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

Kontaktanschrift:

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

Postfach 33 04 47

28334 Bremen

E-Mail: memorandum@t-online.de

Internet: www.alternative-wirtschaftspolitik.de

I. Kurzfassung des MEMORANDUM

Deutschland nach der Wahl

Im Herbst 2013 sah es so aus, als stünde Deutschland vor einer wirtschaftspolitischen Richtungsentscheidung. Die drei Oppositionsparteien waren zur Bundestagswahl angetreten, um mit Steuererhöhungen für mehr öffentliche Investitionen zu sorgen und durch mehr Regulierung auf dem Arbeitsmarkt drängende Probleme des Landes zu lösen. Diese waren eigentlich nicht zu übersehen:

- Die Arbeitsmärkte sind nach wie vor durch Massenarbeitslosigkeit und ein dramatisch hohes Ausmaß an prekärer Beschäftigung geprägt.
- Die öffentliche Infrastruktur verfällt – die Investitionen reichen nicht einmal für den Erhalt des öffentlichen Kapitalstocks.
- Die Steuereinnahmen steigen in absoluten Zahlen zwar an – reichen aber nicht, um den Investitionsstau aufzulösen und den vorgeschriebenen Schuldenabbau voranzutreiben. Die Steuerquote ist vor dem Hintergrund der anstehenden Aufgaben (und damit Ausgaben) nach wie vor zu niedrig.
- Das Wirtschaftswachstum in Deutschland hängt nach wie vor stark vom Exportüberschuss ab. Aufgrund der schwachen Lohnentwicklung ist die Binnennachfrage zu gering.
- Die Energiewende als ein Kernprojekt der ökologischen Erneuerung droht unter die Räder zu kommen.
- Der Pflegenotstand wird sich in einer alternden Gesellschaft noch verschärfen; ausreichende Finanzmittel für eine umfassende Lösung werden nicht bereitgestellt.
- Defizite in der Bildung werden nicht konsequent angegangen; die „Bildungsrepublik“ bleibt eine PR-Veranstaltung.
- Die Verteilung der Vermögen zeigt eine nie dagewesene Schiefe.
- Die Lohnquote stagniert auf niedrigem Niveau, und die Armut im Land nimmt zu.

Von den vorigen Regierungen wurden diese Probleme nicht wahrgenommen oder verharmlost. Deutschland sei gut durch die Krise ge-

kommen und auch ein Modell für Europa, so lauteten die Botschaften. Eine Fortführung der bisherigen Politik war aus diesem Blickwinkel die logische Konsequenz. „Mehr Wettbewerb“ war und bleibt die Zauberformel. Zwar wurden die mangelnden Investitionen durchaus als Problem angesehen, Lösungsperspektiven wurden aber wegen der kategorischen Weigerung, die Steuern zu erhöhen, und aufgrund der vermeintlichen Notwendigkeit, die angeblich überbordende Staatsverschuldung abzubauen, nicht in Betracht gezogen.

Die Agenda-Politik auf den Arbeitsmärkten hat zusätzlich dafür gesorgt, dass die Zahl der Arbeitslosen zwar abnahm, aber faktisch nicht mehr Arbeit geschaffen wurde: Das Arbeitsvolumen blieb annähernd gleich. Mehr Arbeitsplätze waren unter diesen Bedingungen im Wesentlichen eine Folge der prekären Umverteilung vorhandener Arbeit. Dies alles wurde aber konsequent ausgeblendet.

Die Richtungsentscheidung fiel letztlich zugunsten des „Weiter so“: Nach der Wahl und der Bildung einer großen Koalition bleibt es in wesentlichen Punkten bei der alten Politik. Trotz anderslautender Versprechen seitens der SPD im Wahlkampf prägen marktradikale Positionen weiterhin die Wirtschaftspolitik. Gemessen an den außerordentlichen gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben in Deutschland und gemessen am umfangreichen Nachholbedarf, der nach einer langen Phase der wirtschafts- und sozialpolitischen Entstaatlichung entstanden ist, werden die avisierten Maßnahmen des Koalitionsvertrages mit dem Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“ diesem Anspruch nicht gerecht.

Dabei gibt es Unterschiede in den einzelnen Politikfeldern. In den Bereichen Arbeitsmarkt und Renten wurden einige Akzente gesetzt, die für sich genommen zwar völlig unzureichend sind, aber trotzdem teilweise einen Bruch mit dem neoliberalen Agendakurs der vergangenen Jahre darstellen. Hier ist vor allem der gesetzliche Mindestlohn zu nennen, mit dem ausufernden Niedriglöhnen ein wirksamer Riegel vorgeschoben werden kann. Hier kommt es jetzt darauf an zu verhindern, dass der Mindestlohn in der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung nicht durch zahlreiche Ausnahmen ausgehöhlt und damit wirkungslos wird. Auch muss es gelingen, wirkungsvolle Kontrollmechanismen gegen eine Umgehung des Mindestlohnes etwa durch eine unbezahlte Ausweitung

der Arbeitszeit zu installieren. Auch eine schnelle Anhebung auf das von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte Niveau von zunächst zehn Euro in der Stunde ist notwendig, da der in der Höhe von 8,50 Euro pro Stunde geplante Mindestlohn in Deutschland auch bei einer Vollzeitbeschäftigung nicht für ein menschenwürdiges Leben ausreichen wird.

Positive Effekte für beschäftigte Leiharbeitskräfte bringt die angekündigte partielle Re-Regulierung dieses Bereiches. Allerdings wären eine umfassende Rücknahme der Hartz-Gesetze bei der Arbeitnehmerüberlassung und die vollständige Durchsetzung des Prinzips „gleiches Geld für gleiche Arbeit“ notwendig gewesen.

Die Änderungen am Rentensystem – vor allem die Möglichkeit, nach 45 Beitragsjahren abschlagsfrei zwei Jahre früher in den Ruhestand zu gehen – kommen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität, dass nur wenige bis zum 65. Lebensjahr im Arbeitsverhältnis stehen, näher. Die beschlossenen Änderungen setzen aber nicht an den eigentlichen Ursachen der Altersarmut an. So bleibt es grundsätzlich bei der schrittweisen Umstellung auf den Renteneintritt erst ab 67 Jahren und bei einer Rentenformel, die ab dem Jahr 2030 das Rentenniveau auf 43 Prozent absenkt. Der Weg in die Altersarmut bleibt damit für Millionen Menschen, vor allem Frauen, vorprogrammiert. Eine auskömmliche Altersversorgung ist nach wie vor nur mit einer zusätzlichen privaten Rentenversicherung möglich. Abgesehen davon, dass Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen sich dies überhaupt nicht leisten können, ist es der völlig falsche Weg, noch mehr Geld auf die Finanzmärkte zu leiten und die Altersversorgung über die Finanzmärkte in Form eines individualisierten Kapitaldeckungsverfahrens und nicht nach dem solidarischen Umlageverfahren zu organisieren.

Gibt es bei der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik zumindest zaghafte Schritte in die richtige Richtung, wenngleich ein grundlegender Kurswechsel nicht zu erkennen ist, so verharnt die große Koalition in der Steuer- und Finanzpolitik vollständig im alten ökonomischen Denken. So decken etwa die zum Zwecke der Infrastrukturmodernisierung veranschlagten fünf Milliarden Euro für die Zeit bis 2017 die notwendigen Bedarfe bei Weitem nicht ab. Insgesamt sind bis 2017 zwar

Mehrausgaben von 23 Milliarden Euro vorgesehen. Pro Jahr bedeutet dies aber lediglich zusätzliche Mittel von fünf bis sechs Milliarden Euro oder magere 0,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Dies steht in krassem Widerspruch dazu, dass die Herausforderungen der Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Energiepolitik neben weiteren gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern weithin unbestritten sind. So stellt das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) zu Recht fest: „Bei einem ganz zentralen Problem des Landes, nämlich dem in über einem Jahrzehnt aufgelaufenen Investitionsstau, bleibt die Regierungskoalition eine Lösung schuldig.“ (IMK 2014)

Dabei ist nicht nur das ungenügende Finanzvolumen ein Problem. Bezugspunkt der Berechnung sind Mehrausgaben gegenüber den Werten in der mittelfristigen Finanzplanung der Bundesregierung. Diese beinhalten aber teilweise schon abgesenkte Ausgaben, sodass die echten Mehrausgaben geringer ausfallen. Selbst bei diesen sogenannten prioritären Maßnahmen ist die Finanzierung nicht sichergestellt. Gerade darin drückt sich das fehlende wirtschaftspolitische Verständnis dieser Bundesregierung aus: Öffentliche Investitionen werden nicht als notwendige Ausgaben für die Zukunft des Landes, zum ökologischen Umbau, für eine leistungsfähige Infrastruktur, zum Abbau der Arbeitslosigkeit usw. verstanden, sondern gewissermaßen als „Sahnehäubchen“, das man sich mal leisten kann, wenn die Steuergelder sprudeln. Die Tabuisierung von Steuererhöhungen macht dabei selbst inhaltlich unumstrittene und dringend notwendige Projekte unmöglich.

Deutlich wird die wirtschaftspolitische Konfusion der neuen Bundesregierung, wenn angekündigt wird, dass man den Konsolidierungskurs der öffentlichen Haushalte fortsetzen, gleichzeitig aber auch Wachstumsimpulse setzen wolle. Dieser Satz findet sich im Koalitionsvertrag und wird im Jahreswirtschaftsbericht noch einmal ausdrücklich betont. Jeder Fahrlehrer, der seinen Schülerinnen und Schülern beibrächte, die höchste Kunst des Autofahrens bestehe darin, Bremse und Gaspedal gleichzeitig zu betätigen, würde wohl zu Recht seine Lizenz verlieren.

Altes wirtschaftspolitisches Denken, alte ökonomische Probleme

Das politische „Weiter so“ in Deutschland fügt sich in die anhaltend neoliberal geprägten ökonomischen Debatten ein. Die große Wirtschaftskrise wird inzwischen von vielen als überwunden empfunden. Prognosen, wie etwa vom IWF, sehen die Weltwirtschaft sogar auf einem Erholungskurs. Die Wirtschaftsstrukturen und die Wirtschaftspolitik, die in diese Katastrophe geführt haben, sind aber nach wie vor nicht überwunden. Die Hoffnung, dass mit dem Zusammenbruch der Finanzmärkte im Herbst 2008 auch die neoliberale Wirtschaftspolitik zu Grabe getragen worden ist, hat sich nicht erfüllt.

Während der internationalen Finanzkrise fand die Forderung nach einer schärferen Regulierung des Finanzsektors zwar breiten Widerhall. Vielfach war von einem geöffneten „Fenster der Möglichkeiten“ (Window of Opportunity) die Rede. Inzwischen sind jedoch mehr als fünf Jahre vergangen, und von einem „Fenster der Möglichkeiten“ redet niemand mehr. Die Wirtschaftspolitik macht weiter wie bisher. Die Finanzmärkte haben längst zu ihrer alten Geschäftspraxis zurückgefunden, und der Finanzsektor wird weiterhin zur Umverteilung genutzt. Während die Gewinne privat angeeignet werden, sind die Krisenkosten sozialisiert worden: Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte der Industrienationen hat im Gefolge der Krise kräftig zugelegt.

Weltweite Kapitalströme bringen weiterhin ganze Volkswirtschaften in große Schwierigkeiten. Hatten Anlegerinnen und Anleger ab 2007 große Summen in Schwellenländern investiert, wurden die Gelder in den vergangenen Monaten wieder abgezogen. Währungen geraten unter massiven Abwertungsdruck, Notenbanken (beispielsweise in der Türkei oder Indien) sehen sich gezwungen, die Zinsen zu erhöhen, um den Kapitalabfluss zu bremsen. Das gängige Erklärungsmuster sieht im Ausstieg der amerikanischen Notenbank Fed aus der sehr expansiven Geldpolitik die Ursache dieser Turbulenzen. Doch dieser Ausstieg ist nicht der alleinige Einflussfaktor. Es sind die Anlegerinnen und Anleger großer Vermögen, die händeringend profitable Anlagemöglichkeiten für ihr Vermögen suchen. 2007 und 2008 erwarteten sie in Folge der von

den USA ausgehenden Finanzmarkturbulenzen diese Anlagemöglichkeiten eher in den Schwellenländern. Mit den in den Industrieländern allmählich zurückkehrenden Wachstums- und Renditeerwartungen kehrten sich die Geldflüsse um. Möglich ist eine solche Entwicklung nur, weil die weltweite Finanzarchitektur nach wie vor ungezügelte Spekulationsströme zulässt (die darüber hinaus auch beim Handel mit Rohstoffen und Nahrungsmitteln für Verwerfungen sorgen).

Hintergrund ist die nach wie vor extrem ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung weltweit. Für die großen Vermögen in wenigen Händen gibt es keine realen Investitionsmöglichkeiten, nicht zuletzt, weil die Nachfrage der breiten Bevölkerung chronisch hinter der Produktion zurückbleibt. Dafür sorgt ein Prozess, den Keynes als „räuberische Ersparnis“ bezeichnete. „Die Umverteilung von unten nach oben drosselt den Konsum, weil Personen mit höherem Einkommen einen geringeren Prozentsatz davon für Konsum verwenden als Personen mit geringen Einkünften. Die Folge: sofern und solange nichts anderes geschieht, etwa durch eine Zunahme der Investitionen oder der Exporte, bleibt die Gesamtnachfrage in der Wirtschaft hinter dem potenziellen Gesamtangebot zurück – und dies hat Arbeitslosigkeit zur Folge. In den neunziger Jahren war dieses ‚Andere‘ die Blase am Technologiemarkt, im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts gab es die Blase am Immobilienmarkt. Heute bleibt nur noch der Rückgriff auf die Staatsausgaben.“ (Stiglitz 2012)

Die Umverteilung findet dabei auf den Ebenen Primärverteilung und Sekundärverteilung statt. Die Primärverteilung ist die Aufteilung der Einkommen zwischen Kapital und Arbeit. Zu geringe Lohnsteigerungen oder gar Lohnsenkungen und die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen führen dazu, dass die Lohnsumme hinter den Kapitaleinkommen zurückbleibt. Die Lohnquote sinkt. Die Sekundärverteilung beschreibt, in welchem Umfang der Staat mit Steuern und Abgaben in die Verteilung eingreift. Mit der Sekundärverteilung kann die ungleiche Verteilung der Markteinkommen korrigiert werden. Allerdings war das in der Vergangenheit kaum noch der Fall. Der Staat korrigiert damit immer weniger die aus der Primärverteilung resultierenden Verteilungsprobleme.

Eine Neuorientierung hat es nur in der Geldpolitik gegeben. War in den vergangenen 20 Jahren die konjunkturelle Bedeutung der Geldpolitik vor allem in den angelsächsischen Ökonomien anerkannt, ist inzwischen auch die Europäische Zentralbank (EZB) auf eine expansive Geldpolitik in der Krise eingeschwenkt. Dieser Schritt war richtig und notwendig und hat zur schnellen Überwindung des Wirtschaftseinbruchs 2009 beigetragen. In den Jahren 2009/10 wurde aber auch, entgegen der neoliberalen Doktrin, die Finanzpolitik expansiv ausgerichtet und weltweit wurden Konjunkturprogramme aufgelegt. Damit konnte der dramatische Einbruch des BIP schnell gestoppt und überwunden werden. Danach fiel man aber wieder in die alten finanzpolitischen Dogmen zurück. Die Konsolidierung der Staatsfinanzen stand ganz oben auf der politischen Agenda. Lediglich die Geldpolitik sollte die weitere wirtschaftliche Entwicklung stützen. Aber alleine ist sie mit dieser Aufgabe überfordert. Ohne die Ergänzung der Finanzpolitik kann sie die Wirtschaft nicht stimulieren. Sie kann zwar über niedrige Zinsen die Finanzierungsbedingungen für Unternehmen verbessern (bzw. den Interbankenmarkt mit Liquidität versorgen), aber keine Nachfrage schaffen. Und ohne ausreichende Nachfrage fehlt selbst bei günstigsten Finanzierungsbedingungen der Anlass für Investitionen. Schlimmer noch: ohne die Ergänzung durch eine expansive Fiskalpolitik droht eine expansive Geldpolitik die Blasenbildung an den Vermögensmärkten zu befördern.

Das Grundproblem dieser Art von Politik ist, dass die Lehrbuchökonomik immer noch eine ungleiche Verteilung als förderlich für die wirtschaftliche Entwicklung beschreibt. Theoretisch und empirisch ist das jedoch nicht haltbar. Die empirischen Erfahrungen zeigen in vielen Ländern, dass ein höheres Maß an Ungleichheit nicht nur unmittelbar wohlstandssenkend wirkt, sondern auch langfristig die wirtschaftliche Entwicklung einschränkt. Demgegenüber fördert eine egalitäre Verteilung Wohlstand und Entwicklung. Dabei darf es aber nicht um ein unreflektiertes Wachstum gehen, denn die ökologische Krise verliert durch die ökonomische Krise nicht an Dringlichkeit.

Nach wie vor gibt es auch kein realistisches Bild der Wirkung von Staatsverschuldung. Theoretisch wird die vermeintlich schädliche Wir-

kung aus dem Monetarismus abgeleitet. Danach wäre jede staatliche Aktivität für die freie Entfaltung der Märkte hinderlich. Ein wichtiges empirisches Fundament dafür fand sich mit der Aussage, dass Ökonomien ab einer Verschuldung von 90 Prozent der Wirtschaftsleistung schrumpfen und es zu einer schweren Rezession kommt. Diese vermeintliche Erkenntnis geht auf die Studie „Growth in a Time of Debt“ („Wachstum in einer Zeit der Verschuldung“) von Rogoff und Reinhart (2010) zurück. Darin wird ausführliches Material über 66 Länder und acht Jahrhunderte aufbereitet, was als vermeintlich umfassender empirischer Beweis für die zentrale neoliberale und monetaristische These der Schädlichkeit staatlicher Eingriffe angeführt wurde. Peinlich für die Autoren: Bei der Nachberechnung durch einen Doktoranden stellte sich heraus, dass die Zahlen falsch sind. Einzelne Werte wurden nicht einbezogen, Gewichtungen waren falsch oder unterblieben ganz. Mit der richtigen Berechnung des Materials ergab sich: Es gibt keine 90-Prozent-Schwelle, und es lassen sich auch keine eindeutigen Aussagen ableiten. Peinlich für die Apologeten der neoliberalen Denkschule: Es gibt keine Korrektur der politischen Empfehlungen. Die Entzauberung des wohl einflussreichsten ökonomischen Textes der vergangenen Jahre hat keine Konsequenzen für die ökonomischen Debatten. Und peinlich für die Politik: Auch die Regierungen in Deutschland und der EU halten an ihren Positionen fest. So, als wäre nichts gewesen.

Europa: Aggressiver Wettbewerb soll aus der Krise führen

Im Rahmen der Rettungspakete für die europäischen Krisenländer wurde diesen eine harte Austeritätspolitik aufgezwungen. Abgesenkte Löhne, gekürzte Sozialleistungen und die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen sollen in diesen Ländern die Lohnstückkosten senken und so die Wettbewerbsfähigkeit (damit aber auch die Kapitalrenditen) wiederherstellen bzw. erhöhen. Vorbild waren die Maßnahmen der deutschen Agenda-Politik. Es liegt in der Logik dieser Strategie, dass die Binnenmärkte damit massiv geschwächt wurden und werden. Die Rezession im Euroraum ist das Resultat.

Wachstumseffekte können bei einer solchen Politik nur vom Außenhandel kommen. Mittelfristig wird das den Wettbewerbsdruck innerhalb Europas massiv erhöhen. Mehr Wettbewerbsdruck heißt vor allem: Druck auf Löhne und Sozialleistungen – und nicht auf die Gewinne. Eine wirtschaftliche Entwicklung ist dagegen mit dieser angebotsorientierten Politik kaum zu erzielen, da die Erfolge des einen immer die Verluste des anderen sind. Nur über zusätzliche Exporte in Drittstaaten kann dies – dann aber wiederum zu deren Lasten – zum Erfolg führen. Gestärkt wird dieser Wettbewerb der Nationen durch den Kurswechsel in Frankreich. Gab es zwischenzeitlich die Hoffnung, Frankreich könnte aus der Austeritätspolitik ausscheren, sollen nun auch dort nach deutschem Vorbild vornehmlich die Angebotsbedingungen für das Kapital verbessert werden. Diese Strategie ist riskant, ja, verhängnisvoll: Auf der einen Seite steht die Schwächung der Binnennachfrage, auf der anderen Seite könnte eine wachsende Exportstärke Europas zu einem Währungskrieg führen, bei dem alle Seiten verlieren.

Freihandelsabkommen mit den USA soll Wachstum und Wettbewerb stärken

Ein wichtiger Baustein der auf Wettbewerb orientierten Wirtschaftspolitik ist das geplante Freihandelsabkommen mit den USA. Am 13. Februar 2013 kündigten EU-Kommissionspräsident Barroso, EU-Ratspräsident van Rompuy und US-Präsident Obama an, Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft aufzunehmen. Die Gespräche über eine Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) – was nichts anderes bedeutet als den Abschluss eines Freihandelsabkommens – begannen im Juli 2013 und sollen bereits Ende 2014 abgeschlossen werden. Mit dem Abschluss dieses Abkommens soll die Liberalisierung des Welthandels einen weiteren verhängnisvollen Schub bekommen. Die geplante Vereinbarung ist Ausdruck eines nach wie vor großen Vertrauens in die Lenkungs-kraft deregulierter Märkte, die zu einem effizienten Einsatz von Arbeit und Kapital führen soll.

Die Vorteile eines liberalisierten internationalen Handels wurden schon von den klassischen Ökonomen beschrieben: Er soll die Wohlfahrt der am Handel beteiligten Länder erhöhen. Der dahinter stehende Mechanismus ist einfach: Ungehinderter Handel führt demnach dazu, dass die Produkte in jenen Ländern hergestellt werden, die sie am kostengünstigsten produzieren können. Das können absolute (Adam Smith, 1776) oder auch komparative (David Ricardo, 1817) Kostenvorteile sein. Es käme zu Spezialisierungseffekten. Insgesamt würde sich somit der Wohlstand der spezialisierten und am Handel beteiligten Länder erhöhen. Diese Theorien hatten ihre Berechtigung unter frühkapitalistischen Bedingungen. Der heutige Welthandel ist jedoch geprägt durch den intraindustriellen Austausch, der von großen Konzernen organisiert wird. Statt zur Entwicklung komparativer Vorteile kommt es zur Konkurrenz von Unternehmen um Standortbedingungen, das bedeutet einen Wettlauf um niedrige Löhne, geringe Steuern, innovative Potenziale und eine leistungsfähige Infrastruktur.

Ursprünglich sollte unter der Ägide der Welthandelsorganisation (WTO) ein weltweiter Freihandel durchgesetzt werden. Dieser Prozess ist nach vielen Jahren und etlichen Verhandlungsrunden jedoch gescheitert. Seitdem werden immer mehr bilaterale Freihandelsabkommen geschlossen. Mit dem jetzt geplanten Abkommen zwischen der EU und den USA sollen die tarifären (Zölle) und nichttarifären Handelshindernisse (technische Normen und Standards, Importlizenzen, Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften etc.) beseitigt werden. Zölle stellen schon heute keine große Hürde mehr dar. Die durchschnittlichen Zollsätze für industrielle Güter liegen bei 2,8 Prozent und sind für amerikanische und europäische Importe etwa gleich hoch. Viel entscheidender sind die nichttarifären Handelsbeschränkungen. Das zu erwartende Verfahren zur Überwindung dieser Handelshemmnisse zeigt ein internes Arbeitspapier der EU-Kommission am Beispiel der Regulierung im Automobilbereich. Hier ist eine weitgehende Angleichung bzw. Anerkennung von technischen Standards und Normen vorgesehen (EU-Commission, 2013). Unterschiedliche Regelungen z.B. hinsichtlich der Stoßstangenlänge oder der Farbe des Blinkers bzw. der CO₂-Abgaswerte (die sich in den USA auf die Fläche des Autos beziehen, in Europa

dagegen auf das Gewicht) führen bisher dazu, das einzelne Modelle nicht ohne bauliche Veränderungen auf beiden Märkten angeboten werden können (Wirtschaftskammer Österreich, 2013).

Eine gegenseitige Anerkennung der Normen bedeutet aber immer eine Absenkung der Standards nach unten, weil dann die niedrigeren Standards erlaubt sind. Im Ergebnis bedeutet dies niedrigere Standards bei Umwelt- und Verbraucherschutz, bei Arbeitnehmerrechten und bei staatlichen Regulierungen. Besonders pikant ist in diesem Fall, dass die USA von den acht Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) nur zwei unterzeichnet haben. Mit diesem Freihandelsabkommen drohen deshalb zentrale Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausgehöhlt zu werden. Ob auf der anderen Seite die gestiegene Produktivität zu geringeren Herstellungskosten und zu niedrigeren Preisen und steigendem Absatz führen, ist offen. Im Ergebnis kann es auch nur zu höheren Profiten bei den exportorientierten Unternehmen kommen.

Ein zentrales Problem besteht zudem hinsichtlich des Verhandlungsprozesses. Unter den Verhandlungsbevollmächtigten ist völlige Geheimhaltung vereinbart. Die Texte sind nicht nur der Öffentlichkeit, sondern auch Parlamentarierinnen und Parlamentariern nicht bekannt. Ob und inwieweit die aufgeführten Probleme durch welche Regelungen gelöst werden sollen, kann daher nicht beurteilt werden. Der gesamte Prozess ist intransparent und widerspricht damit fundamentalen demokratischen Regelungen.

Ein weiteres Problem ist das Investitionsschutzabkommen, das im Rahmen des Freihandelsabkommens beschlossen werden soll. Solche Investitionsschutzregelungen sollten schon einmal international eingeführt werden, nämlich 1994 mit dem Multilateralen Abkommen über Investitionen (MAI). Dieses konnte durch massiven öffentlichen Widerstand 1998 verhindert werden. Jetzt kommen diese umfassenden Schutzregelungen für private internationale Investoren in den bilateralen Freihandelsabkommen zurück auf die politische Bühne. Bezeichnenderweise ist es immer die Kapitaleseite, deren (Rendite-)Ansprüche geschützt werden sollen. Das Recht auf gute Arbeit zu einem angemessenen Lohn wird in keinem internationalen Abkommen geschützt.

Investitionsschutzabkommen stammen eigentlich aus der Handelspraxis mit Ländern ohne funktionierendes Rechtssystem. Weil Investoren dann nicht vor regulären Gerichten rechtlich gegen Diskriminierungen vorgehen können, wurden in diesen Fällen spezielle Schiedsstellen geschaffen.

Bei funktionierenden Justizsystemen dagegen kommen solche Einrichtungen der Ausschaltung demokratischer Entscheidungsprozesse durch private Gerichte gleich. Als Konsequenz solcher Investitionsschutzabkommen ist es auch schon zu Klagen von Investoren gegenüber Staaten gekommen, wenn deren Renditeerwartungen und -ziele durch staatliche energie- und umweltpolitische Maßnahmen vereitelt wurden (z.B. „Energiewende“: Vattenfall gegen Bundesrepublik Deutschland). Die demokratische Rechtsstaatlichkeit und letztlich auch die Rechtssicherheit werden damit ausgehebelt. Die souveränen Rechte von Staaten werden missachtet.

Die von Befürworterinnen und Befürwortern des geplanten Freihandelsabkommens behaupteten makroökonomischen Wirkungen sind zudem höchst fraglich. Verschiedene Studien kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Aber selbst die besonders optimistische Schätzung des ifo-Instituts geht für Deutschland von einer Steigerung der Erwerbstätigkeit um minimale 0,06 Prozent aus. Eine viel beachtete, von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie des Center for Economic Policy Research (CEPR) erwartet in der EU und in den USA ein durch das Abkommen generiertes zusätzliches jährliches Wachstum von ebenfalls minimalen rund 0,04 Prozent. Das deckt sich mit der Einschätzung des IMK, dass nennenswerte kurzfristige gesamtwirtschaftliche Wachstumsimpulse durch das Abkommen nicht zu erwarten sind.

Wie viele marktradikale Politikansätze verspricht das Freihandelsabkommen insgesamt allenfalls vage Hoffnungen auf steigenden wirtschaftlichen Wohlstand. Dem stehen erhebliche Risiken und zu erwartende ökonomische Verlierer gegenüber. Verlierer drohen die Beschäftigten durch den Verlust von sozialen Rechten zu werden, Verbraucherinnen und Verbraucher durch den Wegfall von Schutzvorschriften, die Umwelt durch die Absenkung von Umweltstandards und der öffentliche Sektor durch neue Vergaberichtlinien, die keine sozialen

Kriterien mehr zulassen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt das Freihandelsabkommen der EU mit den USA deshalb ab, da es grundsätzlich nicht um eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen, sondern vor allem um die Sicherung und Verbesserung privater Profite geht. An dieser Grundorientierung werden auch Veränderungen, die im Laufe der Verhandlungen möglicherweise noch vorgenommen werden, nichts ändern.

Schwierigkeiten auf den Finanzmärkten nicht gelöst

Die Situation auf den Finanzmärkten in der Eurozone hat sich erst einmal beruhigt. Irland konnte Anfang 2014 auf die Kapitalmärkte zurückkehren, Portugal plant in diesem Jahr den gleichen Schritt. Spanische und italienische Staatsanleihen notieren bei Zinssätzen von unter vier Prozent. Maßgeblicher Grund für die aktuelle Ruhe ist das durch politisches Handeln vorerst gelungene Herausdrängen der Spekulanten. Wetten auf den Absturz von Staaten gehen nicht mehr auf und lohnen sich nicht mehr. Verantwortlich sind zwei Maßnahmen: Erstens übernimmt der heutige Rettungsfonds ESM die Anschlussfinanzierung notleidender Staaten. Vor allem aber hatte, zweitens, der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB), Mario Draghi, im September 2012 angekündigt, den Euro uneingeschränkt gegen massive Spekulationen durch den Aufkauf von Staatsanleihen aus den Krisenländern verteidigen zu wollen.

Die Ruhe ist jedoch trügerisch. Es geht bislang nur um den Kauf von Zeit. Die systemischen Krisenherde sind nicht beseitigt. Die momentane Krise des Eurosystems wird von tonangebenden Politikerinnen und Politikern mit dem Hinweis auf den vergleichsweise stabilen Binnenwert und den starken Außenwert geleugnet. Der günstige Binnen- und Außenwert darf jedoch nicht über die doppelte Systemkrise hinwegtäuschen.

Erstens stehen die schwerwiegenden Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag, der Ende 1990 verhandelt worden ist, im Blickpunkt. Mit der Reduktion des Gründungsvertrags auf die monetäre Integration

ohne Rücksicht auf die wirtschaftlich und sozial tief gesplante Entwicklung im Euroraum musste sich zeitlich verzögert die darin angelegte Sprengkraft entladen. Vor diesem Hintergrund bleibt von der heute übermächtigen Behauptung, die hohen Staatsschulden ökonomisch schwacher Mitgliedsländer habe die Eurokrise zu verantworten, nicht viel übrig.

Zweitens ist nach dem Ausbruch der Finanzturbulenzen der Ablauf der in immer kürzeren Abständen durchgeführten Krisengipfel entscheidend durch eine ad-hoc-orientierte, neoliberal geprägte Politik dominiert worden. Die Konzentration auf eine exzessive, angeblich vor allem „hausgemachte“ Verschuldung in den auf Finanzhilfen angewiesenen Krisenländern und die dagegen gerichtete Austeritätspolitik hat die wirtschaftliche Situation massiv verschärft.

Die Eurozone ist zwar aus dem wirtschaftlichen Koma aufgewacht, liegt allerdings weiterhin auf der Intensivstation. Das BIP der Euroländer wird nach Schätzungen des IWF erst 2015 wieder das Vorkrisenniveau erreichen. Die Arbeitslosigkeit ist von einem Vorkrisenniveau von 7,5 Prozent auf den Rekordstand von 12,1 Prozent gestiegen. Eine Rückkehr zum Stand vor der Krise ist hier überhaupt nicht absehbar.

Für das Jahr 2014 hat die Europäische Union zahlreiche Regulierungen geplant. Wertvolle Zeit ist inzwischen jedoch verstrichen. Auf den Finanzmärkten wird längst wieder massiv spekuliert. Die neoliberalen Konzepte bleiben weiter auf der Tagesordnung.

Nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch hat sich die Spaltung zwischen den Mitgliedsländern vertieft. Dabei geht es nicht nur um die Interessengegensätze zwischen den Ländern, die die Finanzhilfen garantieren, und denjenigen, denen diese zur Verfügung gestellt werden. An die Stelle eines eigentlich notwendigen stärkeren Maßes an Kooperation und Integration ist die Zunahme politischer Spannungen zwischen und innerhalb der Euro-Staaten getreten. Der drastische Sozialabbau in den Krisenstaaten treibt die Menschen in die Verzweiflung und hat ihr Vertrauen nicht nur in die europäische Integration, sondern auch in die Demokratie unterminiert. Aus der ökonomischen Krise der EU wird zunehmend auch eine gefährliche Krise der Demokratie. Sie droht die gesamte europäische Integration zu sprengen.

Die Krise der Eurozone ist jedoch nicht mit einer weiteren Entdemokratisierung zu lösen. Vielmehr wird diese die Krise sogar weiter verschärfen. Schon jetzt leidet die Integration unter großen Demokratiedefiziten. Die Arbeit der Troika aus EU-Kommission, EZB und IWF wird in den betroffenen Ländern als Diktat jenseits jeder demokratischen Legitimation wahrgenommen. Tatsächlich ist diese Troika zwar über demokratische Institutionen installiert worden, ihre Arbeit unterliegt aber keinerlei demokratischer Kontrolle. Zudem wurde im Vorfeld erheblicher politischer und ökonomischer Druck auf die betreffenden Staaten aufgebaut, sich den Urteilen der Troika zu unterwerfen. Nationale Spielräume der gewählten Parlamente sind in den Ländern, die unter der Aufsicht der Troika stehen, kaum vorhanden.

Auch ein Untersuchungsbericht des Europäischen Parlaments kommt zu einem verheerenden Urteil: Danach wurden die Wirkungen der Sparmaßnahmen oft falsch eingeschätzt, und eine faire Verteilung der Reform- und Sparbelastungen wurde nicht durchgesetzt. Man sah sich sogar veranlasst, die Europäische Agentur für Menschenrechte damit zu beauftragen, mögliche Rechtsbrüche der Troika zu ermitteln.

Eine weitere Kürzungspolitik bei Löhnen und öffentlichen Ausgaben und eine Verengung der Politik auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit tragen nicht dazu bei, die Probleme zu lösen. Notwendig ist eine konsequente Demokratisierung der europäischen Institutionen, eine stärkere Vergemeinschaftung der Wirtschafts- und Finanzpolitik und vor allem eine groß angelegte Investitionsinitiative. Ziele einer solchen Initiative müssen eine Reindustrialisierung und ein sozio-ökologischer Umbau sein. Dazu gehört auch die Unterstützung von Initiativen, die sich für sozial und ökologisch nachhaltige Lösungen in den Bereichen Nahrungsmittel, Mobilität, Bauen, Energie, Wasser und Abfallverwertung engagieren, wie es im EuroMemorandum 2014 formuliert ist (www.euromemo.eu).

Keine Lösung wäre der Ausstieg aus dem derzeitigen Eurosystem. Denn damit würde auch der Vorteil aus der Verhinderung von Wechselkurspekulationen innerhalb des Euroraums verloren gehen. Bei möglichen Folgekonstruktionen würde den Spekulanten in unterschiedlichem Umfang das Geschäftsfeld „Wetten mit Devisenkursen“

wieder eröffnet. Schon aus diesem Grund lohnt es sich, den Euro zur Vermeidung eines Rückfalls in hoch volatile, spekulativ getriebene Devisenkurse zu verteidigen.

Leichte Konjunkturbelebung in Deutschland löst keine Probleme

2012 und 2013 war die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland mit Wachstumsraten von 0,7 und 0,4 Prozent eher stagnativ. Prognosen gehen in diesem Jahr wieder einmal von einer spürbaren konjunkturellen Belebung aus. Doch unabhängig davon, ob diese Belebung tatsächlich eintritt, bleiben viele Probleme der deutschen Ökonomie ungelöst.

Ein wachsendes Erwerbspersonenpotenzial durch Zuwanderung und eine höhere weibliche Erwerbsbeteiligung hat eine gleichzeitige Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen ermöglicht. Im Jahresdurchschnitt 2013 gab es 2,95 Millionen registrierte Arbeitslose, 1,8 Prozent mehr als im Jahr davor. Dem standen 286.000 gemeldete freie sozialversicherungspflichtige Stellen gegenüber. Die gesamte Unterbeschäftigung in der Definition der Bundesagentur für Arbeit betrug 3,9 Millionen Menschen. Gleichzeitig stieg die Zahl der Erwerbstätigen um 0,6 Prozent auf 41,8 Millionen. Das Arbeitsvolumen ist geringfügig um 0,2 Prozent gewachsen. Nachdem im langfristigen Trend der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SV-Beschäftigte) an den Erwerbstätigen rückläufig war, hat sich dies in den vergangenen Jahren wieder geändert. Seit 2010 nimmt die Zahl der SV-Beschäftigten wieder zu. Allerdings ging dies vor allem auf die Teilzeitbeschäftigten zurück, deren Zahl um 2,7 Prozent zugelegt hatte. Dagegen nahm die Zahl der SV-Vollzeitbeschäftigten nur um 0,6 Prozent zu. Der deutsche Arbeitsmarkt ist nach wie vor gespalten. Von den 37,4 Millionen abhängig Beschäftigten haben 21,8 Millionen eine SV-Vollzeitstelle. Alle anderen befinden sich in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die häufig prekäre Arbeitsverhältnisse darstellen. Von den Arbeitslosen sind relativ konstant mehr als ein

Drittel langzeitarbeitslos. Sie haben kaum Chancen auf den Übergang in eine reguläre Arbeitsstelle.

Die Energiewende sorgt in Deutschland bis heute für helle Aufregung. Dafür stehen insbesondere der endgültige Atomausstieg und der forcierte Ausbau der erneuerbaren Energien (EE). Vor allen Dingen wird der anspruchsvolle und im Alleingang bewältigte deutsche Umbau der Energieversorgung mit stark gestiegenen Strompreisen in Verbindung gebracht. Diese Betrachtung greift aber viel zu kurz. Die in den vergangenen Jahren beschleunigte Energiewende, die nicht nur in Deutschland überfällig war, sondern in der gesamten EU notwendig ist, hat eine Vorgeschichte. Diese ist komplex und seit 1998 in einen von der Politik kläglich eingeleiteten, gescheiterten Paradigmenwechsel eingebunden, der zunächst auf eine liberalisierte (wettbewerbliche) Energiewirtschaft setzte. Mit der zweiten Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes 2005 mussten erhebliche staatliche Berichtigungen (Nachregulierungen), insbesondere im Stromnetzbereich, vorgenommen werden. Außerdem kam es 2007 zu einer ökologischen Neuausrichtung mit dem Integrierten Energie- und Klimakonzept (IEKP) sowie zu mehrmaligen Novellierungen des bereits im Jahr 2000 eingeführten Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Bis heute ist die Energiewende, trotz erster Erfolge, aber noch weitgehend unvollendet. Die große Koalition darf den eingeschlagenen Weg jetzt nicht verlassen.

Der deutsche Bankensektor hat sich derweil vordergründig von der Krise erholt. Die Eigenkapitalrendite steigt wieder. In der Krise haben sich gerade die Genossenschaftsbanken und Sparkassen als stabilisierende Elemente erwiesen. Nach wie vor sind jedoch zentrale Probleme des deutschen Finanzsektors nicht gelöst; insbesondere die Großbanken stehen weiterhin unter Druck. Dabei bleibt die geringe Eigenkapitalquote die Achillesferse des Bankensektors. Das Entstehen neuer Krisenherde ist wahrscheinlich. Eine demokratische Kontrolle und eine nachhaltige Stabilisierung des Finanzsektors liegen in weiter Ferne.

Bundesregierung, Unternehmerverbände, neoliberal ausgerichtete Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftler sowie die Medien verweisen auf stark steigende Steuereinnahmen. Deswegen

habe der Staat kein Einnahmen-, sondern ein Ausgabenproblem. Soweit bei den steigenden Steuereinnahmen lediglich auf die Zunahme der absoluten Summe verwiesen wird, ist dies leicht als eine ideologische Debatte zu identifizieren. Bei einer wachsenden Volkswirtschaft und steigenden Preisen ist es der selbstverständliche Normalfall, dass die absoluten Steuereinnahmen steigen. In 58 von 64 Jahren waren in der Bundesrepublik „Rekordsteuereinnahmen“ zu verzeichnen. Allerdings fielen allein drei der sechs Jahre, in denen das nicht der Fall war, in das vergangene Jahrzehnt, was, neben dem Einbruch der Weltwirtschaft im Jahre 2009, vor allem einer drastischen Steuersenkungspolitik zuzuschreiben war. Die massiven Steuersenkungen seit 1998 – vor allem in den Jahren der rot-grünen Bundesregierung – führen heute zu jährlichen Steuermindereinnahmen von 50 Milliarden Euro. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in den vergangenen Memoranden ausgiebig die negativen Folgen der Steuerpolitik analysiert.

Vor diesem Hintergrund war die Einführung der Schuldenbremse aus finanzpolitischer Sicht ein schwerwiegender Fehler. Jetzt muss mit den Konsequenzen dieser Schuldenbremse umgegangen werden. Steuerpolitisch bedeutet dies, dass die Steuerquote deutlich steigen muss. Die in der Vergangenheit aus der Neuverschuldung getätigten Ausgaben müssen nun steuerfinanziert werden. Aus diesem Blickwinkel ist die derzeitige Steuerquote zu niedrig. Die fehlende Staatsverschuldung ist gewissermaßen noch nicht eingepreist.

Um das jährliche öffentliche Investitionsniveau zu erreichen, das in Europa vor der Krise und hierzulande bis Anfang dieses Jahrtausends üblich war, bräuchte es jedes Jahr zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von 37 Milliarden Euro. Damit wäre aber der Investitionsstau des vergangenen Jahrzehnts noch nicht aufgelöst. Dieser beläuft sich inzwischen auf über 300 Milliarden Euro. Bereits diese Investitionsbedarfe, die sich eher am bisherigen Entwicklungspfad und lediglich am Erhalt der öffentlichen Infrastruktur orientieren, lassen sich mit dem derzeitigen Steuersystem unter den Bedingungen der Schuldenbremse nicht finanzieren. Dabei stehen wir vor großen Herausforderungen, die weit über diesen bisherigen Entwicklungspfad und auch über reine Investitionsausgaben im engeren Sinne hinausreichen.

Handlungsbedarf besteht zudem beim Länderfinanzausgleich, und das nicht nur, weil einzelne Geberländer dagegen klagen. Der derzeitige Länderfinanzausgleich ist nicht gerecht. Eine Gerechtigkeitslücke existiert jedoch nicht, wie häufig öffentlich behauptet wird, im Hinblick auf eine Überforderung der sogenannten Geberländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, sondern durch eine zu geringe Berücksichtigung der Ausgabenbedarfe der einzelnen Bundesländer. So sind beispielsweise die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft für Erwerbslose oder Leistungen für Asylbewerberinnen und -bewerber regional unterschiedlich hoch und liegen nicht im Ermessensspielraum der Bundesländer und Kommunen. Sie müssen genauso wie die gesamten Steuereinnahmen der Kommunen und erhöhte Ausgabenbedarfe für benachteiligte Kinder und Jugendliche in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Geprüft werden muss darüber hinaus, ob nicht auch Teile der Hochschulausgaben der Länder Berücksichtigung finden sollten.

Programm für einen alternativen Entwicklungsweg

Investitionen zur Deckung gesellschaftlicher Bedarfe

Die Ersparnisbildung in Deutschland beträgt jährlich etwa 280 Milliarden Euro. Davon werden 80 Milliarden Euro für die Finanzierung inländischer Investitionen verwendet. 200 Milliarden fließen ins Ausland ab, als Direktinvestitionen oder Finanzanlagen – und gehen dort in großem Umfang verloren. Es ist viel sinnvoller, ein Teil der Gelder steuerlich abzuschöpfen und für die Bewältigung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen einzusetzen. Das setzt ein umfangreiches Investitionsprogramm für einen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft voraus. Dies wird von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit Jahren gefordert. Lange Zeit stand die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* damit alleine da, wurden diese Vorstellungen sowohl in den wissenschaftlichen Debatten als auch in der Öffentlichkeit eher belächelt. Inzwischen ist die Erkennt-

nis, dass ein gewaltiger Investitionsstau existiert, nahezu Allgemeingut geworden. Selbst das Institut der Deutschen Wirtschaft (2014) veröffentlichte jüngst eine Studie, in der zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur von 120 Milliarden Euro in zehn Jahren gefordert werden. Diese beziehen sich allerdings nur auf die zentralen Infrastrukturbereiche Verkehr, IT-Breitbandnetze und Energieversorgung. Bei der Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* handelt es sich dagegen um ein Investitions- und Ausgabenprogramm, da nicht nur Investitionen nach der engen Definition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gemeint sind. Zumindest in der Pflege und im Bildungsbereich sind auch Personalausgaben berücksichtigt.

Ein solches Programm würde auch einen erheblichen Beitrag zum Abbau der immer noch bestehenden Massenarbeitslosigkeit leisten und gleichzeitig zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte und nicht über den Markt zu befriedigende gesellschaftliche Bedarfe. Bedarfe, die sich aus den berechtigten Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach besseren Maßnahmen der Daseinsvorsorge und generell aus einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen herleiten. Gleichzeitig zielt dieses Programm darauf, die Beschäftigung und die Masseneinkommen zu steigern, also Arbeitslosigkeit abzubauen und die materielle Lebenslage großer Teile der Bevölkerung zu verbessern.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Ausweitung der Bildungsausgaben um zunächst jährlich 25 Milliarden Euro. Diese Mittel teilen sich auf die einzelnen Bereiche wie folgt auf:

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| • Kindertagesstätten | 7,0 Milliarden Euro |
| • Allgemeinbildende Schulen | 4,0 Milliarden Euro |
| • Berufsausbildung | 2,5 Milliarden Euro |
| • Hochschulen | 6,0 Milliarden Euro |
| • Weiterbildung | 5,5 Milliarden Euro |

Für die Verkehrsinfrastruktur fehlen zusätzliche Ausgaben von zehn Milliarden Euro jährlich. Nach Schätzungen des DIW (Wochenbe-

richt 26/2013) fehlen dabei zum reinen Substanzerhalt mindestens 3,8 Milliarden Euro. Hinzu kommen eine Investitionslücke aus den vergangenen Jahren, die abgearbeitet werden muss, und eine mangelnde Finanzierung sinnvoller Neuprojekte. „Insgesamt lässt sich damit für den Verkehrssektor aus notwendigen Ersatzinvestitionen, dem Nachholbedarf für bisher unterlassene Ersatzmaßnahmen und den Neuinvestitionen über die bisherigen Investitionslinien hinaus ein begründeter Zusatzbedarf von jährlich mindestens zehn Milliarden Euro zur Werterhaltung und Verbesserung von Anlagen und Fahrzeugen abschätzen.“ (DIW-Wochenbericht 26/2013)

Die kommunalen Investitionen sollen um zehn Milliarden Euro erhöht werden. Nach dem KfW-Kommunalpanel 2012 besteht eine Investitionslücke in den Kommunen von 128 Milliarden Euro. Diese Investitionslücke, die sich aus den Angaben der Kommunen ergibt, ist keine feststehende Größe. Sie beruht auf Vorhaben und Plänen der Kommunen, die nicht umgesetzt werden konnten. Längst abgebaute öffentliche Leistungen, beispielsweise für Kultur (Theater, Bibliotheken), tauchen in diesen Plänen nicht auf. Sinnvolle, aber ambitionierte Vorhaben, die die Kommunen nicht oder nur unzureichend in Angriff nehmen wollen, finden ebenfalls keinen Niederschlag. So würde nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik beispielsweise die altersgerechte Anpassung der kommunalen Infrastruktur (etwa durch die Herstellung einer Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden) Investitionsbedarfe von ca. 50 Milliarden Euro hervorrufen. In die Pläne der Kommunen sind solche Anpassungen nur teilweise aufgenommen worden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert fünf zusätzliche Milliarden Euro pro Jahr für die energetische Gebäudesanierung. Derzeit wird jährlich ein Prozent des Wohnungsbestandes – auch energetisch – saniert. Um den ökologischen Umbau voranzutreiben, ist es notwendig, die energetische Sanierung auszuweiten. Nach Schätzungen des DIW würde eine Verdoppelung der Sanierungsrate auf zwei Prozent des Bestandes zusätzliche Investitionen von sieben bis 13 Milliarden Euro jährlich betragen. Förderprogramme der öffentlichen Hand zur Beschleunigung der energetischen Sanierung sind

deshalb notwendig. Auch für die Gebäude im öffentlichen Bestand sind entsprechende Sanierungsaufwendungen zu leisten.

Um den Pflegenotstand zu überwinden und den in der Pflege Beschäftigten eine auskömmliche Entlohnung zu ermöglichen, braucht das Pflegesystem in Deutschland erheblich mehr Finanzmittel. Neben der von der großen Koalition beschlossenen Erhöhung des Beitragsatzes der Pflegeversicherung sind weitere Steuermittel im Bereich der Kommunen von 20 Milliarden Euro jährlich notwendig. Damit werden die Pflegeaufwendungen leicht über das durchschnittliche Niveau der OECD-Staaten angehoben. Verwendet werden sollen die Gelder für den Ausbau einer lokalen öffentlichen Infrastruktur, die integrative Leistungen der Beratung, Unterstützung, Gesundheitsförderung und sozialen Betreuung beinhalten. Damit wird die Pflegeversicherung durch einen kommunal basierten, alternativen Entwicklungspfad schrittweise ergänzt.

Mit der von der herrschenden Politik im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse und der völkerrechtlich wirksamen Vereinbarung zum EU-weiten Fiskalpakt ist eine Ausweitung der Neuverschuldung praktisch ausgeschlossen und sogar ein Abbau des Schuldenstandes

Investitions- und Ausgabenprogramm der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

	Jährliche zusätzliche Ausgaben
Bildung	25 Milliarden Euro
Verkehrsinfrastruktur	10 Milliarden Euro
Kommunale Ausgaben	10 Milliarden Euro
Energetische Gebäudesanierung	5 Milliarden Euro
Lokale Pflegeinfrastruktur	20 Milliarden Euro
Arbeitsmarkt	30 Milliarden Euro
<i>Summe</i>	<i>100 Milliarden Euro</i>

festgeschrieben, der zusätzliche öffentliche Mittel bindet. In den Memoranden der vergangenen Jahre sind diese Konsequenzen ausführlich beschrieben. An der Rechtsverbindlichkeit der entsprechenden Regelungen ändern aber die besten makroökonomischen Argumente nichts. Die Finanzierung der oben genannten Forderungen muss unter den derzeitigen Bedingungen daher vollständig aus Steuermitteln erfolgen. Ein Finanzierungsvorlauf über eine zeitweilig höhere Neuverschuldung ist gegenwärtig rechtlich nicht zulässig.

Die rechtliche und organisatorische Umsetzung der entsprechenden Änderungen des Steuerrechts, vor allem aber die Erzielung entsprechender Mehreinnahmen aus diesen Steuerrechtsänderungen, ist allerdings nicht über Nacht zu bewerkstelligen. Deshalb schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, das formulierte Investitions- und Ausgabenprogramm über einen Zeitraum von fünf Jahren zu realisieren. In dieser Übergangsphase werden die Ausgaben jährlich um 20 Milliarden Euro erhöht, bis die 100 Milliarden Euro pro Jahr erreicht sind. Danach ist vor dem Hintergrund der Umsetzungsfortschritte zu prüfen, ob diese Mittel ausreichen und wie lange das Programm aufrechtzuerhalten ist. Nachholeffekte (etwa bei klassischen Infrastrukturinvestitionen) laufen früher oder später aus. Gehälter für das Personal im Bildungsbereich oder in der Pflege bleiben aber eine laufende Ausgabe. Das Ausgabeniveau der öffentlichen Haushalte muss dauerhaft angehoben werden.

Steuerpolitik zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und für eine andere Verteilung

Für die Finanzierung eines solchen Konzepts sind folgende steuerpolitische Eckpunkte notwendig:

- Die Einführung einer einmaligen und auf zehn Jahre gestreckten Vermögensabgabe für Superreiche. Diese Vermögensabgabe kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute und kann zum Schuldenabbau verwendet werden. Bemessungsgrundlage ist das Nettovermögen, das oberhalb eines persönlichen Freibetrages von einer

Million Euro und von zwei Millionen Euro beim Betriebsvermögen mit einem faktischen Steuersatz von zwei Prozent belegt wird. Der Freibetrag je Kind sollte 250.000 Euro betragen.

- Mit einer verkehrswertnahen Bewertung des Immobilienvermögens muss den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entsprochen werden, und die längst überfällige Wiederbelebung der Vermögensteuer ist in Angriff zu nehmen. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnerinnen und -partnern, bis das Ehegattensplitting ausläuft, das Doppelte) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 100.000 Euro angewendet werden. Mit den Einnahmen aus der Vermögensteuer können die Zinszahlungen des Fonds, in dem die Altschulden der Länder- und Kommunalhaushalte gesammelt werden, geleistet werden.
- Die mit der Erbschaftsteuerreform 2008 in Kraft gesetzte Verschönerung des Betriebsvermögens ist zu beseitigen bzw. mindestens stark abzubauen. Die bis 2008 geltende Stundungsregelung hat sich in der Praxis als völlig ausreichend erwiesen.
- Die Grundsteuer ist mit dem Ziel zu reformieren, eine verkehrswertnahe Bewertung des Immobilienvermögens und damit die Sicherung des Steueraufkommens zu erreichen.
- Der Tarifverlauf bei der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) sollte oberhalb eines Grundfreibetrags von 8.500 Euro und bei einem Eingangssteuersatz von 14 Prozent beginnen und durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 67.000 Euro (Alleinstehende) ausgestaltet werden. Der Vorteil des Ehegattensplittings sollte schrittweise abgebaut werden.
- Die Gewinne aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen dürfen nicht länger steuerfrei bleiben. Der Körperschaftsteuersatz sollte auf 30 Prozent erhöht und die Möglichkeiten zum unbegrenzten Verlustvortrag sollten zeitlich und der Höhe nach beschränkt werden.
- Die Gewerbesteuer ist zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen, die auch die freien Berufe in die Steuerpflicht einschließt und

deren Bemessungsgrundlage die Entgelte für betrieblich genutztes Kapital (z.B. Mieten, Pachten, Lizenzen) vollständig einbezieht.

- Kapitaleinkünfte müssen wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert werden statt pauschal mit einer niedrigen Abgeltungsteuer von 25 Prozent.
- Die Finanztransaktionsteuer ist zügig einzuführen, und dem Drängen der Finanzbranche nach Ausnahmen für bestimmte Geschäfte und Sektoren ist nicht nachzugeben.
- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, ist durch eine Aufstockung der Beschäftigten zu beenden; rechtliche Möglichkeiten sind zu prüfen, um bei Fällen systematischer Steuerhinterziehung die strafbefreiende Selbstanzeige abzuschaffen.

Öffentliche Haushalte: Solidarischer Ausgleich statt Wettbewerbslogik

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, Altschulden gemeinsam zu tragen und solidarisch zu finanzieren. Von einer solchen Verantwortungsgemeinschaft profitieren alle Seiten – außer den Finanzanlegerinnen und -anlegern, die mit geringeren Renditen auskommen müssen. Im Sinne der betroffenen Länder oder Staaten sind sie Wettbewerbslösungen überlegen. Das gilt für das föderale Finanzsystem innerhalb Deutschland genauso wie für den europäischen Währungsraum.

Im Rahmen der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (LFA) in Deutschland unter den Bedingungen der Schuldenbremse muss eine Lösung für die Altschulden und die damit verbundenen Zinszahlungen gefunden werden. Beispielsweise zahlt Bremen pro Einwohnerin und Einwohner 958 Euro für Zinsen, das entspricht rund 20 Prozent der Steuereinnahmen nach dem LFA. Auch wenn Bremen das je Einwohnerin und Einwohner mit Abstand am höchsten verschuldete Bundesland ist: Viele andere Bundesländer und Gemeinden leiden ebenso unter einer massiven Überschuldung. Ein Einhalten der Schuldenbremse wird

damit aber nahezu unmöglich. Ein Altschuldenfonds, wie ihn zum Beispiel Bovenschulte/Hickel/Sieling (2013) vorschlagen, ist daher unerlässlich. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt vor, die gesamten Schulden der Bundesländer und Gemeinden in Deutschland – Ende 2011 waren es rund 745 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2014) – in einen zentralen Länderfonds zu übertragen. Ein solcher Fonds hätte bei der künftigen Kreditaufnahme zur laufenden Umschuldung deutlich günstigere Zinsbedingungen, als sie Bundesländer und Gemeinden alleine erzielen. Derzeit müssen für Bundesanleihen ca. 1,5 Prozent Zinsen gezahlt werden – ein Zinsniveau, das für einen solchen Fonds ebenso erreichbar wäre. Damit könnten die Zinslasten für die gesamten Schulden der Bundesländer und Gemeinden mittelfristig auf ca. 11,5 Milliarden Euro pro Jahr abgesenkt werden – das entspricht einer jährlichen Zinersparnis von über 14 Milliarden Euro. Diese Zinslasten des Länderfonds könnten durch eine wieder eingeführte Vermögensteuer, wie sie die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits seit langem fordert, teilweise getragen werden. Das Aufkommen aus dieser Steuer stünde den Ländern und Gemeinden in voller Höhe durch die eingesparten Zinsaufwendungen für Ausgaben im Rahmen des oben geforderten Investitions- und Ausgabenprogramms zur Verfügung.

In ähnlicher Weise kann auf europäischer Ebene eine solidarische Verantwortungsgemeinschaft gebildet werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert für den Euroraum die Einrichtung eines Schuldenentlastungsfonds (SEF). Alle Schulden der Mitgliedsländer, die über einen Anteil von 60 Prozent des BIP hinausgehen, werden in den SEF umgebucht. Der SEF finanziert sich über Eurobonds mit gemeinschaftlicher Haftung. Das würde ebenfalls zu erheblichen Zinseinsparungen führen und vielen Spekulationsgeschäften die Basis entziehen. Für die Tilgung könnte eine europaweite Vermögensabgabe herangezogen werden.

Spaltung auf dem Arbeitsmarkt überwinden

Das Investitions- und Ausgabenprogramm und der öffentliche Beschäftigungssektor schaffen Arbeitsplätze. Zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit sind zusätzlich Schritte zur Arbeitszeitverkürzung notwendig, die aber nicht wie durch die Agenda-Reformen unter prekären Bedingungen stattfinden dürfen. Dazu kann der schrittweise Übergang zu einer flächendeckenden durchschnittlichen 30-Stunden-Woche als Normalarbeitsverhältnis (bei vollem Lohn- und Personalausgleich) beitragen. Ansonsten drohen Arbeitsdruck und Arbeitsbelastung weiter zuzunehmen. Eine neue Standardisierung der Arbeitszeit muss auch mit einem grundsätzlichen Mehr an Zeitsouveränität für die Beschäftigten einhergehen. Dazu gehören bessere Regularien zur Vereinbarkeit von Freizeit, Familie und Beruf, Pflegezeiten, Belastungsreduzierungen, verlängerter Urlaub, Sabbaticals, ein früherer Ausstieg aus dem Erwerbsleben, Altersteilzeit u.a. Die jüngsten Vorschläge der IG Metall für eine zeitweilige 30-Stunden-Woche für Familien sind ein Schritt in die richtige Richtung. Dass Arbeitszeitverkürzung positiv auf die Beschäftigung wirkt, hat sich kürzlich im Zusammenhang mit Maßnahmen gegen die jüngste Krise erneut gezeigt. 2009 wurde in der Industrie Kurzarbeit eingeführt, um die Krisenfolgen am Arbeitsmarkt abzufedern. Dadurch wurde Beschäftigung gesichert, und die Betriebe konnten Fachkräfte halten. Das erleichterte die wirtschaftliche Erholung nach dem Kriseneinbruch erheblich. Grundsätzlich geht es bei der Arbeitszeitgestaltung auch um eine Angleichung von „männlichen“ und „weiblichen“ Arbeitszeitmodellen. Während Männer häufig kürzer arbeiten wollen, wünschen sich Frauen, da sie häufiger Teilzeit arbeiten, längere Arbeitszeiten. Dabei handelt es sich übrigens um einen EU-weiten Trend.

Zehn Jahre nach der Ankündigung der Agenda 2010 muss festgestellt werden: Es ist kaum gelungen, Langzeiterwerbslose nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Politik der derzeitigen Regierung verschärft diese Entwicklung – zuletzt durch Kürzungen in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung sowie durch die sogenannte „Reform“ der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Etliche

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

Um diese Entwicklung zu stoppen, ist auch ein Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik dringend nötig. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits im MEMORANDUM 1994 einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt gefordert und diesen in den Folgejahren weiter konkretisiert. Gleichzeitig kann damit die Zivilgesellschaft gestärkt und gesellschaftlich sinnvolle Arbeit organisiert werden – z.B. bei Stadtteilzentren, Vereinen, Initiativen und sozialen, kulturellen und partizipativen Projekten. Ein solcher sozialer Arbeitsmarkt braucht wieder eine dauerhafte bundesweite Finanzierung. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, dafür insgesamt zehn Milliarden Euro jährlich zur Verfügung zu stellen.

Die materielle Absicherung von ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher ist völlig ungenügend. Die Regelsätze erlauben keine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sie sind menschenunwürdig und halten die Betroffenen in Armut. Die jüngsten Erhöhungen haben die laufenden Preissteigerungen nicht einmal ausgeglichen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Aufstockung der Regelsätze auf zunächst 500 Euro im Monat. Langfristig muss die materielle Versorgung aller Arbeitslosen armutsfest ausgestaltet werden. Für die Aufstockung der Regelsätze sind 20 Milliarden Euro notwendig.

Die ökonomischen Herausforderungen, vor denen wir stehen, sind enorm. Sie sind nicht erst in den vergangenen Jahren entstanden. Hier auf weist die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in ihren Memoranden schon lange hin, viele Jahre davon als einsamer Rufer in der Wüste. Inzwischen werden die fehlende Regulierung der Finanzmärkte, der Investitionsstau und die Prekarisierung der Arbeitsmärkte von vielen wahrgenommen. Auch das Programm für einen alternativen Entwicklungsweg stand viele Jahre jenseits ernsthafter Debatten. Inzwischen fordert selbst das arbeitgebernahe Institut der Deutschen Wirtschaft ein milliardenschweres Investitionsprogramm. Es hat lange gedauert, bis sich diese Erkenntnis durchgesetzt hat. Das weckt die

Hoffnung, dass sich auch die Umsetzung alternativer Politik jenseits der aktuellen Politik durchsetzen wird.

* * *

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2014 wurde bis zum 31.03.2014 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf
 Tim Ackermann, Bochum
 Tom Ackermann, München
 Andrea Adrian, Bremen
 Susanne Agne, Bad Oldesloe
 Michael Ahlmann, Bremen
 Jutta Ahrweiler, Oberhausen
 Detlef Ahting, Braunschweig
 Prof. Dr. Erwin Jan Gerd Albers,
 Magdeburg
 Matthias Altmann, Nohra-Obergunstedt
 Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
 Saverio Amato, Stuttgart
 Dr. Werner Anton, Merseburg
 Lutz Apel, Bremen
 Horst Arenz, Berlin
 Norbert Arndt, Herne
 Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
 Jo Arnold, Schwabach
 Peter Artzen, Wehrheim
 Sylvia Artzen, Wehrheim
 Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld
 Hans Aust, Herzogenrath

Erich Bach, Frankfurt
 Clarissa Bader, Hattingen
 Michael Bär, Kall
 Ursula Bär, Kall
 Dr. Volker Bahl, Pullach
 Bernd Bajohr, Coesfeld
 Ingrid Bald, Hagen
 Walter Bald, Hagen
 René Balke, Schloß Holte
 Robert Bange, Oelde
 Ulrich Bange, Essen
 Ulrich Bartetzko, Hannover
 Hans Joachim Barth, Wiesbaden
 Stephan Bartjes, Fürth
 Hagen Battran, Heuweiler
 Jochen Bauer, Herne
 Peter Baumeister, Peine
 Herbert Bayer, Frankfurt
 Mechthild Bayer, Karlsruhe

Helmut Becker, Köln
 Dr. Johannes M. Becker, Marburg
 Stefan Becker, Münster
 Wolfgang Becker, Heringen
 Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg
 Dr. Peter Behnen, Breitnau
 Jan Behrend, Marburg
 Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen
 Angelika Beier, Frankfurt
 Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
 Anke Beins, Ostermünzel
 Rüdiger Beins, Ostermünzel
 Andreas Beldowski, Lübeck
 Ralf Beltermann, Hattingen
 Bernd Benschmidt, Lüdenschheid
 Andreas Beran, Hamburg
 Jochen Berendsohn, Hannover
 Jens Berger, Wolfshagen im Harz
 Bianka Berlin, Göttingen
 Sabine Beutert, Köln
 Brigitte Bey, Berlin
 Wolfgang Bey, Chemnitz
 Detlev Beyer-Peters, Marl
 Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen
 Rainer Bicknase, Langen
 Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
 Monika Bietz, Nieder-Olm
 Dr. Fritz Bilz, Köln
 Dr. Detlef Bimboes, Berlin
 Bernd Binder, Berlin
 Thomas Birg, Hattingen
 Matthias W. Birkwald, Köln
 Heinrich Birner, München
 Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
 Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
 Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund
 Andreas Blechner, Burgdorf
 Heinrich Bleicher, Berlin
 Dr. Antje Bloecker, Muenstedt
 Günter Bloitzheim, Köln
 Matthias Blöser, Frankfurt
 Dirk Blotevogel, Troisdorf

MEMORANDUM 2014

Josef Böck, Großeneseebach
Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
Nadine Boguslawski, Stuttgart
Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Isernhagen
Rudolf Borchert, Waren
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Monika Börner, Leipzig
Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Manfred Böttcher, Hannover
Matthias Böttcher, Zwickau
Maren Bracker, Kassel
Giesela Brandes-Steggewentz, Osnabrück
Klaus Brands, Drolshagen
Eberhard Brandt, Hamburg
Monika Brandt, Dortmund
Prof. Dr. Peter Brandt, Berlin
Lothar Bratfisch, Herford
Dietrich Brauer, Oberhausen
Karsten Braun, Hagen
Peter Braun, Rödinghausen
Leo Braunleder, Wuppertal
Klaus Brebaum, Münster
Carsten Bremer, Braunschweig
Hans-Erich Bremes, Hamm
Marlis Bremisch, Ilmenau
Dr. Hans-Peter Brenner, Bonn
Ulrike Breth, Koblenz
Dr. Oskar Brilling, Schwelm
Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
Dr. Olaf Brockmann, Berlin
Gerd Brücker, Frankfurt
Theresa Bruckmann, Worpswede
Sonja Brüggemeier, Hannover
Karin Brugger, Neu-Ulm
Dr. Jochen Buchholz, Bonn
Lars Buchholz, Wenzlow
Michael Buchholz, Minden
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
Matthias Buchhorn, Müllrose
Wolfgang Buckow, Berlin
Prof. Dr. Margret Bülow-Schramm, Hamburg
Heiner Bümlen, Berlin
Hans-Ulrich Bünger, Baiersbronn
Harald Hermann Büsing, Oldenburg
Torsten Bultmann, Bonn
Jürgen Burger, Bremen
Dr. Sylvia Burkert, Düsseldorf
Kai Burmeister, Stuttgart
Dr. Ulrich Busch, Berlin
Günter Busch, Mühlacker
Veronika Buszewski, Herne
Rainer Butenschön, Hannover
Dr. Carolin Butterwegge, Köln
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln

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

Annette Dahms, Nürnberg
Monika Damaschke, Lüneburg
Adelheid Danielowski, Trebel
Holger Dankers, Stade
Onno Dannenberg, Delmenhorst
Hans Decruppe, Bergheim
Dr. Axel Deeke, Nürnberg
Fredrik Dehnerdt, Hamburg
Wolfgang Denecke, Leipzig
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Herbert Derksen, Kleve
Walter Deterding, Hannover
Richard Detje, Ahrensburg
Karsten Deutschmann, Berlin
Theodor Dickmann, Bad Homburg
Raoul Didier, Berlin
Joachim Diebitsch, Seelze
Norbert Diebold, Münster
Hermann Dierkes, Duisburg
Dr. Andreas Diers, Bremen
Reinhard Dietrich, Bremerhaven
Joachim Dillinger, Berlin
Nikolaus Dinkelacker, Monchique
Kirsten Dinnebie, Marburg
Helmut Dinter, Wessobrunn
Martina Ditzell, Northeim
Gloria Dohm, Saarbrücken
Florian Dohmen, Duisburg
Hans-Peter Dohmen, Remscheid
Jochen Dohn, Hanau
Wolfgang Dohn, Hanau
Prof. Dr. Ulrich Dolata, Stuttgart
Günter Domke, Düsseldorf
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig
Werner Dreibus, Wagenfeld
Dieter Dressel, Berlin
Dominik Düber, Köln
Rolf Düber, Erfurt
Dr. Dietmar Düe, Kassel
Hubert Dünneberger, Berlin
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall
Bernd Duschner, Pfaffenhofen

Helga Ebberts, Bremen
Jochen Ebel, Borkheide
Michael Ebenau, Jena

Claudia Eberhard, Hannover
 Roman Eberle, Dortmund
 Horst Eberlein, Berlin
 Gunter Ebertz, Berlin
 Raimund Echterhoff, Wuppertal
 Jürgen Egner, Willich
 Jutta Ehlers, Berlin
 Christoph Ehlscheid, Neuwied
 Dr. Kai Eicker-Wolf, Marburg
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
 Uschi Eiter, Kirchdorf
 Stephan Elkins, Marburg
 Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
 Gerhard Endres, München
 Michael Endres, Ratingen
 Dieter Engel, Wiesbaden
 Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
 Walter Erb, Darmstadt
 Joachim Ernst, Bremen
 Prof. Trevor Evans, Berlin

 Walter Fabian, Hannover
 Robert Fährndrich-Mai, Ravensburg
 Thomas Fahsl, Nürnberg
 Wolfgang Faissner, Aachen
 Gregor Falkenhain, Solingen
 Jürgen Falkenstein, Göppingen
 Reinhold Falta, Mainz
 Nico Faupel, Groß Kreutz
 Hinrich Feddersen, Hamburg
 Josef Fehlandt, München
 Dr. Peter Fehn, Anklam
 Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach
 Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
 Marion Fendt, Bad Feilnbach
 Dr. Kurt Fenske, Berlin
 Jörg Ferrando, Frankfurt
 Herbert Fibus, Übach-Palenberg
 Harald Fiedler, Friedrichsdorf
 Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg-GE
 Dr. Ulrich Fiedler, Berlin
 Bernd Fiegler, Köln
 Dr. Fritz Fiehler, Husum
 Adrijana Filehr, Neckargemünd
 Josef Filippek, Lüdenscheid
 Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
 Arno Fischer, Peine
 Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam
 Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
 Volker Fischer, Berlin
 Claudia Fleisch, Marl
 Tino Fleckenstein, Aschaffenburg
 Hermann Fleischer, Salzgitter
 Wolfgang Förster, Speyer
 Uwe Foullong, Bottrop

Michael Frank, Hildesheim
 Reinhard Frankl, Aschaffenburg
 Otfried Frenzel, Chemnitz
 Dr. Joke Frerichs, Köln
 Günter Frey, Burgau
 Dr. Wolfram Friedersdorff, Raben Steinfeld
 Daniel Friedrich, Berlin
 Klaus Friedrich, Würzburg
 Marianne Friemelt, Frankfurt
 Rainer Fritsche, Berlin
 Andreas Froberg, Aachen
 Günter Froschauer, Düsseldorf
 Edith Fröse, Duisburg
 Gesche Funk, Bremerhaven
 Richard Funke, Köln
 Kurt Fussangel, Bremen

 Dr. Philipp Gabsch, Rostock
 Ludger Gaillard, Göttingen
 Gabriela Galli, Werther
 Dr. Irene Gallinge, Berlin
 Prof. Dr. Berthold Gasch, Lauenburg
 Claire Gautier, Bremen
 Elmar Gayk, Trebel
 Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm
 Werner Geest, Wedel
 Andreas Gehrke, Ronnenberg
 Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, Hagen
 Holger Gensicke, Landesbergen
 Justin Gentzer, Dortmund
 Roman George, Diez
 Dr. Cord-Albrecht Gercke, Geilenkirchen
 Dr. Klaus-Uwe Gerhardt, Obertshausen
 Renate Gerkens, Hamburg
 Axel Gerntke, Frankfurt
 Dr. Sabine Gerold, Leipzig
 Lisa Gesau, Northheim
 Rainer Girndt, Bochum
 Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
 Heiko Glawe, Berlin
 Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
 Marlu Gleiser, Bad Hersfeld
 Christian Gloede, Bremen
 Renate Gmoser, Neckartailfingen
 Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim
 Burglinde Goers, Meißen
 Joachim Gogoll, Nottuln
 Adi Golbach, Berlin
 Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
 Eckart Goldmann, Bremen
 Sandra Goldschmidt, Hannover
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg
 Andreas Gora, Ahlen
 Manfred Gornik, Gladbeck
 Thomas Gorsboth, Bad Orb

MEMORANDUM 2014

Arno Gottschalk, Bremen
Prof. Dr. Hanna Grabley, Bad Saarow
Ralph Graf, Goslar
Prof. Dr. Michael Graff, Bremen
Iris Gramberg, Oldenburg
Regine Greb, Siegen
Monika Greve, Bielefeld
Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
Herbert Grimm, Dortmund
Thomas Grobe, Hannover
Julia Großholz, Hamburg
Christoph Großmann, Salzgitter
Edith Großpietsch, Offenbach
Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
Walter Gruber, Salzgitter
Rainer Gryschko, Mainz
Günter Grzega, Treuchtlingen
Dr. Willem Günnemann, Bad Emstal
Dr. Wolfgang Güttler, Halle
Frauke Gützkow, Frankfurt
Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle

Simon Habermaaß, Heidelberg
Dr. Elsa Hackl, Wien
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Inga von Hagen, Bremen
Volker Hahn, Bad Gandersheim
Dr. Barbara Hähnchen, Panketal
Ulf Halbauer, Ilsenburg
Andreas Hallbauer, Berlin
Antje Hamann, Gladenbach
Andreas Hammer, Östringen
Thomas Händel, Fürth
Christian Harde, Tübingen
Jürgen Hartmann, Wolfenbüttel
Rosmarie Hasenkox, Wuppertal
Rüdiger Hauff, Stuttgart
Evelyn Haumann-Fürst, Regensburg
Wolfgang Haupt, Renningen
Rosi Haus, Münster
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
Helga Hecht, Bielefeld
Angelika Hecker, Moers
Jörg Heiderich, Hofgeismar
Anny Heike, Fürth
Andreas Heil, Dortmund
Stefan Heimlich, Falkensee
Michael Hein, Schwelm
Dr. Cornelia Heintze, Leipzig
Dieter Heisig, Gelsenkirchen
Uwe Heissler, Hamburg
Ronald Heller, Neuenhagen
Prof. Dr. Fritz Helmedag, Chemnitz
Jürgen Hennemann, Ebern
Prof. Dr. Peter Hennicke, Wuppertal

Peter Henrich, Flemlingen
Dr. Ralf Henrichs, Münster
Dr. Detlef Hensche, Berlin
Renate Henscheid, Essen
Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim
Jürgen Hentzelt, Dortmund
Michael Hermund, Bochum
Prof. Dr. Peter Herrmann, Rom
Alexander Herz, Vaterstetten
Hans-Jürgen Herzberg, Aken
Prof. Dr. Gerhard Heske, Berlin
Dr. Horst Hesse, Leipzig
Karl L. Hesse, Bendorf
Andreas Heun, Duisburg
Dr. Ludwig Heuwinkel, Bielefeld
Hermann Hibbeler, Lage
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Günter Hieber, Marburg
Frank Hiebert, Saarbrücken
Georg Hiermann, Herzogenaurach
Klemens Himpele, Wien
Frank Hinrichs, Koblenz
Nicolaus Hintloglou, Düsseldorf
Lieselotte Hinz, Düsseldorf
Jörg Hobland, Unterschleißheim
Timo Hodel, Mannheim
Beate Hoffmann, Hanau
Bernhard Hoffmann, Eppelheim
Heinz Hoffmann, Gröditz
Dr. Heinz-Gerd Hofschien, Bremen
Jürgen Hölterhoff, Bielefeld
Helmut Holtmann, Bremen
Christine Holzing, Koblenz
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
Jonas Christopher Höpken, Oldenburg
Klaus Horn, Söhrewald
Roland Hornauer, Erlangen
Guido Hornkohl, Wörpswede
Frank Hornschu, Kiel
Anne Hornung, Eppelheim
Martin Hornung, Eppelheim
Jürgen Horstmann, Berlin
Hans-Georg Höter, Mülheim/Ruhr
Marie-Antoinette Hübner, Lenggries
Rainer Hübner, Lenggries
Gerd Huhn, Dortmund
Martin Huhn, Mannheim
Frank Hühner, Frankfurt (Oder)
Doris Hülsmeier, Bremen
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim
Horst Ihssen, Seelze
Tamer Ilbuga, Hamburg
Rico Irmischer, Regensburg
Bodo Irrek, Berlin
Frank Iwer, Stuttgart

Otto Jäckel, Wiesbaden
 Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Prof. Dr. Johannes Jäger, Gerasdorf
 Michael Jäkel, Köln
 Christoph R. Janik, Wesseling
 Burkhard Janke, Erkerode
 Dr. Dieter Janke, Leipzig
 Christian Janßen, Bielefeld
 Helmut Janßen-Orth, Hamburg
 Jascha Jaworski, Kronshagen
 Brigitte Jentzen, Flörsbachtal
 Christoph Jetter, Darmstadt
 Berith Jordan, Lübeck
 Hermann Jürgens, Hamburg
 Jürgen Jürgens, München
 Regina Jürgens, Hamburg
 Michael Jung, Hamburg
 Karin Junge-Kühne, Detmold
 Jörg Jungmann, Wiesbaden
 Herbert G. Just, Wiesbaden
 Dr. Heiner Jüttner, Aachen

Ingrid Kagermeier, Erlangen
 Prof. Dr. Gisela Kahl, Jena
 Björn Kallis, Stuttgart
 Armin Kaltenbach, Affalterbach
 Helmut Kanand, Wetter/Ruhr
 Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg
 Tobias Kaphegyi, Tübingen
 Michael Karnetzi, Berlin
 Bernd Kaßbaum, Frankfurt
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
 Manfred Kays, Braunschweig
 Sami Kbaier, Dortmund
 Dr. Andreas Keller, Berlin
 Hermann Kemper, Brake
 Dr. Klaus Keßler, Detmold
 Karin Kettner, Münster
 Dr. Gunnar Ketzler, HZ Kerkrade
 Thomas Keuer, Duisburg
 Sabine Kiel, Laatzen
 Werner Kiepe, Düsseldorf
 Dierk Kieper, Bonn
 Wolfgang Killig, Hamburg
 Prof. Dieter Kirchhöfer, Lehnitz
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
 Bernd Klappenecker, Jagsthausen
 Peter Kleemann, Löhnberg
 Manfred Klei, Bad Salzuflen
 Dr. Angelika Klein, Seegebiet Mansfelder
 Land
 Prof. Dr. Hans-Dieter Klein, Seegebiet
 Mansfelder Land
 Hans-Jürgen Klemm, Bad Oeynhausen
 Ansgar Klinger, Krefeld
 Dr. Bernhard Klinghammer, Ronnenberg

Helmut Klingl, Amstetten
 Lars Klingsing, Garbsen
 Pat Klinis, Heidelberg
 Hans Klinker, Memmelsdorf
 Jürgen Klippert, Hagen
 Alfred Klose, Hannover
 Lothar Klouten, Krefeld
 Dr. Allbert Klüpfel, Duisburg
 Dr. Sebastian Klus, Freiburg
 Jürgen Klute, Herne
 Dieter Knauß, Waiblingen
 Detlev Knocke, Bonn
 Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
 Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld
 Dieter Knutz, Elsfleth
 Dr. Angelika Kober, Leipzig
 Cornelia Koch, Braunschweig
 Erich Koch, Schieder-Schwalenberg
 Hajo Koch, Dortmund
 Klaus Thomas Koch, Bad Nenndorf
 Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
 Michael Kocken, Nürtingen
 Wolfgang Köcher, Krummhörn
 Otto König, Hattingen
 Thomas Köhler, Hagen
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Berlin
 Ralf Körber, Berlin
 Jörg Köther, Peine
 Roland Kohsiek, Hamburg
 Harald Kolbe, Hannover
 Stefan Konrad, Herne
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel
 Wilhelm Koppelman, Bramsche
 Norbert W. Koprek, Hameln
 Prof. Dr. Thomas Korenke, Vettweiß
 Ina Korte-Grimberg, Kaarst
 Marion Koslowski-Kuzu, Söhlde
 Michael Kotzian, Bottrop
 Horst Kraft, Düsseldorf
 Martin Krämer, Frankfurt
 Ralf Krämer, Berlin
 Prof. Dr. Jürgen Kranz, Halle
 Lothar Kraschinski, Wuppertal
 Astrid Kraus, Köln
 Dieter Krause, Neustadt
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
 Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
 Stefan Kreft, Essen
 Jutta Krellmann, Coppenbrügge
 Peter Kremer, Castrop-Rauxel
 Daniel Kreutz, Köln
 Walter Krippendorf, Hamburg
 Tobias Kröll, Tübingen
 Ulrich Kröpke, Bielefeld
 Beate Krügel, Hannover
 Martin Krügel, Hannover

MEMORANDUM 2014

Dr. Stephan Krüger, Berlin
Lothar Krüger, Leipzig
Reinhard Krüger, Hannover
Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim
Gerrit Krull, Oldenburg
Stephan Krull, Magdeburg
Prof. Dr. Wolfgang Krumbein, Bühren
Bernd Krumme, Kassel
Thomas Krumscheid, Herzogenrath
Werner Krusenbaum, Mülheim/Ruhr
Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin
Klaus Kubig, Lübeck
Werner Kubitz, Salzgitter
Ines Kuche, Leipzig
Hajo Kuckero, Bremen
Michael Kuehn, Münster
Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
Stefanie Kümmel, Neuss
Michael Kugelmann, Neu-Ulm
Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn
Manfred Kunstlewe, Nottuln
Alfons Kunze, München
Peter Kurbjuweit, Hameln
Wilfried Kurtzke, Frankfurt
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg

Winfried Lätsch, Berlin
Antje Lander, Friedrichshafen
Wolfgang Lange, Gevelsberg
Knut Langenbach, Berlin
Detlev v. Larcher, Weyhe
Markus Lauber, Köln
Bernd Lauenroth, Hattingen
Jörg Lauenroth-Mago, Stadt Öbisfelde/
Weferlingen
Richard Lauenstein, Lehrte
Steven Lavan, Kassel
Dr. Angelika Leffin, Bremen
Rainer Lehmann, Frankfurt
Dr. Steffen Lehnendorff, Köln
Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul
Bruno Leidenberger, Fellbach
Dr. André Leisewitz, Weilrod
Rolf Lemm, Glava, Schweden
Manfred Lesch, Frankfurt
Reiner Liebau, Minden
Christoph Lieber, Hamburg
Georg Liebl, Leidersbach
Hartmut Limbeck, Wittmund
Godela Linde, Marburg
Beate Lindemann, Rugensee
Hedi Lindemann, Rugensee
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz
Ralf Linder, Hamburg
Johannes Linn, Marburg
Axel Lippek, Bochum

Wolfgang Lippel, Nienburg
Hauke Lippert, Bad Oldesloe
Gerd Lobodda, München
Jürgen Locher, Bad Kreuznach
Jochem Loeber, Übach-Palenberg
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
Dr. Barbara Loer, Bremen
Anne Löscher, Leipzig
Klaus Peter Lohest, Waldesch
Walter Lohne, Aachen
Horst Ludewig, Salzgitter
Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt
Uli Ludwig, Halstenbek
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
Jürgen Luschberger, Düsseldorf
Sibylle Lust, Frankfurt
Lothar Lux, Herten

Dr. Gerd Maas, Wetttenberg
Wolf Mache, Meerbusch
Dr. Jens Maeße, Mainz
Prof. Dr. Birgit Mahnkopf, Berlin
Karl Mai, Halle
Melanie Maier, Wuppertal
Burkhard Malotke, Mosbach
Dr. Cornelia Mannewitz, Rostock
Frank Mannheim, Hannover
Dr. Sabine Manning, Berlin
Axel W. Marek, Wiesbaden
Manfred Margner, Oldenburg
Dr. Peter Marquardt, Bremen
Jochen Marquardt, Hagen
Prof. Dr. Ralf-M. Marquardt,
Lüdinghausen
Wolfgang Marquardt, Solingen
Dr. Rudolf Martens, Berlin
Heinz Martens, Oberhausen
Dr. Tomas Martin, Karlsruhe
Heike Marx, Straußfurt
Uta Matecki, Klein Vielen
Martin Mathes, Berlin
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
Horst Maylandt, Sprockhövel
Frank Mecklenburg, Schwerin
Thomas Mehlin, Netphen
Klaus Mehnert, Radolfzell
Christine Meier, Berlin
Lars Meier, Bonn
Michael Meineke, Hamburg
Uwe Meinhardt, Stuttgart
Prof. Dr. Herbert Meißner, Oranienburg
Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin
Gerhard Meiwald, Neuenkirchen
Jörg Melz, Hannover
Helmut Menzel, München
Nicol Mersteiner, Wollin

Marco Merten, Paderborn
 Gerhard Mette, Curau
 Jonas Metz, Münster
 Thomas Meyer-Fries, München
 Andreas Meyer-Lauber, Düsseldorf
 Ralf Michalowsky, Gladbeck
 Hans-Josef Michels, Köln-Deutz
 Manuel Michniok, Erlangen
 Dr. Hans Mittelbach, Berlin
 Dr. Wolfgang Mix, Berlin
 Margret Mönig-Raane, Berlin
 Melanie Mörchen, Hamburg
 Prof. Günther Moewes, Dortmund
 Peter Mogga, Stolberg
 Annegret Mohr, Bonn
 Manfred Moos, Frankfurt
 Gernot Mühge, Bochum
 Bernhard Müller, Hamburg
 Dr. Stephan Müller, Berlin
 Gregor Müller, Kabelsketal
 Michael Müller, Berlin
 Norbert Müller, Oberhausen
 Petra Müller, Hamburg
 Prof. Dr. Klaus Müller, Lugan
 Werner Müller, Bremen
 Siegfried Müller-Maige, Frankfurt
 Klaus Müller-Wrasmann, Hannover
 Marc Mulia, Oberhausen
 Uwe Myler, Bonn

Jochen Nagel, Groß-Gerau
 Dr. Georg Nagele, Hannover
 Burkhard Naumann, Dresden
 Martin Nees, Köln
 Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
 Joachim Neu, Berlin
 Bernd Neubacher, Lübeck
 Angelika Neubäcker, Kempten
 Reinhard Neubauer, Göttingen
 Roland Neuhaus, Kiel
 Peter Neumaier, Wiesbaden
 Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
 Klaus Nevians, Dortmund
 Dieter Nickel, Oldenburg
 Wolfgang Niclas, Erlangen
 Lars Niggemeyer, Hannover
 Andreas Nolte, Braunschweig
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
 Laurenz Nurk, Dortmund

Ralf Oberheide, Springe
 Dr. Paul Oehlke, Köln
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Rainald Ötsch, Berlin
 Hans Oette, Neuenstadt
 Jürgen Offermann, Wuppertal

Gabriele Osthusenrich, Hannover
 Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
 Stephan Otten, Köln
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld
 Walter Otto-Holtey, Playa del Hómbre

Pia Pachauer, Hildesheim
 Heinrich Paul, Roth
 Roland Pauls, Witten
 Dieter Pauly, Düsseldorf
 Fritz Peckedrath, Detmold
 Klaus Pedoth, Recklinghausen
 Josef Peitz, Krefeld
 Prof. Peter Peschel, Essen
 Dr. Emanuel Peter, Rottenburg
 Axel Peters, Dormagen
 Finn Petersen, Schleswig
 Heinz Pfäfflin, Nürnberg
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn
 Dr. Helmut Pfister, Erlangen
 Frank Pharao, Hannover
 Klaus Pickshaus, Frankfurt
 Henrik Piltz, Berlin
 Fabian Pilz, Hanau
 Michael Pilz, Hanau
 Rainer Pink, Berlin
 Matthias Pippert, Lauterbach
 Markus Plagmann, Berlin
 Oskar Pöhlke, Salzgitter
 Dennis Poß, Schmelz
 Gisa Prentkowski, Frankfurt
 Prof. Dr. Rolf Prim, Schlier
 Patrick Prüfer, Emsdetten
 Dr. Ralf Ptak, Wankendorf
 Irene Purschke, Bremen
 Erhard Pusch, Esslingen
 Hans-Georg Pütz, Enger
 Dieter Pysik, Walldürn

Gunter Quaißer, Frankfurt
 Michael Quetting, St. Ingbert

Lilo Rademacher, Friedrichshafen
 Luthfa Rahman, Wiesbaden
 Wolfgang Räsche, Salzgitter
 Oliver Rath, Hünstetten
 Dr. Paul Rath, Münster
 Heinz Rech, Essen
 Alexander Recht, Köln
 Michael Reifhardt, Buchholz
 Hans-Joachim Reimann, Bremen
 Michael Reimann, Königs Wasterkamp
 Jörg Reinbrecht, Hannover
 Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow

MEMORANDUM 2014

Christian Reischl, München
Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim
Herbert Rensing, Blomberg
Thomas Ressel, Kellheim
Dr. Joachim Reus, Darmstadt
Kurt Reuter, Bad Oldesloe
Dr. Norbert Reuter, Berlin
Christa Revermann, Berlin
Thomas Rexin, Regensburg
Dr. Edelbert Richter, Weimar
Dr. Gerhard Richter, Buckow
Prof. Dr. Horst Richter, Freital
Dr. Karsten Riedl, Essen
Anne Rieger, Graz
Frank Riegler, Bubenreuth
Siegfried Riemann, Bruchköbel
Michael Ries, Hannover
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg
Juana Riquelme Ahumada, Bielefeld
Mark Roach, Hamburg
Wille Robertz, Windeck
Franz Rockinger, Eichenau
Franz-Josef Röwekamp, Münster
Günter Roggenkamp, Moers
Sebastian Rohde, Koblenz
Katharina Roloff, Hamburg
Dr. Bärbel Rompeltien, Sudwalde
Sigrid Rose, Bielefeld
Stephanie Rose, Hamburg
Eckart Rosemann, Kaarst
Michaela Rosenberger, Hamburg
Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
Dieter Rosner, Erlangen
Dr. Volker Roth, Düsseldorf
Albert Rozsai, Düsseldorf
xAnke Rudat, Hagen
Hans-Peter Rudolph, Vellmar
Stefan Rudschinat, Hamburg
Hajo Rübsam, Homberg
Walter Rüh, Düsseldorf
Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld

Yvonne Sachtje, Essen
Robert Sadowsky, Gelsenkirchen
Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
Dr. Marion Salot, Bremen
Gert Samuel, Düsseldorf
Bernhard Sander, Wuppertal
Anne Sandner, Münster
Günter Sanné, Eschborn
Enzo Savarino, Friedrichshafen
Günther Schachner, Peiting
Ruth Schäfer, Wuppertal
Dietmar Schäfers, Gelsenkirchen
Manfred F.G. Schäffer, Bad Oeynhausen
Heidi Scharf, Schwäbisch Hall

Karl Scheerer, Ulm
Angela Scheffels, Neuberg
Gerald Scheidler, Bremen
Ellen Scherbaum, Lindenberg/Allgäu
Christoph Scherzer, Düsseldorf
Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg
Dr. Bettina Schewe, Oldenburg
Heiner Schilling, Bremen
Jörn Schimmel, München
Dominik Schirmer, Kiefersfelden
Michael Schlecht, Berlin
Dr. Andreas Schlegel, Varel
Gudrun Schlett, Groß-Gerau
Alfred Schleu, Gelsenkirchen
Thorsten Schlitt, Berlin
Uwe Schlüper, Aachen
Dr. Josef Schmee, Wien
Detlev Schmidt, Düsseldorf
Gabi Schmidt, Bochum
Gabriele Schmidt, Gladbeck
Gisbert W. Schmidt, Dortmund
Gudrun Schmidt, Frankfurt
Prof. Dr. Hajo Schmidt, Hagen
Dr. Ingo Schmidt, New Westminster, BC
Lisa Schmidt, Marburg
Marlis Schmidt, Salzgitter
Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen
Thomas Schmidt, Düsseldorf
Uwe Schmidt, Biebertal
Werner Schmidt, Stuttgart
Martin Schmidt-Zimmermann,
Braunschweig
Horst Schmittthener, Niedernhausen
Eberhard Schneider, Bruchsal
Gerhard Schneider, Ellwangen
Günter Schneider, Unna
Dr. Wolfgang Schober, Bremen
Jariv Schönberg, Bensheim
Andreas Schönfeld, Leipzig
Wilfried Schollenberger, Heidelberg
Dieter Scholz, Berlin
Stefanie Marie Scholz, Berlin
Christian Schreiner, Oberursel
Birgit Schröder, Hattingen
Matthias Schröder, Marburg
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Dr. Patrick Schreiner, Hannover
Prof. Dr. Mechthild Schrooten, Berlin
Florian Schubert, Hamburg
Bernd Schüngel, Berlin
Andreas Schüßler, Bielefeld
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
Kevin Schütze, Berlin
Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
Dr. Michael Schuler, Tecklenburg
Katharina Schüler, Marl

Matthias Schult, Detmold
 Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf
 Prof. Dr. Helga Schultz, Berlin
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal
 Hartmut Schulz, Neustadt
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Berlin
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann,
 Bremen
 Hartmut Schurig, Berlin
 Sandra Schuster, Berlin
 Siegbert Schwab, Neumünster
 Ingo Schwan, Kassel
 Prof. Dr. Jürgen Schwark, Bocholt
 Helmuth Schwarz, Münster
 Michael Schwarz, Tübingen
 Helga Schwitzer, Hannover
 Reinhard Schwitzer, Hannover
 Prof. Dietmar Seeck, Emden
 Prof. Dr. Franz Segbers, Kelkheim
 Barbara Sendlak-Brandt, Bochum
 Gerd Siebecke, Hamburg
 Thorsten Sieber, Lehrte
 Elke Sieger, Frankfurt
 Reinhold Siegers, Mönchengladbach
 Friedrich Siekmeier, Hannover
 Herbert Sinn, Heidelberg
 Dr. Ralf Sitte, Berlin
 Harry Skiba, Braunschweig
 Gert Söhnlein, Kist
 Alexander Sohn, Göttingen
 Margarete Solbach, Helpsen
 Dr. Jörg Sommer, Bremen
 Simon Sonntag, Bornheim
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
 Thomas Sorg, Altbach
 Georg Sperber, Sulzbach-Rosenberg
 Bernd Spitzbarth, Mülsen
 Uwe Spitzbarth, Dortmund
 Gabriel Spitzner, Düsseldorf
 Götz Spriewald, Köln
 Sonja Staack, Berlin
 Martina Stackelbeck, Dortmund
 Andreas Stähler, Niedernhausen
 Jürgen Stamm, Stuttgart
 Sybille Stamm, Stuttgart
 Enrico Stange, Borna
 Siegfried Stapf, Brühl
 Alfred Staudt, Schmelz
 Lars Stegenwaller, Duisburg
 Stepan Steiger, Prag 8
 Detlef Steinbach, Hagen
 Ellen Steinbach, Hagen
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
 Prof. Dr. Brigitte Stepanek, Greifswald
 Joh. Renatus Stephani, Aalen
 Johanna Stephani-Junginger, Abtsgmünd

Hans-Dieter Stimpfig, Kassel
 Hartmut Stinton, Bremen
 Volker Stöckel, Osnabrück
 Wilfried Stockhaus, Dortmund
 Gerd Stodollick, Arnberg
 Dr. Ursula Stöger, München
 Klaus Störch, Flörsheim
 Herbert Storn, Bad Vilbel
 Ruth Storn, Bad Vilbel
 Dr. Detlev Sträter, München
 Manfred Sträter, Dortmund
 Rosemarie Straub, Berlin
 Johannes Stremme, Kronshagen
 Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Berlin
 Dr. Peter Strutynski, Kassel
 Rita Stuke-Pütz, Bielefeld
 Volker Stumpf, Hannover
 Peter Stutz, Oldenburg
 Helmut Süllwold, Dortmund
 Wolfgang Süß, Fürth
 Ferdinand Süwolto, Lünen
 Prof. Dr. György Széll, Osnabrück

 Harald Tanski, Detmold
 Ingo Tebbe, Bremen
 Claudia Temps, Klein Grenz
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
 Elke Theisinger-Hinkel, Kaiserslautern
 Anneliese Thie, Aachen
 Erika Thiel, Stuhr
 Hubert Thiermeyer, München
 Ulrich Thöne, Berlin
 Andreas Thomsen, Bad Zwischenahn
 Jan Matthias Threin, Köln
 Wolfgang Thurner, Hanau
 Christian Thym, Stuttgart
 Michael Tiemens, Idstein
 Dr. Lothar Tippach, Leipzig
 Ulrike Tirre, Wagenfeld
 Dr. Hartmut Tofaute, Berlin
 Hannelore Tölke, Dortmund
 Zayde Torun, Dortmund
 Dr. Jutta Träger, Gießen
 Klaus Trautwein, Wetzlar
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Berlin
 Günter Treudt, Berlin
 Wolfgang Trittin, Frankfurt
 Eugen Troendlin, Berlin
 Dr. Axel Troost, Leipzig
 Antje Trosien, Hersbruck
 Uwe Tschirner, Mülheim/Ruhr
 Manfred Tybussek, Mühlheim am Main

 Hüseyin Ucar, Bochum
 Olaf Ueberheide, Hohenhameln

MEMORANDUM 2014

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

Dr. Kai Van de Loo, Bochum
Dr. Hermann Vetter, Schönbrunn
René Vits, Dresden
Harry Völler, Kassel
Wolfgang Vogel, Erlangen
Karen Vogel-Krawczyk, Bremen
Willi Vogt, Bielefeld
Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
Bernd Vorlaeufer-Germer, Bad Homburg
Jan de Vries, Hannover
Reinhard van Vugt, Siegbach

Alexander Wagner, Frankfurt
Dr. Alexandra Wagner, Berlin
Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg
Rolf Walther, Dessau-Roßlau
Hans-Dieter Warda, Bochum
Veronika Warda, Bochum
Dr. Bert Warich, Berlin
Wilhelm Warner, Hannover
Hugo Waschkeit, Ronnenberg
Georg Wäsler, Taufkirchen
Dr. Hans Watzek, Berlin
Jürgen Wayand, Bremen
Jan S. Weber, Köln
Christian Wechselbaum, Bremen
Marianne Weg, Wiesbaden
Doris Wege, Frankfurt
Ralf Weggenmann, Frankfurt
Dr. Diana Wehlau, Bremen
Dr. Dr. Hagen Weiler, Göttingen
Harald Weinberg, Berlin
Dr. Rolf Weitkamp, Köln
Stefan Welberts, Kleve
Hans Günter Weller, Siegen
Dr. Marianne Welteke-Erb, Hungen
Michael Wendt, München
Klaus Wendt, Heilbronn
Heinz Georg von Wensiersky,
Bad Bentheim

Dr. Dieter Werblow, Dresden
Alban Werner, Aachen
Dr. Harald Werner, Bestensee
Markus Westermann, Bremen
Ulrich Westermann, Frankfurt
Gerhard Wick, Geislingen
Jörg Wiedemuth, Berlin
Roland Wiegmann, Hamburg
Margarete Wiemer, Frankfurt
Angelika Wiese, Düsseldorf
Michael Wiese, Herne
Peter Wiesrecker, Lippetal
Franziska Wiethold, Berlin
Matthias Wilhelm, Kissenbrück
Klaus Willkomm-Wiemer, Frankfurt
Elke Windemuth, Frankfurt
Sven Wingerter, Wald-Michelbach
Thomas Winhold, Frankfurt
Arne Winkelmann, Wülfrath
Burkhard Winsemann, Bremen
Johannes Wintergerst, Queidersbach
Darijusch Wirth, Nienburg
Sabrina Wirth, Nienburg
Carsten Witkowski, Offenbach
Prof. Dr. Gerhard Wittich, Berlin
Viktor Wittke, Peine
Herbert Wöhr, Abensberg
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
Hans-Otto Wolf, Dortmund
Ilse Wolf, Bonn
Jürgen Wolf, Braunschweig
Harald Wolf, Berlin
Rüdiger Wolff, Berlin
Petra Wolfram, Hattingen
Susanne Wrona, Marburg
Stefan Würzbach, Frankfurt
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
Dr. Beatrix Wupperman, Bremen

Wilhelm Zachraj, Dorsten
Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw, Nisdorf
Beate Zeidler, Frankfurt
Sabine Zeis, Westensee
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Wiesbaden
Werner Zipperer, Augsburg
Norbert Zirnsak, Obertheres
Kay Zobel, Lalendorf
Dietmar Zoll, Rostock
Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Konjunktur und Beschäftigung in Deutschland und Europa

Nach deutlichen Rückgängen in den Vorjahren wird im Euroraum wieder mit einer leicht steigenden Wirtschaftsleistung gerechnet. Damit ist die Krise im Euroraum aber keineswegs beendet. Für die südlichen Krisenländer wird nach dem massiven Absturz ihrer Ökonomien lediglich ein minimales Wachstum oder sogar ein weiteres Schrumpfen prognostiziert. Insofern beruht der erwartete Anstieg der europäischen Wirtschaftsleistung vor allem auf Deutschland als der größten europäischen Ökonomie. Allerdings kann gerade die deutsche Entwicklung kein Vorbild für die anderen Länder sein, denn sie ist Teil des europäischen Problems. Die schwache deutsche Lohnentwicklung hat dazu beigetragen, dass die Leistungsbilanzen in der Eurozone aus dem Ruder gelaufen sind. Die Leistungsbilanzdefizite und die daraus resultierende hohe Verschuldung der südlichen Euroländer sind die Kehrseite der deutschen Überschüsse. Aufgabe der deutschen Wirtschaftspolitik muss es daher sein, die einseitige Exportorientierung abzubauen. Dazu müssen die Löhne in Deutschland deutlich steigen und die öffentlichen Ausgaben erhöht werden. Gleichzeitig muss die rigorose Kürzungspolitik in den südlichen Ländern beendet werden.

2013 schrumpfte die Wirtschaft im Euroraum um 0,4 Prozent. Bereits im Vorjahr war die Wirtschaftsleistung um 0,6 Prozent gesunken. Nach dem großen ökonomischen Einbruch im Zuge der Wirtschaftskrise ab 2008 waren nur in den Jahren 2010 und 2011 positive Wachstumsraten in der Eurozone zu verzeichnen. Diese waren aber keineswegs einer marktwirtschaftlichen Selbststeuerung zu verdanken, sondern Folge einer expansiven Geldpolitik und umfassender nationaler wie internationaler Konjunkturprogramme.

Die Hoffnungen richten sich nun auf die kommenden Jahre, in denen wieder ein leichtes Wachstum erwartet wird. Für das laufende

Jahr wird mit rund einem Prozent gerechnet (vgl. etwa Gemeinschaftsdiagnose, Herbst 2013), erste Prognosen für 2015 liegen leicht darüber (DIW Wintergrundlinien, Dezember 2013). Doch selbst wenn diese Werte erreicht werden sollten, zeichnet sich damit keineswegs ein Ende der Krise im Euroraum ab. Für die südlichen Krisenländer – Italien, Spanien, Portugal – wird nach dem massiven Absturz ihrer Ökonomien für 2014 lediglich ein minimales Wachstum zwischen 0,1 Prozent und 0,6 Prozent prognostiziert, für Griechenland und Zypern sogar ein weiterer Rückgang um 1,0 bzw. 4,5 Prozent. Für Deutschland wird demgegenüber ein Wachstum von 1,8 Prozent erwartet. Allerdings kann gerade die deutsche Entwicklung kein Vorbild für die anderen Länder sein, denn sie ist Teil des europäischen Problems.

1.1 Deutschland – mehr Teil des Problems als Teil der Lösung

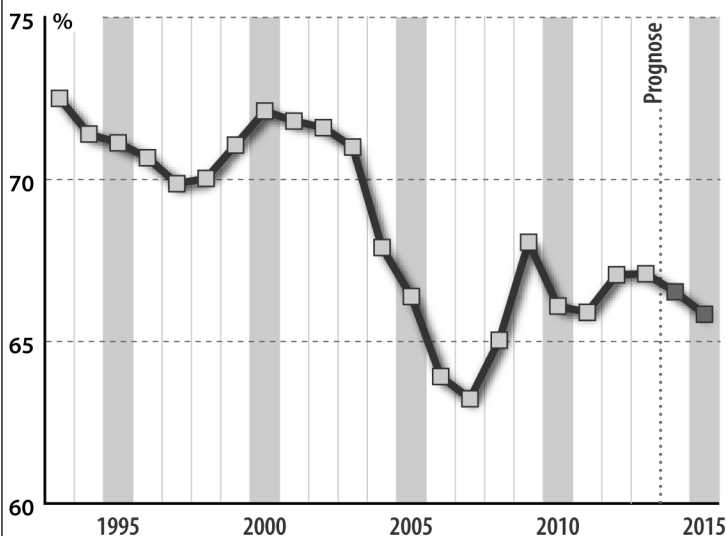
Deutschland hat nach der Einführung des Euro im Jahr 1999 mit einem Sonderweg bei der Lohnentwicklung zu den massiven Ungleichgewichten im Euroraum beigetragen. Zwischen 2000 und dem Beginn der Krise 2009 sind die Reallöhne pro Kopf in den 18 Euroländern im Durchschnitt um 5,3 Prozent gestiegen. Während Irland und Norwegen mit einem Anstieg von real rund 30 Prozent die Entwicklung anführten, bildete Deutschland mit einem Rückgang der Reallöhne um knapp drei Prozent das absolute Schlusslicht. Das Land mit der zweitschlechtesten Entwicklung, Italien, verzeichnete in diesem Zeitraum immerhin noch einen Reallohnanstieg von gut fünf Prozent.

Seit 2009 haben sich mit Blick auf die Lohnentwicklung deutliche Veränderungen ergeben. Aufgrund des massiven Drucks der Troika aus EU-Kommission, EZB und IWF sind die Löhne in den südlichen Krisenländern massiv gesunken, während eine Korrektur in Deutschland in Richtung höherer Löhne völlig unzureichend verlaufen ist: Die Reallöhne pro Kopf haben hier 2012 gerade einmal das Niveau des Jahres 2000 erreicht. Die Lohnquote, also der Anteil der Arbeitnehmerentgelte am gesamten Volkseinkommen, liegt trotz zeitweiliger Erholung

immer noch fünf Prozentpunkte unter dem Stand des Jahres 2000. Und der Aufholprozess scheint schon wieder zum Ende gekommen zu sein. Nach jüngsten Meldungen des Statistischen Bundesamts liegen die realen Bruttoeinkommen nach einem Plus von 1,5 Prozent im Jahr 2010, 1,2 Prozent im Jahr 2011 und 0,5 Prozent im Jahr 2012 mit -0,2 Prozent im Jahr 2013 wieder im Minus. Und ein weiteres Absinken der Lohnquote wird bereits prognostiziert. Nach wie vor wirken sich die Arbeitsmarktreformen im Zuge der „Agenda 2010“ negativ auf die Lohnentwicklung aus (vgl. Abbildung auf dieser Seite).

Entwicklung der Lohnquote

Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen



Quelle: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2014/2015. Prognose: DIW, Wintergrundlinien 2013/2014.

© ARBEITSGRUPPE
 ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
 MEMORANDUM 2014

1.2 Lohnentwicklung und Arbeitsmarkt

Durch die Umsetzung der Reformen im Zuge der „Agenda 2010“ sind Erwerbslose seitdem unter anderem gezwungen, einen angebotenen Job auch dann anzunehmen, wenn ihre Hilfebedürftigkeit dadurch nicht beendet, sondern nur gemindert wird und sie weiter auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Im Zusammenwirken mit allenfalls branchenbezogenen Mindestlöhnen und einem bis dato fehlenden gesetzlichen Mindestlohn, einer sinkenden Tarifbindung und dem unheilvollen Wirken christlicher („gelber“) Gewerkschaften hat dies den Druck auf das Lohnniveau erhöht und die Durchsetzungskraft von Gewerkschaften geschwächt. Damit ist eine starke Ausweitung des Niedriglohnsektors einhergegangen.

Die letzte europäische Lohnstrukturerhebung für das Jahr 2010 zeigt, dass im Schnitt der 17 Euro-Länder 14,8 Prozent der Beschäftigten im Niedriglohnsektor arbeiten. In Deutschland sind es dagegen 22,2 Prozent. Hier muss also fast jede bzw. jeder Vierte mit einem Niedriglohn auskommen und verdient damit weniger als zwei Drittel des mittleren Stundenlohns (Median). Nach Berechnungen des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ Report 2013, Nr. 1) erhalten somit gut acht Millionen Beschäftigte einen Stundenlohn von weniger als 9,14 Euro. 20,5 Prozent oder 6,9 Millionen Beschäftigte verdienen weniger als 8,50 Euro pro Stunde, darunter 2,7 Millionen Vollzeitbeschäftigte. 2,9 Millionen oder 8,7 Prozent verdienen sogar weniger als sechs Euro die Stunde.

Dieser problematischen Entwicklung werden immer wieder Erfolge der Arbeitsmarktpolitik im Zeichen der „Agenda 2010“ gegenübergestellt. In der Tat stieg die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 2000 und 2013 um knapp 2,5 Millionen oder 6,4 Prozent. Allerdings haben sich die insgesamt geleisteten Arbeitsstunden bzw. hat sich das gesamte Arbeitsvolumen im gleichen Zeitraum lediglich um 0,3 Prozent von 57,9 auf 58,1 Milliarden Stunden erhöht. Es wurde also nicht mehr Arbeit geschaffen, sondern diese wurde im Wesentlichen lediglich umverteilt. Deutlich mehr Beschäftigte teilen sich heute ein nur wenig gestiegenes Volumen an Arbeitszeit. Hätten die 2,5 Millionen zusätz-

lich Beschäftigten einen normalen Vollzeitarbeitsplatz von wenigstens 35 Stunden pro Woche gefunden, dann hätte das Arbeitsvolumen um wenigstens rund vier Milliarden Stunden oder knapp sieben Prozent auf 62 Milliarden Stunden steigen müssen.

Mit dieser Entwicklung ging eine massive Verschlechterung der Arbeits- und Einkommensbedingungen einher: Zwischen 2000 und 2012 sind knapp zwei Millionen existenzsichernde Vollzeitarbeitsplätze verschwunden. Dafür entstanden atypische, vielfach prekäre Jobs in großer Zahl: 570.000 Leih- und 2,4 Millionen Teilzeitarbeitsplätze, 630.000 geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und 140.000 Ein-Euro-Jobs. Auch die Zahl der Selbstständigen hat um 550.000 zugenommen. Dieser Anstieg kommt allerdings praktisch ausschließlich durch die „Solo-Selbstständigen“ zustande, die keine weiteren Beschäftigten haben und von denen nach den Erhebungen für das Jahr 2011 rund 25 Prozent mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1.550 Euro (1.000 Euro Netto) oder weniger auskommen müssen (DIW Wochenbericht, Nr. 7, 2013). Darüber hinaus hatten im selben Jahr rund 2,7 Millionen oder knapp zehn Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur ein befristetes Beschäftigungsverhältnis. Im Jahr 2000 waren es lediglich 7,2 Prozent – und damit über eine halbe Millionen weniger.

Im internationalen Vergleich ist der Anteil regulärer Vollzeitbeschäftigung in Deutschland mittlerweile sogar besonders niedrig und der Rückgang besonders stark; insgesamt sind prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Niedriglöhne in Deutschland überdurchschnittlich stark gestiegen und insbesondere im Dienstleistungsbereich stark verbreitet. Vor allem die geringfügig entlohnte Beschäftigung boomt. Im Sommer 2013 lag ihre Zahl bei knapp 7,5 Millionen Beschäftigte (darunter neben rund 2,5 Millionen sogenannten Kernerwerbstätigen auch Nebenjobberinnen und Nebenjobber, Rentnerinnen und Rentner u.a.). Diese Minijobs, die es in anderen Ländern in dieser Form gar nicht gibt, werden bezogen auf die Stundenlöhne zu über 86 Prozent unter Niedriglohnbedingungen verrichtet; bei den befristeten Beschäftigten sind es 39 Prozent, bei der sozialversicherungspflichtigen Teilzeit 25 Prozent und bei der Zeitarbeit gut zwei Drittel. Diese Entwicklung führt dazu, dass immer mehr Beschäftigte trotz Erwerbsarbeit auf ein „aufsto-

ckendes“ Arbeitslosengeld II angewiesen sind, ihre Arbeitgeber also de facto vom Staat subventioniert werden. 2012 waren es 1,3 Millionen Beschäftigte, 2007 waren es noch 155.000 weniger.

1.3 Individuelle und gesamtwirtschaftliche Kosten prekärer Arbeit

Die ökonomische Situation und die Perspektiven eines jeden Menschen werden maßgeblich von den spezifischen Formen seiner Beschäftigung beeinflusst, besonders, wenn es sich um sogenannte atypische Beschäftigungsverhältnisse handelt. Dazu gehören laut Statistischem Bundesamt befristete Beschäftigungen, Teilzeitbeschäftigungen bis 20 Wochenstunden, geringfügige Beschäftigungen ohne Sozialversicherung („Minijobs“) und Tätigkeiten in der Zeit- bzw. Leiharbeit. Diese Beschäftigungsformen müssen zwar nicht für alle Betroffenen zwangsläufig zu prekären Lebenslagen führen, verstärken aber für viele entsprechende Risiken oder rufen sie sogar hervor. Neben den individuellen Auswirkungen haben prekäre Lebenslagen und die damit oft verbundenen atypischen Beschäftigungsformen einen deutlichen Einfluss auf die Volkswirtschaft. Dieser ist im Wesentlichen durch die fiskalischen Kosten von atypischen Beschäftigungen, Niedriglöhnen und prekären Lebenslagen bedingt. Das betrifft insbesondere Kosten für staatliche Transferleistungen sowie Einnahmefälle für die Sozialversicherungen. So gesehen sind Niedriglohn und atypische Beschäftigung nicht nur ein individuelles Problem für die Betroffenen, sondern darüber hinaus ein gesamtgesellschaftliches Problem und ein großer Kostenfaktor für Steuerzahlerinnen und -zahler sowie Sozialversicherte. Durch atypische Beschäftigungen und Niedriglöhne, die nicht zum Leben reichen, realisieren Unternehmen Gewinne, die nicht nur zulasten der so Beschäftigten gehen, sondern auch noch von der Allgemeinheit über indirekte Subventionen finanziert werden müssen.

Nach einer Antwort des Bundesarbeitsministeriums auf eine Anfrage der Linksfraction haben Geringverdienerinnen und -verdiener von 2007 bis 2011 mehr als 53 Milliarden Euro an Hartz-IV-Leistungen

erhalten, allein 2011 wurden an mehr als 1,2 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit Aufstockern insgesamt 10,7 Milliarden Euro gezahlt (Die Welt, 22.12.12). Auch rund 560.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte waren zusätzlich auf Transferleistungen angewiesen. Allein für sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigte wurden rund zwei Milliarden Euro an Transferleistungen erbracht, für sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigte waren es ebenfalls rund zwei Milliarden Euro. Den größten Anteil an Transferleistungen erhielten demnach mit fünf bis sechs Milliarden Euro geringfügig Beschäftigte. Für Selbstständige sind bis zu eine Milliarde Euro staatliche Transferleistungen anzusetzen.

Damit betragen die Gesamtkosten für staatliche Transferleistungen an Aufstocker insgesamt fast elf Milliarden Euro pro Jahr. Zusätzlich sind noch staatliche Transferleistungen für Erwerbstätige zu berücksichtigen, die aufgrund befristeter Arbeitsverträge kurzzeitig zwischen zwei Beschäftigungen erwerbslos werden.

Nicht alle staatlichen Transferleistungen für Aufstocker sind allerdings Folge von Niedriglohn oder atypischen Beschäftigungen gegen den Wunsch der Betroffenen. Jedoch ist davon auszugehen, dass beim weitgehenden Wegfall von Niedriglöhnen und atypischen Beschäftigungen mindestens folgende Leistungsbezieherinnen und -bezieher nicht mehr unter die Armutsgrenze (rund 950 Euro/Monat verfügbares Einkommen) fallen und im Regelfall keine staatlichen Transferleistungen benötigen würden:

- rund 23 Prozent der vollzeitbeschäftigten Aufstocker,
- rund 17 Prozent Aufstocker mit 22 und mehr Wochenstunden Erwerbstätigkeit,
- Leiharbeiterinnen und -arbeitnehmer,
- viele der rund 127.000 aufstockenden „Selbstständigen“ und „Werkvertragsbeschäftigten“,
- viele der „ehrenamtlich“, in gering oder gar nicht bezahlten Praktika oder anderen „Nicht-Arbeitsverhältnissen“ Beschäftigten.

Ebenso würden bei einem Wegfall der Sozialversicherungsfreiheit für die rund 40 Prozent der Aufstocker mit „geringfügigen Beschäf-

tigungen“ Transferleistungen zur Sozialversicherung entfallen. Es ist also davon auszugehen, dass jährlich staatliche Transferleistungen in Höhe von

- mindestens rund vier Milliarden Euro für sozialversicherungspflichtige voll- und teilzeitbeschäftigte Aufstocker (einschließlich Leiharbeit),
- rund 500 Millionen bis zu einer Milliarde Euro für die rund 127.000 Solo-Selbstständigen bzw. Werkvertragsbeschäftigten,
- bis zu 50 Millionen Euro für befristet Beschäftigte und
- rund 600 Millionen Euro für die Krankenversicherung von geringfügig Beschäftigten

eingespart werden könnten. Insgesamt verursachen Niedriglöhne und atypische Beschäftigungen jährlich Kosten für staatliche Transferleistungen in Höhe von 5,1 bis 5,7 Milliarden Euro. Zudem würden nach der Einführung eines Mindestlohns und voller Sozialversicherungspflicht für alle Beschäftigungsverhältnisse zukünftig auch geringere Transferleistungen für Niedrigrentenbezieherinnen und -bezieher anfallen.

Über die gezahlten Transferleistungen hinaus entfallen zusätzlich insbesondere durch Niedriglöhne und Minijobs Einkommensteuereinnahmen für die öffentliche Hand, die bei angemessener Bezahlung und Versteuerung angefallen wären. Bei einem gesamten Aufstockungsvolumen von 10,7 Milliarden Euro für Niedriglohn- und atypisch Beschäftigte im Jahr 2011 ist davon auszugehen, dass bei entsprechenden gesetzlichen Regelungen zur weitgehenden Abschaffung von Niedriglohn und atypischen Beschäftigungen mindestens die Hälfte – also etwa 5,4 Milliarden Euro – über reguläre Entlohnung zusätzlich erwirtschaftet und mit mindestens 15 Prozent zu versteuern gewesen wäre. Das hätte ein mögliches zusätzliches Steuervolumen von mindestens 800 Millionen Euro pro Jahr ergeben.

Von den derzeit insgesamt fast 7,5 Millionen geringfügig Beschäftigten (darunter sind nur rund 500.000 ausschließlich geringfügig beschäftigte Aufstocker) haben etwa 2,3 Millionen einen Minijob neben einer steuerpflichtigen Beschäftigung. Bei diesen nebenberuflich

geringfügig Beschäftigten ist grundsätzlich von einer Steuerpflicht bei einem Wegfall der Minijob-„Privilegien“ auszugehen. Nimmt man ein durchschnittliches Minijob-Einkommen von 200 Euro im Monat bzw. 2.400 Euro im Jahr und eine Mindeststeuerpflicht von 15 Prozent an, dann ergibt sich ein mögliches zusätzliches Steuervolumen von mindestens 810 Millionen Euro pro Jahr.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die annähernd fünf Millionen ausschließlich geringfügig Beschäftigten außerhalb des Leistungsbezuges ihren Minijob größtenteils in Verbindung mit Rentenbezügen ausüben oder eine „alleinverdienende“ Partnerin bzw. einen „alleinverdienenden“ Partner haben. Sie wären über die (gemeinsame) Einkommensteuerveranlagung bei einer steuerlichen Berücksichtigung des Minijobs zumindest teilweise steuerpflichtig. Hier ist von einem möglichen zusätzlichen Steuervolumen von mindestens 500 Millionen Euro pro Jahr auszugehen. Insgesamt verursachen Niedriglöhne und atypische Beschäftigungen also jährlich einen Einkommensteuerausfall in Höhe von mindestens 2,1 Milliarden Euro.

Ob und in welchem Umfang im Gegenzug auf Unternehmensseite insbesondere für aus Niedriglöhnen erzielte Profite tatsächliche Steuereinnahmen gegenzurechnen wären, ist fraglich, da es im deutschen und internationalen Rahmen für Unternehmen viele Möglichkeiten gibt, einer vollen Versteuerung auszuweichen – die auch genutzt werden.

Niedriglöhne, Minijobs und die „Solo-Selbstständigkeit“ insbesondere von Werkvertragsbeschäftigten führen überdies zu Minder-einnahmen in den Sozialversicherungen. Demgegenüber würden die angenommenen Mehrverdienste durch den weitgehenden Wegfall von Niedriglöhnen und atypischen Beschäftigungen eben zu entsprechenden Mehreinnahmen führen.

Bei den angenommen 5,4 Milliarden Euro an zusätzlicher Entlohnung (siehe oben) würden sich bei voller Sozialversicherungspflicht bis zu etwa zwei Milliarden Euro zusätzliche Sozialversicherungseinnahmen pro Jahr ergeben. Von den rund 7,5 Millionen geringfügig Beschäftigten kann man rund eine Million abziehen, deren Sozialversicherungsbeiträge zu einem großen Teil durch staatliche Transferleistungen abgedeckt werden. Zu berücksichtigen sind also die Sozialversicherungsbeiträge

von rund 6,5 Millionen Minijobberinnen und Minijobbern. Bei einem angenommenen Minijob-Einkommen von durchschnittlich 200 Euro pro Monat würden rund sechs Milliarden Euro zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge pro Jahr anfallen.

Von knapp 2,5 Millionen sogenannten Solo-Selbstständigen haben 14 Prozent keine Altersversorgung, die meisten haben nur eine unzureichende (IAB und DIW, zitiert nach: Die Welt, 13.02.13). Wenn für diese Solo-Selbstständigen eine Sozialversicherungspflicht bestünde, würden zukünftige staatliche Transferleistungen bei unzureichender Altersversorgung zumindest reduziert, und es wäre mit erheblichen Mehreinnahmen für die Rentenversicherung zu rechnen. Wenn nur bei den 14 Prozent ohne Altersversorgung von einem Mindestmonatseinkommen von 850 Euro (derzeit volle Sozialversicherungspflicht) ausgegangen würde, könnten zusätzliche Rentenversicherungseinnahmen in Höhe von rund 650 Millionen Euro im Jahr angenommen werden.

Insgesamt verursachen Niedriglöhne, Minijobs und die Solo-Selbstständigkeit also einen jährlichen Sozialversicherungsbeitragsausfall in Höhe von mindestens 8,65 Milliarden Euro.

Diesen möglichen Mehreinnahmen der Sozialversicherungen stehen teilweise natürlich auch neue gegenwärtige und zukünftige Ansprüche gegenüber, die dann aber durch die entsprechenden Mehreinnahmen mehr als abgedeckt wären und andere Bereiche der Sozialversicherung bzw. der staatlichen Grundsicherung entlasten würden.

Verschiedene Untersuchungen weisen zudem darauf hin, dass Menschen in prekären Lebenslagen (die ja auch durch Niedriglöhne und atypische Beschäftigungen verstärkt oder hervorgerufen werden) erheblich krankheitsanfälliger sind als Menschen in regulären Beschäftigungsverhältnissen. Durch die daraus resultierenden höheren Krankheitskosten erhöht sich der ökonomische Schaden für die Sozialversicherungen zusätzlich.

Bei einer verbesserten finanziellen Situation – insbesondere durch einen angemessenen Mindestlohn – und bessere Zukunftserwartungen der vorher atypisch Beschäftigten in unbefristeten, sozialversicherten, ausreichend bezahlten Regelbeschäftigungen könnte davon ausgegangen werden, dass bei den Beschäftigten sowohl eine höhere Arbeits-

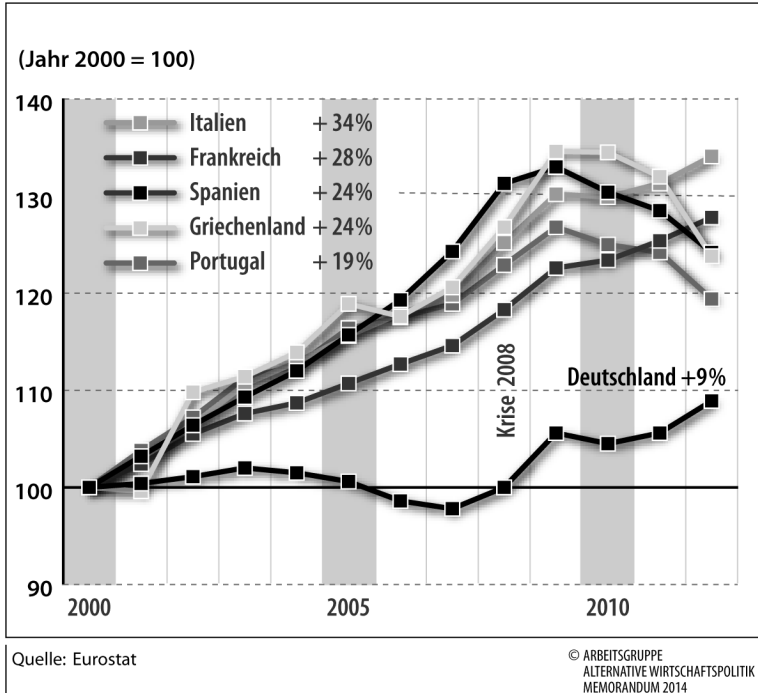
motivation (und Produktivität) und bessere Qualifikationen vorlägen als auch ein stärkerer Konsum und teilweise eine höhere Eigentumsbildung erfolgen würden. Mit einem stärkeren Selbstbewusstsein, einer verbesserten sozialen Teilhabe und eventuell einer stärkeren Bildungsorientierung wären zweifellos auch positivere individuelle und soziale Entwicklungen in den Folgegenerationen zu erwarten. Dies dürfte neben dem erheblichen fiskalischen Effekt, der die finanzielle Situation des Staates nachhaltig verbessern würde, insgesamt eine stabilisierende Wirkung für Volkswirtschaft, soziale Sicherungssysteme und Gesellschaft haben. Bereits in der Vergangenheit hätte die Lohnentwicklung in Deutschland so einen ganz anderen Verlauf genommen. Eine derartige Abkopplung von der Lohnentwicklung in den anderen Euroländern hätte nicht stattfinden können.

1.4 Folgen der deutschen Sonderentwicklung

Die Höhe der Lohnstückkosten ergibt sich aus dem Verhältnis der Löhne zur Produktivität, also zur Wertschöpfung pro Zeiteinheit. Sie sind damit ein zentraler Faktor der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens, ja, einer ganzen Volkswirtschaft. Nach der Bildung der Eurozone war bei den Lohnstückkosten eine deutliche Scherenbewegung zu beobachten (vgl. Abbildung auf Seite 64). Der eine, untere Teil der Schere wurde von Deutschland gebildet, der andere, obere Teil von den übrigen Ländern der Eurozone. Nimmt man das Inflationsziel der Europäischen Zentralbank von zwei Prozent pro Jahr als Leitlinie für die Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten, war die französische Entwicklung geradezu idealtypisch, während Länder wie Italien, Spanien, Griechenland und Portugal bis zur Krise 2008 leicht über dem EZB-Inflationspfad lagen. Deutschland blieb jedoch massiv unter diesem Pfad. Hier gingen die nominalen Lohnstückkosten bis zur Krise 2008 sogar zurück, sodass der deutsche Beitrag zur Scherenbewegung besonders hoch war.

Trotz der nach 2008 von der Troika erzwungenen massiven Lohnkürzungen in den südlichen Krisenländern ist die Auseinanderentwick-

Entwicklung der Lohnstückkosten in Europa



lung der Lohnstückkosten bei Weitem nicht korrigiert. Mit den radikalen Lohnkürzungen wurde nämlich die wirtschaftliche Entwicklung in den Krisenländern ausgebremst, worunter auch deren Produktivität gelitten hat. Da gleichzeitig die Lohnstückkosten in Deutschland aufgrund einer vergleichsweise hohen Produktivitätssteigerung bei einer anhaltend niedrigen Lohnsteigerung nur schwach gestiegen sind, konnten die Unterschiede in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit nicht annähernd ausgeglichen werden.

Die inzwischen auch als „deutsches Lohndumping“ beschriebene Entwicklung ist also mit dafür verantwortlich, dass die Ungleich-

gewichte in der Eurozone bis zur Krise kontinuierlich zugenommen haben. Einerseits stieg die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zulasten anderer Euroländer, andererseits konnten sich aufgrund der Binnenmarktschwäche die Importe im Vergleich zu den Exporten nur schwach entwickeln.

Arbeitsmärkte in Krisenländern

Eine Investitionsoffensive statt weiterer Kürzungspolitik in den Krisenländern ist dringend erforderlich. Seit 2008 steigt die Arbeitslosigkeit in der Eurozone drastisch an. Im November 2013 lag sie im achten Monat in Folge bei 12,1 Prozent. In der gesamten Europäischen Union waren zu diesem Zeitpunkt 26,6 Millionen Menschen arbeitslos, was einer Quote von 10,9 Prozent entspricht. Teilweise werden traumatische Höchstmarken bei der Arbeitslosigkeit erreicht, insbesondere in Spanien und in Griechenland. Die Kürzungspolitik, die rigide um- und durchgesetzt wird, verschärft die Lage weiter.

Unter massivsten wirtschaftlichen Problemen leiden bislang vor allem Griechenland, Portugal und Spanien. Griechenland und Portugal stehen unter dem Diktat von EZB, EU-Kommission und IWF. Diese Länder werden durch die Troika gezwungen, mit einer drastischen Kürzungspolitik ihre Haushalte zu sanieren. Spanien hingegen praktiziert seine Einschnitte ins soziale Netz ohne direkten Zwang von außen. Die Regierung ist weiterhin davon überzeugt, dass „das Vertrauen der Finanzmärkte“ nur durch eine solche Politik wiedergewonnen werden kann. Sofern Reste von wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften noch vorhanden sind, sind sie in diesen Krisenstaaten hochgradig gefährdet. Im Folgenden wird die Situation auf den Arbeitsmärkten ausgewählter Krisenländer kurz beleuchtet.

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten, Niedriglohnanteile, Niedriglohnschwellen und Tarifbindung im Ländervergleich 2010/2011; ALQ DS 2000–2012

	AT	DE	DK	FR	GR	ES	PT	PL
Arbeitslosenquoten 2000–2012 (DS)	4,3	8,4	5,3	9,0	11,6	13,7	8,9	13,8
Niedriglohnschwelle (Bruttostundenlohn/Euro)	8,6	10,2	16,6	9,2	k.A.	6,3	3,4	2,6
Niedriglohnbeschäftigte (Beschäftigtenanteil)	15,0	22,2	7,7	6,1	k.A.	14,7	16,1	24,2
Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an den hoch Qualifizierten (tertiärer Abschluss)	3,2	2,1	2,9	2,8	k.A.	5,0	1,0	6,1
Anteil der Niedriglohnbeschäftigten an den gering Qualifizierten (kein Berufsabschluss)	35,2	54,6	14,8	11,9	k.A.	22,4	25,3	44,9
Arbeits-Armutsrisikoquote (18–64 J.)	8,2	5,7	7,7	8,0	15,1	12,3	9,9	10,4
Tarifbindung in Prozent aller Beschäftigten 2007–2010	97	62	80	90	k.A.	85	72	38

Quelle: Eurostat, Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung 2010 (ohne Griechenland). Auszubildende sind nicht enthalten. Stand: Januar 2014. Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Altersgruppe – Jahresdurchschnitte, Arbeits-Armutsgefährdungsquote auf der Basis des Alters und des Geschlechts (Quelle: SILC). Update vom 14.01.2014. Tarifbindung: ICTWSS Database zit. nach WSI-Datenbank (Thorsten Schulten).

Griechenland

Von 1997 bis 2007 verzeichnete Griechenland ein stetiges, kräftiges Wirtschaftswachstum, induziert durch hohe – von der EU-Strukturpolitik mitfinanzierte – Infrastrukturinvestitionen, stark gesunkene Zinsen und den Olympiabauboom, mit jährlichen BIP-Zuwächsen von real mindestens 3,4 Prozent (Ausnahme: 2,3 Prozent im Jahr 2005). In den Folgejahren gab es dann massive Rückgänge zwischen 3,1 Prozent im Jahr 2009 und 7,1 Prozent im Jahr 2011. Bis heute ist die griechische Wirtschaft im Sinkflug unterwegs. Auch wenn die jährlichen konjunkturellen Rückgänge schwächer werden, ist es deplatziert, von einer „Gesundung der griechischen Wirtschaft“ zu fabulieren, wie es die Vertreterinnen und Vertreter der Kürzungspolitik gerne tun.

Die EU-Kommission prognostiziert für 2014 ein minimales Wachstum für Griechenland von 0,6 Prozent. Sollte diese Vorhersage eintreffen – woran es erhebliche Zweifel gibt –, läge die griechische Wirtschaftsleistung Ende 2014 knapp 23 Prozent unter dem Vorkrisenhöchststand im Jahr 2007. Erfolge der drastischen Kürzungspolitik, die die Troika bis heute in Aussicht stellt, sind nicht sichtbar.

Der tendenzielle Rückgang des Arbeitsvolumens in diesen sieben Jahren war erheblich. Obwohl für 2014 eine leichte Zunahme der geleisteten Arbeitsstunden von der EU-Kommission vorhergesagt wird, wird das Arbeitsvolumen um gut 16 Prozent niedriger liegen als beim Vorkrisenhöchststand 2007. Diese seit Jahren tendenziell rückläufige Entwicklung beim Arbeitsvolumen treibt die Arbeitslosenquote in Griechenland weiter in die Höhe. 2008 lag sie mit 7,8 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren auf einem für griechische Verhältnisse niedrigen Niveau. Seitdem hat sie sich innerhalb von nur vier Jahren verdreifacht (2012: 24,5 Prozent). Beim älteren Teil der griechischen Bevölkerung, den 50- bis 64-Jährigen, hat

sie sich sogar vervierfacht (2008: 3,8 Prozent, 2012: 15,8 Prozent). Bei den 15- bis 24-Jährigen stieg sie von 22,1 Prozent (2008) auf 55,3 Prozent (2012). Frauen sind deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer, und zwar über alle Altersklassen hinweg. Im September 2013 (jüngere Werte sind nicht verfügbar) waren 27,4 Prozent der Menschen in Griechenland arbeitslos gemeldet. Damit hat sich die Arbeitslosenquote insgesamt seit dem letzten Tiefpunkt (2008: 7,7 Prozent) fast vervierfacht und gegenüber dem letzten verfügbaren Jahreswert (2012: 24,3 Prozent) nochmals deutlich erhöht. Eine weitere Verschlechterung am griechischen Arbeitsmarkt kann nicht ausgeschlossen werden, auch und gerade weil unter anderem die deutsche Politik die rigide Kürzungspolitik weiterhin nicht nur gutheißt, sondern in Griechenland und anderen Krisenstaaten weiter voranzutreiben versucht.

Dabei sind die genannten Verwerfungen am griechischen Arbeitsmarkt in erster Linie eine Folge eben dieser drastischen Kürzungspolitik, die von der Troika rücksichtslos durchgedrückt wird. Seit Jahren zeigt sich, wer die Zeche für die Krise zahlt: die Erwerbstätigen bzw. Beschäftigten mit Angst und Sorge um ihren Arbeitsplatz, die Arbeitslosen mit immer schlechteren Chancen auf einen Arbeitsplatz, Einkommen und Perspektive und die gesamte griechische Gesellschaft mit erheblichen Wohlstandsverlusten.

Portugal

Eine ähnliche Entwicklung ist in Portugal zu beobachten: 2007 und 2008 war der vorläufige konjunkturelle Höhepunkt. 2009 ging das BIP zurück, 2010 stieg es kurzfristig wieder etwas an. 2011 bis 2013 war die reale Wirtschaftsentwicklung wieder negativ. Sollte 2014 die portugiesische Wirtschaft wieder leicht um

0,8 Prozent zulegen, wie es die EU-Kommission vorhersagt, wäre dies immer noch ein realer Rückgang von 6,4 Prozent gegenüber 2008. Das Arbeitsvolumen wäre, so die Prognose, dann um 15 Prozent geringer als beim Höhepunkt vor der Krise (2007).

Weniger Arbeitsstunden bedeuten in der Regel auch mehr Arbeitslose, insbesondere bei solchen konjunkturellen Einbrüchen. Waren 2008 noch 8,1 Prozent aller 15- bis 64-Jährigen im erwerbsfähigen Alter arbeitslos, so waren es 2012 bereits 16,4 Prozent. Die Jüngeren (15 bis 24 Jahre) traf es noch härter. Die Arbeitslosenquote steigt seit dem Jahr 2000 (8,2 Prozent) unaufhaltsam an. Beschleunigt durch die Krise waren es 2009 bereits 20 Prozent, 2012 schon 37,7 Prozent. Wie auch in anderen Krisenstaaten ist von einer Trendumkehr nichts zu spüren. Die Älteren (50 bis 64 Jahre) kamen zwar besser, aber ebenfalls nicht gut weg. 2001 waren drei Prozent dieser Altersgruppe arbeitslos, 2008 waren es 6,6 Prozent und 2012 bereits 12,8 Prozent.

Bei den Jüngeren (15 bis 24 Jahre) war die Arbeitslosenquote der Frauen (39,2 Prozent) im Jahr 2012 höher als bei Männern (36,4 Prozent). Insgesamt (15 bis 64 Jahre) ist die männliche Quote (16,6 Prozent) nur minimal höher als die der Frauen (16,2 Prozent). Bei den Älteren (50 bis 64 Jahre) ist der Unterschied deutlicher: Männer: 14,1 Prozent, Frauen: 11,4 Prozent (alle Werte aus dem Jahr 2012).

Anfang 2013 schien der Höhepunkt der Arbeitslosigkeit mit 17,6 Prozent erreicht. Seitdem geht die gemeldete Arbeitslosenquote kontinuierlich zurück, im November 2013 waren es noch 15,5 Prozent. Fazit: die durch die Kürzungspolitik verschärfte schwache bzw. rückläufige Konjunktur ließ die Arbeitslosigkeit drastisch steigen, insbesondere bei den Jüngeren. Die Kürzungspolitik verschärft die Situation weiter. Allerdings ist die portugiesische Arbeitslosenquote seit einigen Monaten rückläufig. Das könnte der prognostizierte Silberstreif am Konjunktur-Krisenhorizont sein – sicher ist das aber keineswegs.

Spanien

Spaniens Wirtschaft hatte 2008 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Im Rahmen der Wirtschaftskrise ging auch hier das BIP deutlich zurück, allerdings nicht so stark und anhaltend wie beispielsweise in Griechenland. Für 2014 prognostiziert die EU-Kommission ein leichtes reales Wachstum von 0,5 Prozent. Sollte dies tatsächlich so eintreffen, wird die spanische Gesamtwirtschaft aber immer noch 6,3 Prozent unter dem Vorkrisenhöchststand von 2008 liegen. Das Arbeitsvolumen wird sich 2014 über 17 Prozent unter dem letzten Höchstwert von 2008 befinden. Dies hat drastische Auswirkungen auf den spanischen Arbeitsmarkt: Waren 2007 noch 8,3 Prozent aller 15- bis 64-jährigen Spanier arbeitslos, so waren es 2012 bereits mehr als dreimal so viele (25,2 Prozent). Eine Verbesserung der Lage ist noch nicht wirklich absehbar, da weiterhin eine rigorose Kürzungspolitik bei Staats- und Sozialausgaben, Löhnen und Gehältern gefahren wird. Bei den Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen (15 bis 24 Jahre) schnellte die Arbeitslosenquote von 17,9 Prozent (2006) auf 53,2 Prozent (2012) empor. Die älteren erwerbsfähigen Spanier (50 bis 64 Jahre) kamen mit 5,9 Prozent (2006) bis 18,8 Prozent (2012) relativ glimpflich davon. Bei den jungen Männern ist die Arbeitslosenquote stärker als bei den Frauen, bei den älteren Frauen bzw. insgesamt (15 bis 64 Jahre) verzeichnen die Frauen die höheren Arbeitslosenquoten. Im November 2012 wurde in Spanien die 26-Prozent-Marke übertroffen. Im November 2013 verharrte sie im zweiten Monat in Folge bei 26,7 Prozent.

1.5 Deutscher Exportüberschuss treibt europäische Ungleichgewichte

Die deutsche Lohnentwicklung und die damit verbundene Schwäche der Binnen- und damit Importnachfrage bei gleichzeitiger Steigerung der Exporte aufgrund einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit haben die Leistungsbilanzen in der Eurozone aus dem Ruder laufen lassen. Der ehemalige Chef-Volkswirt der UNCTAD, Heiner Flassbeck, bringt die Ursache dafür auf den Punkt, wenn er knapp festhält: „Wer billiger produziert, exportiert mehr und importiert weniger.“ Einerseits konnten deutsche Exporteure ihre qualitativ hochwertigen Güter vergleichsweise immer preiswerter anbieten und so den Export steigern. Hierzu hat auch die besonders schlechte Lohnentwicklung bei vielen Vorleistern der exportstarken High-Tech-Industrie – von der Gebäudereinigerin bis zum Spediteur – beigetragen. Gleiches gilt für die Leih- bzw. Zeitarbeit, die stark an Bedeutung gewonnen hat. Andererseits geriet als Folge der Reallohnstagnation die Binnennachfrage in Deutschland massiv unter Druck. Der private Konsum blieb weit hinter der Entwicklung des BIP zurück (vgl. Abbildung auf Seite 72).

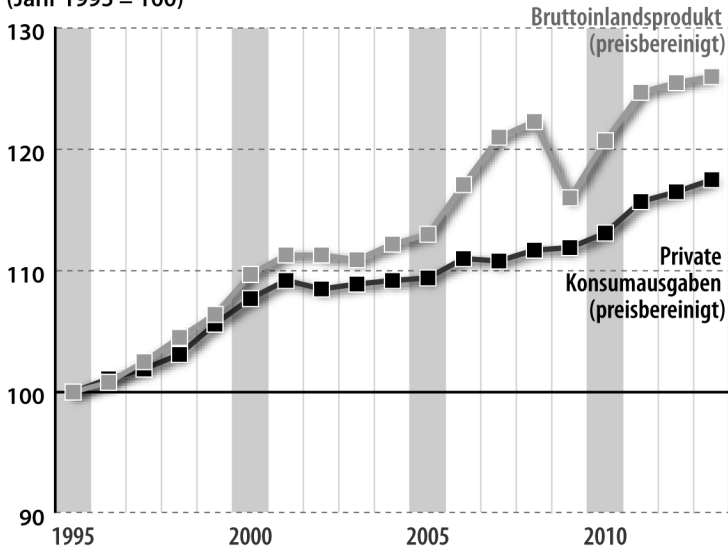
Hierunter leidet bis heute nicht nur der deutsche Einzelhandel, sondern es leiden auch die deutschen Importe. Export- und Wettbewerbsstärke auf der einen Seite und Importschwäche auf der anderen sind also zwei Seiten einer Medaille. Sie sind gleichermaßen Folgen des deutschen Sonderwegs bei der Lohnentwicklung und für die besonders nach der Währungsunion stark gestiegenen Export- und die daraus folgenden Leistungsbilanzüberschüsse verantwortlich (vgl. Abbildung auf Seite 73).

Für die südeuropäischen Länder bedeutete dies, dass sie mangels kaufkräftiger deutscher Nachfrage einerseits immer weniger Güter in Deutschland absetzen konnten, andererseits aber deutsche Waren und Dienstleistungen immer preisgünstiger auf ihren Märkten angeboten wurden. Die nach der Gründung der Europäischen Zentralbank einheitliche Geldpolitik für die ganze Eurozone tat ihr Übriges: Für die südlichen Länder war das Zinsniveau mit Blick auf ihre wirtschaftliche Lage zu niedrig, während es für die nördlichen Euroländer zu hoch war.

Konsumnachfrage abgehängt

Entwicklung von Wirtschaftswachstum und privatem Konsum

(Jahr 1995 = 100)



Quelle: Statistisches Bundesamt:
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

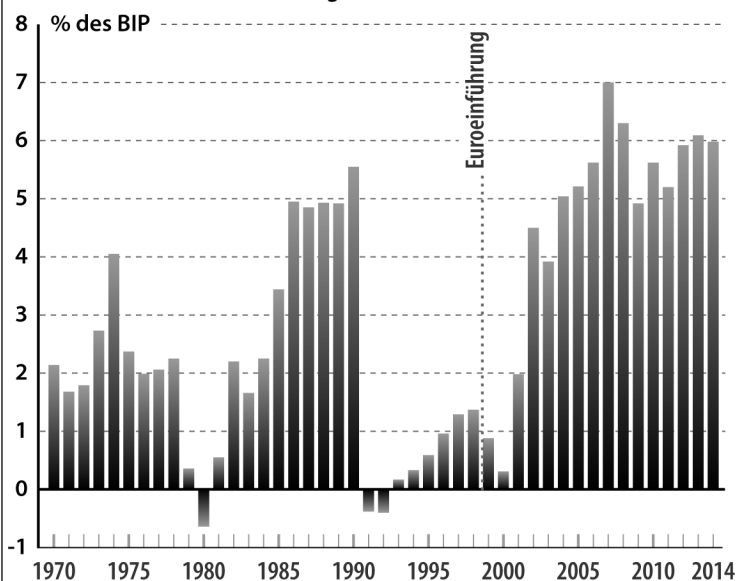
© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

Die vergleichsweise günstigen Kredite haben die Importnachfrage der südlichen Länder über ein ökonomisch verträgliches Maß hinaus angetrieben. Während Deutschland unter seinen Verhältnissen lebte (und lebt!), konsumierten die südlichen Länder über ihren Verhältnissen.

Steigende Importe bei sinkenden Exportmöglichkeiten waren die Folge. Hieraus resultierten steigende Export- und Leistungsbilanzdefizite bei einer gleichzeitig wachsenden Verschuldung der südlichen Euroländer. Spiegelbildliches geschah in Deutschland: Schwache Importe bei steigenden Exporten führten hier zu massiven Überschüssen und einem daraus folgenden erheblichen Kapitalabfluss.

Deutscher Exportüberschuss

Saldo Waren und Dienstleistungen 1979 – 2014



Quelle: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. © ARBEITSGRUPPE
Prognose für 2013/14: Gemeinschaftsdiagnose Oktober 2013. ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

Im Zuge dieser Entwicklung wuchsen die Ungleichgewichte in der Eurozone, wobei die Überschüsse der einen Länder die Defizite der anderen Länder sind. Insofern kann es einen dauerhaften Ausweg aus der Euro- und Schuldenkrise und einen daran anschließenden ökonomisch nachhaltigen Entwicklungspfad nur geben, wenn Überschüsse und Defizite gleichermaßen abgebaut und zukünftig verhindert werden. Beide sind zwei Seiten derselben Medaille. Um die Verschuldungssituation in Europa in den Griff zu bekommen, führt an einem Abbau sowohl der Leistungsbilanzdefizite als auch der -überschüsse kein Weg vorbei. Diese Problematik konnte sogar die EU-Kommission nicht mehr übersehen.

Allerdings bewirkten diese Einsichten keineswegs einen Bruch mit der von ihr vertretenen Ideologie der Wettbewerbsstaaten. Ende 2011 beschloss der EU-Rat auf Vorschlag der EU-Kommission im Rahmen des sogenannten „Sixpack“ ein „Scoreboard“, eine Art Frühwarnsystem für drohende Krisen. Als ein Indikator werden auch Grenzen für den Leistungsbilanzsaldo genannt. Nachdem zunächst noch eine symmetrische Obergrenze von vier Prozent des BIP für Überschüsse wie für Defizite vorgesehen war (jeweils als gleitender Dreijahresdurchschnitt), wurde letztlich die Grenze für Überschüsse einseitig auf sechs Prozent angehoben. Hierfür gibt es keinerlei ökonomische Begründung – nur eine politische: die Intervention der deutschen Bundesregierung. 2011 sah es nämlich noch so aus, als bliebe Deutschland bei seinen Leistungsbilanzüberschüssen knapp unter sechs Prozent des BIP. Inzwischen wissen wir, dass auch diese Grenze überschritten wurde – und es 2014 voraussichtlich sogar zum vierten Mal in Folge wird.

Vor diesem Hintergrund war es aus Sicht der deutschen Regierung geradezu ein Glücksfall, dass auch dieser bereits angehobene Maximalwert für Überschüsse faktisch ausgehebelt werden konnte. Es war nämlich gelungen, die EU-Kommission und den EU-Rat zu ergänzenden Formulierungen zu bewegen. Während bei einer Überschreitung der Vier-Prozent-Grenze bei den Defiziten die EU-Kommission mit einem Bußgeld in Höhe von 0,1 Prozent des BIP drohen kann, was für Deutschland immerhin rund 2,5 Milliarden Euro bedeuten würden, deuten Äußerungen von EU-Kommission und -Rat darauf hin, dass mit Konsequenzen bei einem Überschreiten der Überschussgrenze nicht gerechnet werden muss. Dies könnten Länder mit permanenten Leistungsbilanzüberschüssen als Freibrief auffassen. Begründet wird diese Asymmetrie damit, dass so Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit beseitigt werden sollen. Leistungsbilanzüberschüsse werden damit nach wie vor als Ausdruck von Wettbewerbsstärke geadelt. Dabei bleiben die Gründe ihre Entstehung völlig außen vor – auch dann, wenn die Überschüsse Folge von Lohndumping sind. In diesem Fall wären zu treffende Gegenmaßnahmen unter Androhung von Strafzahlungen sogar besonders wichtig, da ansonsten eine internationale Abwärtsspirale droht. Um weitere Leistungsbilanzdefizite und damit eine wachsende

Verschuldung zu vermeiden, sehen sich andere Länder genötigt – bzw. werden genötigt –, ihr Lohnniveau ebenfalls zu senken. Genau diese Entwicklung ist nach der Krise von 2008 in Europa zu beobachten.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass von den letzten Bundesregierungen, aber auch von der neuen großen Koalition aus CDU/CSU und SPD „maßvolle“ Lohnabschlüsse angemahnt wurden und werden. Auch eine Politik geringer Gewinnsteuern wird nach wie vor mit der Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit der Exportwirtschaft begründet. Niedrige Lohnkosten und eine niedrige Staatsverschuldung schaffen Vertrauen, so das Argument – und dieses Vertrauen soll die Unternehmen zu mehr Investitionsausgaben und zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen veranlassen. Mit Vertrauen aber lassen sich die wesentlichen Bestimmungsgründe unternehmerischer Investitionen, nämlich die Entwicklung von Produktivität und Nachfrage, nicht in Richtung einer Steigerung verändern.

Es ist zu erkennen, dass die Wettbewerbskampagne mit der Erwartung legitimiert werden soll, dass der niedrige Lohn zwar die heimische Nachfrage schwächt, die Beschäftigung aber dennoch wegen der steigenden Exporte gehalten oder sogar gesteigert werden kann. Diese Erwartung lässt sich aber nur dann begründen, wenn bei (im internationalen Vergleich) langsamer steigenden Lohnkosten im Inland die Exporteure vergleichsweise niedrige Preise fordern und wenn überdies die Nachfrage des Auslandes aufgrund dieser niedrigeren Preise kräftig zunimmt. Wenn in Deutschland weiterhin die Nachfrage nach Importgütern wegen der vergleichsweise höheren Preise dieser Güter und der schwachen Binnennachfrage langsamer steigt, führt dies zu weiter steigenden Exportüberschüssen. Unter all diesen Bedingungen kann das Ergebnis darin bestehen, dass zwar die private Konsumnachfrage wegen der Lohnentwicklung schwach ist, die kräftig steigende Auslandsnachfrage aber dafür sorgt, dass die Beschäftigung konstant bleibt oder sogar leicht steigt. Das sorgt für sozialen Frieden. Die Produktionskapazitäten sind aufgrund der hohen Exporte weitgehend ausgelastet, die niedrigen Lohnkosten sorgen für eine hohe Kapitalrentabilität.

Vereinfacht zusammengefasst lautet die Formel der Wettbewerbs-

kampagne: Selbst wenn der Lohn Kaufkraft bedeutet, verursacht ein geringer Lohn keine Arbeitslosigkeit, weil er zusätzliche Auslandsnachfrage schafft. Die Unternehmerseite begründet den hohen deutschen Exportüberschuss natürlich nicht mit dem Kostenargument (obwohl ansonsten jede Lohnerhöhung mit dem Hinweis auf die dann wegbrechende Wettbewerbsfähigkeit zurückgewiesen wird). Stattdessen argumentiert sie mit dem Gebrauchswert der exportierten Güter. Knapp die Hälfte (44 Prozent) des deutschen Exports machen Investitionsgüter aus. Diese seien, so das Unternehmerargument, im Wettbewerb überlegen, weil sie sonst nirgendwo zu bekommen seien (Alleinstellungsmerkmal), weil sie Kosten senkten und weil die deutschen Maschinen und Anlagen zudem von hoher Qualität seien. Wenn dies aber zutrifft, dann sind die deutschen Exporte wenig preiselastisch, reagieren also kaum auf Preisänderungen. Höhere Preise durch höhere Lohnkosten wären dann selbst nach der Unternehmerargumentation kein Problem. Zu beachten ist überdies, dass die gesunkene Bedeutung des verarbeitenden Gewerbes in Großbritannien und in den USA der Konkurrenz dieser Länder auf dem Weltmarkt Grenzen setzt. Folglich könnten die Lohnkosten und – gegebenenfalls – die Preise der Exportgüter erhöht werden, ohne dass dies zu nennenswerten Einbußen bei den Exporten führen müsste. Zudem müssen steigende Lohnkosten keineswegs zu steigenden Preisen führen. Die höheren Löhne könnten ebenso gut mit Abstrichen beim Gewinn finanziert werden. Nichtsdestotrotz pflichtet die Regierung der unternehmerischen Gebrauchswertargumentation zu: Kanzlerin Merkel betont, es ergebe keinen Sinn, künstlich die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu schmälern. Es sei geradezu absurd, die Produktion zu drosseln und Abstriche bei der Qualität der deutschen Produkte in Kauf zu nehmen: „Das kann nicht der Sinn sein eines erfolgreichen Europas.“ (Spiegel Online, 21.11.2013)

Entscheidend ist, dass die deutschen Regierungen – ob die Kanzler nun Kohl, Schröder oder Merkel hießen bzw. heißen – sich in großer Einmütigkeit in erster Linie am Interesse der Exportwirtschaft und des Finanzsektors orientieren. Das liegt nicht zuletzt daran, dass 2012 der Export insgesamt mehr als die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes ausmachte, nämlich 51,5 Prozent. Die Exportquote hat sich seit 1991

mehr als verdoppelt. Damit wird eine falsche Wirtschaftspolitik, die erst zu dieser Exportabhängigkeit geführt hat, zur Legitimation, genau diese falsche Politik fortzuführen.

Die tonangebende Industrie hat ihren Absatzmarkt im Ausland, sodass sie nicht unter der Nachfrageschwäche im Inland (als Folge geringer Lohn- und Sozialeinkommen) leidet. Ihr Risiko besteht allerdings in der wirtschaftlichen Entwicklung der Handelspartner Deutschlands: Der Bilanzüberschuss der Bundesrepublik beim Handel mit der EU-27 und mit der Eurozone ist von 2007 bis 2012 um jeweils rund ein Drittel gesunken, während er beim Handel mit außereuropäischen Ländern um mehr als das Dreifache zugenommen hat. Beim Handel mit der EU-27 verringerte sich der Überschuss um rund 50 Milliarden Euro, während er beim Handel mit außereuropäischen Ländern um etwa denselben Betrag zunahm. Im Jahr 2013 sank der deutsche Export um 0,2 Prozent, wesentlich verursacht durch den Rückgang der Exporte in die Eurozone (-1,2 Prozent). Wenn aber abzusehen ist, dass sich das Wachstum in China oder vergleichbaren Ländern abschwächt, dann werden auch die Importe dieser Länder zurückgehen. Beachtung verdient hier, dass der Export in Nicht-EU-Länder im Jahr 2013 um 0,5 Prozent gesunken ist.

Die jüngsten Exportzahlen machen einmal mehr deutlich: Der Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung der Handelspartner auf den deutschen Export darf nicht vernachlässigt werden. Solange die südlichen Krisenländer weiterhin auf einen Austeritätspfad gezwungen werden, fehlen sie als Absatzmärkte für deutsche Waren und Dienstleistungen. Um den Absatz deutscher Güter zu sichern, müssen – da die Binnennachfrage weiterhin schwach bleibt und aufgrund der aktuellen erneuten Reallohnsenkung sogar noch schwächer zu werden droht – andere Absatzmärkte erschlossen werden. Werden auf diese Weise weiter Überschüsse in der Leistungsbilanz produziert, baut Deutschland allerdings weitere Forderungen gegenüber dem Ausland auf. Das heißt, die Verschuldungsproblematik verlagert sich auf andere Länder. Die Karawane zieht gewissermaßen weiter.

1.6 Exportüberschüsse mindern den Wohlstand und schaffen Schulden

Hohe Exportüberschüsse – und damit die Defizite anderer Länder – schaffen zwei große Probleme. Das erste sind die Schulden als Folge der Handelsdefizite. Die Devisenreserven der Defizitländer, die nicht Mitglieder der Eurozone sind, sinken. Dies kann zu internationalen Zahlungskrisen führen, wenn diese Reserven aufgebraucht sind und die Währung des Defizitlandes nicht internationales Zahlungsmittel ist. Dann folgen unter der Führung des IWF bekannte Maßnahmen, um der Krise Herr zu werden. Die Reaktion auf die Schuldenkrise der Entwicklungs- und Schwellenländer in den 1980er Jahren und die Politik der sogenannten Troika sind Beispiele dafür, wie diese Maßnahmen aussehen. Ähnlich risikoreich kann die Entwicklung in den Ländern der Eurozone sein: Über kurz oder lang stellt sich dann die Frage, ob diese Verbindlichkeiten werthaltig sind, und wenn nicht, ob sie – in Analogie zu Aktivposten von Geschäftsbanken – abzuschreiben sind. Das zweite Problem ist, dass Handelsbilanzdefizite die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum in den Defizitländern senken. Dies wiederum verringert die Steuereinnahmen des Defizitlandes und steigert seine Staatsdefizite. Auch auf diesem Weg tragen die Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands weiter zur Schuldenkrise bei.

Bei allem irrationalen deutschen Stolz wegen der Erfolge der heimischen Wirtschaft, insbesondere der Industrie im internationalen Handel, wird eine grundsätzliche Frage nicht debattiert: Der Überschuss bedeutet, dass Deutschland Waren an das Ausland abgibt, für die es nichts außer finanziellen Forderungen bekommt. Dies ist aus zwei Gründen absurd: Zum einen schädigen Handelsbilanzdefizite die wirtschaftliche Entwicklung der importierenden Länder. Sie senken das Wachstum und steigern die Arbeitslosigkeit, was auch zu geringeren Steuereinnahmen und gegebenenfalls zu vermehrten Staatsdefiziten führt. Zum anderen erzeugen die Defizite Schulden, also Verbindlichkeiten der Defizitländer oder, aus deutscher Sicht, Nettoauslandsvermögen. Wie eine aktuelle Studie zeigt (Klär/Lindner/Šehovič 2013), sind Hoffnungen, dass dieses Vermögen früher oder später zurückfließen

wird und damit lediglich mit einer gewissen Verzögerung den Menschen in Deutschland zur Verfügung steht, jedoch verfehlt. Im Zuge der Finanzkrise hat dieses Vermögen um mehr als ein Fünftel an Wert verloren. Das Nettoauslandsvermögen ist zwar zwischen 1999 und 2012 von 90 Milliarden Euro auf 1.107 Milliarden Euro angestiegen. Der Leistungsbilanzüberschuss summierte sich im selben Zeitraum aber auf 1.386 Milliarden Euro. Zusammen mit dem bereits vorhandenen Nettoauslandsvermögen von 90 Milliarden Euro hätten die Deutschen also über Forderungen in Höhe von 1.476 Milliarden Euro netto verfügen müssen. Damit errechnet sich ein Verlust von 369 Milliarden Euro oder 25 Prozent, der vor allem im Zuge der internationalen Finanzkrise ab 2007 entstanden ist. Damit hat Deutschland Leistungen in großem Umfang faktisch an das Ausland verschenkt.

Dennoch werden die Überschüsse in all ihrer Absurdität weiter leidenschaftlich verteidigt, so, als stünden Deutschlands Ehre, Fleiß und Erfindungsreichtum in Frage. Zweifellos sichern Handelsbilanzüberschüsse den Absatz bei fehlender Nachfrage aus dem Inland. Der Vorteil für Unternehmen besteht darin, dass sie ihre Güter absetzen können, ohne dass im Inland diejenigen Einkommen entstehen müssen, die für sie Kosten sind. Wie bereits erwähnt trösten sich viele Politikerinnen und Politiker hier mit der Überlegung, dass zwar der niedrige Lohn die Binnennachfrage begrenzt, dies aber dennoch die Beschäftigung nicht verringert, weil aufgrund der niedrigeren Kosten nun die Exportnachfrage steigen wird. Folglich bieten die Unternehmensverbände alles auf, um deutlich zu machen, dass es nicht die Aufgabe Deutschlands, sondern der Handelspartner sei, mit Innovationen, niedrigen Lohnstückkosten, einem flexibleren Arbeitsmarkt und ähnlichen Reformen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ihre Handelsbilanz auszugleichen. Allerdings funktioniert diese Politik mit Blick auf die ganze EU oder gar die Welt gerade nicht: Überschüsse als Folge hoher Wettbewerbsfähigkeit können, wie bereits ausgeführt, nur einzelne Länder erzielen. Andere müssen notwendigerweise die Defizitposition einnehmen. Statt einem Wett(bewerbs)kampf der Nationen das Wort zu reden, müssen daher internationale Kooperation und ein Ausgleich der Leistungsbilanzen die Ziele jeder nationalen Wirtschaftspolitik sein.

1.7 Die Lösung: Binnennachfrage stärken

Die Aufgabe der deutschen Wirtschaftspolitik muss es deshalb sein, die Abhängigkeit der heimischen Wirtschaftsentwicklung – und darin insbesondere der Beschäftigung – vom Export deutlich zu verringern. Eine praktikable Lösung kann nur in höheren Binneneinkommen bestehen. Von staatlicher Seite gibt es hier eine Reihe von unmittelbaren Eingriffsmöglichkeiten: von der schnellen Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns in Höhe von zunächst zehn Euro über die Erhöhung der Altersrenten bis hin zum Ausbau des in vielen Bereichen personell chronisch unterbesetzten öffentlichen Dienstes und zur besseren Bezahlung öffentlich Bediensteter. Finanzieren ließe sich dies vor allem durch eine Belastung der Gewinne in Form höherer Sozialabgaben der Unternehmen und/oder durch höhere Gewinn- und Vermögensteuern. Die Folge wäre neben einer unmittelbaren Stärkung der Binnennachfrage natürlich eine Steigerung der Arbeitskosten. Ob die Unternehmen deshalb im Auslandsgeschäft die Preise anheben oder auf Gewinn verzichten, ist nicht zuletzt eine Frage der Wettbewerbsintensität und der Preiselastizität des Angebots. Letztere stufen die Unternehmen selbst als nicht sehr hoch ein. Gleichzeitig würden aber die Binnennachfrage und damit die Absatzmöglichkeiten im Inland deutlich gestärkt.

Die Regierung will diese Frage jedoch offenbar nicht rational erfassen. Vielmehr verteidigt sie das Interesse der Exportwirtschaft mit eher mythischen Argumenten, deren Leitidee es ist, Deutschland gegen feindliche Angriffe ausländischer Ökonomien zu verteidigen. Der Kritik der EU-Kommission an den hohen deutschen Exportüberschüssen wird entgegengehalten: „Wir haben den Auftrag, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands weiter zu festigen und voranzubringen.“ (Michael Meister, CDU) Ähnlich Kanzlerin Merkel: „Wir werden eine Politik fördern, mit der die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gestärkt wird.“ Die Diskussion solle nicht so geführt werden, „dass man sich danach richtet, wer am langsamsten ist, sondern beim Benchmarking muss geschaut werden, wer am schnellsten und am besten ist“. Zwar müsse über die Kritik der OECD am übergroßen Niedriglohnbereich

in Deutschland nachgedacht werden, aber „wir werden unsere Stärken nicht aufgeben, weil von unseren Exportgütern mehr gekauft wird als von denen anderer Länder“. Der Begriff der „Wettbewerbsfähigkeit“ durchzieht auch den Koalitionsvertrag zwischen den Unionsparteien und der SPD vom Herbst des Jahres 2013. Der Begriff wird mehr als 50-mal genannt; es gibt kaum ein Sachgebiet, bei dem er nicht erwähnt würde. So bestünden „Deutschlands Chancen in einer [...] international wettbewerbsfähigen Wirtschaft, deren Kern auch weiterhin eine moderne, dynamische Industrie ist“. Gleich danach heißt es: „Es ist uns gelungen, die Lohnzusatzkosten unter 40 Prozent zu halten.“ Nun ist der Begriff „Lohnzusatzkosten“ eine irreführende Propagandaformel. Denn es handelt sich um denjenigen Bestandteil der Lohnkosten, der zwar nicht auf der individuellen Lohnabrechnung steht, von den Unternehmen aber auf der Grundlage der von ihnen gezahlten Bruttolöhne zur Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherungen geleistet wird. Die sogenannten Lohnzusatzkosten sind schlicht Lohnbestandteile, mit ihnen wird ein großer Teil des Sozialstaates finanziert. In Wahrheit wird mit der Klage über zu hohe Lohnnebenkosten für mehr Export um den Preis eines Sozialstaatsabbaus geworben. Der deutsche Exportüberschuss und die Wettbewerbsfähigkeit allgemein sollen unverändert bleiben.

1.8 Was zu tun ist

Mit der unverändert rigorosen Kürzungspolitik – von Italiens Regierungschef Renzi zu Recht mit dem Begriff „Austerität als Religion“ gebrandmarkt – wird weiterhin der völlig falsche Weg in Europa verfolgt. Die Quittung für die Maxime „Kürzung statt Aufbau- und Wachstumsimpulse“ erhalten die südlichen Krisenländer über steigende Arbeitslosenzahlen, insbesondere bei der Jugend. Immer mehr Länder scheinen dem vermeintlichen Erfolgsmodell des Lohndumpings sogar nacheifern zu wollen. Ein prominentes Beispiel ist Frankreich. Infolge einer ideologischen Verblendung bei den Fordernden (den sogenannten Experten) und den Handelnden (zu denen Politiker

wie Hollande gehören) werden dabei geflissentlich die Verwerfungen am deutschen Arbeitsmarkt und die negativen Auswirkungen der deutschen Exportüberschüsse ignoriert.

Auch die neue deutsche Regierung hält am alten Kurs fest und setzt auch im Inneren die Politik der Gewinnförderung fort. Wirtschaftsminister Gabriel empfiehlt im jüngsten Jahreswirtschaftsbericht indirekt Lohnleitlinien: Produktivität und Lohnhöhe müssten korrespondieren – von Umverteilung redet er, anders als vor den Wahlen, nicht mehr. Ob die Gewerkschaften auf der Grundlage dieses Koalitionsvertrages und der praktischen Politik ihre Interessen werden durchsetzen können, ist offen. Der gesetzliche Mindestlohn – ein wesentliches Mittel, um die Lohnentwicklung zu verbessern – ist uneingeschränkt erst ab dem 1. Januar 2017 vorgesehen und dann mit 8,50 Euro viel zu niedrig. Diese Höhe geht auf die gewerkschaftliche Forderung aus dem Jahr 2010 zurück. Würde man den Mindestlohn allerdings lediglich mit den vergangenen und zu erwartenden Tariflohnsteigerungen fortschreiben, müsste er 2018 bereits oberhalb von zehn Euro liegen. Gleichzeitig wurden Steuererhöhungen zulasten hoher Einkommen, der Unternehmensgewinne und großer Vermögen im Koalitionsvertrag ausgeschlossen. Doch gerade sie sind unumgänglich, denn so könnten der private Verbrauch und die Ausgaben des Staates selbst bei gegebener Schuldenbremse steigen.

Die Notwendigkeit von Lohnerhöhungen in Deutschland ist so einleuchtend, dass die entsprechende Forderung inzwischen selbst vom Internationalen Währungsfonds und von der EU-Kommission erhoben wird. Eine steigende Lohnsumme sollte dann vor allem für den vollen Lohnausgleich bei einer Arbeitszeitverkürzung genutzt werden. So sehr auch angesichts der Reallohnsenkungen der vergangenen Jahre unmittelbare Einkommenssteigerungen notwendig sind: Eine Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich steigert ebenfalls den privaten Verbrauch und die Beschäftigung. Hinzu kommt: Wenn die Arbeitslosigkeit aufgrund von Arbeitszeitverkürzung zurückgeht, erhöht sich die Durchsetzungsmacht der Gewerkschaften in Lohnkonflikten, was dann die Möglichkeiten in den folgenden Lohnrunden weiter verbessert. Vor diesem Hintergrund begrüßt die *Arbeitsgruppe*

Alternative Wirtschaftspolitik die aktuelle Forderung der IG Metall nach einer 30-Stunden-Woche als neuen Vollzeitstandard, um zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu kommen.

Bei den Staatsausgaben sind neben einer Steigerung des öffentlichen Konsums in Form von mehr Ausgaben für Gesundheit, Pflege, Erziehung, Bildung und Kulturelles auch die staatlichen Investitionen zu erhöhen. Seit 20 Jahren sinken die Nettoinvestitionen von Bund, Ländern und Gemeinden, seit 2002 sind sie sogar negativ. Es gibt also eine Investitionslücke; im Jahr 2012 lag sie bei fünf Milliarden Euro (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen). Der Staat zehrt somit von seiner Substanz. Die Mittel für diese Investitionen sollten aus der Erhöhung der Steuern auf hohe Einkommen und aus der Wiedereinführung der Vermögensteuer kommen (IMK-Report 88, Oktober 2013 und Böckler-Impuls 16/2013).

Wie wirksam kreditfinanzierte Konjunkturprogramme sind, zeigen die Erfahrungen mit den beiden Programmen aus dem Jahr 2009, zu denen sich die Bundesregierung trotz erheblicher ideologischer Vorbehalte durchringen konnte. Sie haben mit einem Zuwachs von 4,0 bzw. 3,3 Prozent wesentlich zur konjunkturellen Erholung in den Jahren 2010 und 2011 beigetragen. Nicht zuletzt, weil diese Politik eingestellt wurde, ist das Wachstum in den Jahren 2012 und 2013 auf 0,7 bzw. 0,4 Prozent gesunken. Offenbar wird erst dann gehandelt, wenn die Lage für die privaten Unternehmen bedrohlich wird. Solange aber die Kapazitäten leidlich ausgelastet sind, wird die Forderung nach einem Deficit-Spending mit den üblichen Redensarten wie „nur ein Stroheffekt“ oder „bringt ohnehin nichts“ abgetan. Deshalb fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in ihren Memoranden schon seit vielen Jahren Investitionsprogramme, allerdings in einem beträchtlich höheren Umfang. Hierbei geht es aber nicht um ein Wachstum des Wachstums wegen, sondern um die Erledigung dringender gesamtgesellschaftlicher Aufgaben: vom ökologischen Umbau über die bessere Bezahlungen von Menschen in sozialen Berufen bis hin zu mehr Personal in Schule, Ausbildung und Lehre (vgl. hierzu ausführlich MEMORANDUM 2013, S. 245-276).

2 Baustelle Europäische Union

In der Eurozone herrscht eine trügerische Ruhe. Die Turbulenzen der letzten Jahre scheinen sich beruhigt zu haben. Die Ursachen der Verwerfungen sind jedoch alles andere als beseitigt. Dabei ist der Euro eine leistungsfähige Währung. Die ökonomische Integration steht immer noch auf den wackeligen Säulen des Maastrichter Vertrages. Massive außenwirtschaftliche Ungleichgewichte verschärfen die Situation. Die Währungsunion kann dauerhaft nur durch eine Weiterentwicklung mit mehr gemeinschaftlichen Institutionen gesichert werden. Diese müssen umfassend demokratisch legitimiert sein.

2.1 Trügerische Ruhe

Nach turbulenten Jahren der Europäischen Finanz- und Währungs-krise, die mit der drohenden Staatspleite Griechenlands Anfang 2010 einsetzten, scheint heute auf den ersten Blick Ruhe eingekehrt zu sein. Maßgeblicher Grund für den Rückgang spekulativer Attacken ist, dass die Staatsschulden mehrerer Euro-Länder den Finanzmärkten entzogen wurden. Wetten auf den Absturz von Staaten gehen nicht mehr auf, also lohnen sie sich nicht mehr. Verantwortlich dafür sind zwei Maßnahmen: Erstens übernimmt der heutige Rettungsfonds ESM die Anschlussfinanzierung notleidender Staaten. Muss jetzt beispielsweise Griechenland neue Staatskredite aufnehmen, um die fälligen Schulden zu refinanzieren, dann bleibt ihm der Gang zu den zinstreibenden, privaten Kapitalmärkten erspart. Der Rettungsfonds übernimmt, absichert gegen Spekulation, diese Anschlussfinanzierung. Zweitens hat die Europäische Zentralbank (EZB) im September 2012 beschlossen, bei Bedarf so viele Staatsanleihen anzukaufen, dass mit der Spekulation gegen einzelne Staaten der Eurozone kein Geld mehr verdient werden kann. Diese Aushebelung der Spekulation ist ein wichtiger Erfolg und hat zunächst einmal für Ruhe gesorgt. Diese Ruhe ist jedoch trü-

gerisch, denn gewonnen worden ist nur Zeit. Die brandgefährlichen systemischen Krisenherde sind dagegen nicht unter Kontrolle. Das Euro-System steckt auf mehreren Ebenen in einer Systemkrise.

2.2 Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag von 1990/1992

Zuerst sollen die schwerwiegenden Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag, der Ende 1990 verhandelt und 1992 ratifiziert worden ist, in den Blickpunkt gerückt werden.¹ Mit der Reduktion des Gründungsvertrags auf die monetäre Integration ohne Rücksicht auf die realwirtschaftlich tief gespaltene Entwicklung im Euroraum musste sich – wenn auch zeitlich verzögert – die darin angelegte Sprengkraft irgendwann entladen. Vor diesem Hintergrund bleibt von der heute gängigen Behauptung, die exzessive Staatsverschuldung ökonomisch schwacher Mitgliedsländer habe die Krise der Eurozone zu verantworten, nicht viel übrig. Vielmehr hat die Fehlkonstruktion der Währungsunion den Aufbau von Ungleichgewichten – auch in den Leistungsbilanzen – begünstigt. Der Fall, dass einzelne Länder nicht aus eigener Kraft (Verschuldungs-)Krisen überwinden können, kommt im Vertrag nicht vor. Damit fehlt auch eine Vorstellung, wie Krisenländern über eine Haftungsunion geholfen werden kann. Im Gegenteil, die Non-Bail-out-Klausel verbietet unkomplizierte Hilfen anderer Staaten bzw. der EU für einzelne Krisenländer. Erst mit dem drohenden Auseinanderbrechen des Euro-Systems hat seit Anfang 2010 ein mühseliger, allerdings konzeptionsloser Lernprozess eingesetzt. Die bisherige Dehnung des Maastrichter Vertrags reicht nicht aus. Ein Ausbau in Richtung Verantwortungsunion ist unverzichtbar.

Zweitens ist nach dem Ausbruch der europäischen Verschuldungskrise auf den in immer kürzeren Abständen durchgeführten Krisengip-

1 Zur Geschichte des Maastrichter Vertrages siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: MEMORANDUM 1992ff. sowie Hufschmid, Jörg: Euro-land (1999) und Hickel, Rudolf: Standort-Wahn und Euro-Angst: Die sieben Irrtümer der deutschen Wirtschaftspolitik (1998).

feln ein neoliberal orientiertes Ad-hoc-Management installiert worden. Als Ursache der Krise wurde zu Unrecht eine exzessive, scheinbar „hausgemachte“ Staatsschuldenpolitik in den auf Finanzhilfen angewiesenen Krisenländern identifiziert. Entsprechend dieser falschen Ursachenanalyse hat die dagegen gerichtete Austeritätspolitik immer wieder zu schweren Rückschlägen geführt und die Krise weiter verschärft, statt zur Lösung beizutragen. Nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch ist eine tiefe Spaltung zwischen den Mitgliedsländern sichtbar.

Drittens gibt es zwischen den Mitgliedsländern eine tiefe Spaltung, was die wirtschaftsstrukturellen Entwicklung angeht. Eine anhaltende tiefe Rezession in den Krisenländern kombiniert mit dem drohenden Zusammenbruch des Bankensystems steht den (gebremsten) wirtschaftlichen Wachstumsregionen gegenüber. Die krassen Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit werden besonders deutlich sichtbar, wenn man Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen – vor allem Deutschland – mit Defizitländern vergleicht. Die Eurozone wird zur Dauerbaustelle.

Viertens wird die ökonomische Spaltung durch eine politische Systemkrise überlagert, die aus einem Verlust an politischer Akzeptanz herrührt. Ohne politische Akzeptanz des Währungssystems jedoch sind die ökonomischen und politischen Risiken groß. Dabei erzeugen die durch die EU erzwungene martialische Kürzungspolitik und die Privatisierungen Ablehnung in den betroffenen Ländern. Aber auch in den ökonomisch starken Geberländern schwindet die politische Akzeptanz. Anti-europäische, vor allem auch rechtsradikale Parteien versuchen, von dieser Vertrauenskrise zu profitieren. Die lang anhaltende Instabilität, die Spaltung zwischen den Mitgliedsländern, die hohe Arbeitslosigkeit in der Peripherie, die verloren gegangene Perspektive junger Menschen ohne Job, wachsende Armut gegenüber Reichtumszonen – all das ist ein Nährboden für eine politische Radikalisierung nach rechts.

Und um die Akzeptanz des Euro zu stärken, taugen gut gemeinte Bekenntnisse wenig. Am Ende bedroht die sich verschärfende ökonomische Spaltung über die ihr innewohnende soziale Sprengkraft den politischen Frieden innerhalb der Länder Europas und zwischen ihnen.

2.3 Spalterische Wirkung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte

Im Mittelpunkt der Bewertung der ökonomischen Integration zwischen den Mitgliedsländern stehen die außenwirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft und darüber hinaus. Wenigen Überschussländern, deren Exporte von Gütern und Dienstleistungen die Importe aus den anderen Mitgliedsländern übersteigen, stehen viele Defizitländer gegenüber. Dabei werden die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den Euro-Mitgliedsländern maßgeblich durch Deutschland vertieft. Die Bundesrepublik nimmt bei den Überschussländern eine Spitzenposition ein. Von 2000 bis 2013 beliefen sich die addierten Überschüsse der Leistungsbilanz auf etwa 2,1 Billionen Euro. Dabei sind die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse mit der Zeit kräftig gestiegen; nominal lagen sie 2000 noch bei 59 Milliarden Euro. Im Jahr 2013 wurde ein Überschuss von etwa 198 Milliarden Euro erreicht. In Irland, Griechenland, Spanien und Portugal, aber auch in Frankreich und Italien haben sich dagegen riesige Defizite in der Leistungsbilanz aufgetürmt. Die Folgen sind logisch und offensichtlich: Die Exporte vor allem von Gütern und Dienstleistungen aus Deutschland verdrängen in den Defizitländern die Nachfrage nach heimischen Produkten. Die Folgen sind Arbeitslosigkeit und unterfinanzierte öffentliche Haushalte in den Krisenländern.

Im November 2013 hat die EU-Kommission Deutschland wegen insgesamt zu hoher Leistungsbilanzüberschüsse abgemahnt. Die Leistungsbilanz erfasst die grenzüberschreitenden Ströme von Waren und Dienstleistungen, Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie Übertragungen (z.B. Heimatüberweisungen von Ausländerinnen und Ausländern und Zahlungen an internationale Institutionen). Das auf dieser Basis von der EU als zulässig fixierte außenwirtschaftliche Ungleichgewicht sollte im dreijährigen Mittel sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten. Dabei ist diese Zielmarke noch viel zu üppig bemessen; zum Vergleich: Bei Defiziten liegt die Marke bei vier Prozent. In der Wirtschaftswissenschaft lautet das wünschenswerte mittelfristige Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“, also

ein Ungleichgewicht von null Prozent. In diesem Fall wäre der Anteil der Exporte an der Wirtschaftsleistung mit dem der Importe praktisch identisch. Die EU-Kommission ist mittlerweile verpflichtet, bei übermäßigen wirtschaftlichen Ungleichgewichten mit Abmahnungen einzuschreiten und im Falle eklatanter Abweichungen ein Verfahren gegen das betreffende Land einzuleiten. Das Problem dabei ist: Das Überschreiten der Sechs-Prozent Überschusschwelle wird zwar gerügt, bleibt aber ansonsten folgenlos. Dagegen droht bei hohen Leistungsbilanzdefiziten, die nicht in angemessener Zeit zurückgefahren werden, ein Verfahren, das bis zu hohen Strafzahlungen führen kann. Dies zeigt besonders deutlich, wie brachial die letzte Bundesregierung ihre ökonomisch kurzsichtige Krisenpolitik durchgedrückt hat.

2.4 Abbau der deutschen Exportüberschüsse dringend erforderlich

Wie lassen sich die deutschen Überschüsse in der Handels- und Dienstleistungsbilanz erklären? In einem System flexibler Wechselkurse würden dauerhafte Überschüsse tendenziell eine Aufwertung der nationalen Währung auslösen – mit entsprechenden Folgen für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit. Durch eine solche Aufwertung würden die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse schmelzen. Genau dieser Wechselkursmechanismus ist durch die einheitliche Währung im Euro-Raum jedoch abgeschafft worden. Jetzt können Wettbewerbsvorteile durch Lohnzurückhaltung gegenüber anderen Mitgliedsländern ohne Sorge um die früher dagegen wirkende Aufwertung der Währung durchgesetzt werden.

Das zeigen die Daten: Während in Deutschland von 2000 bis 2010 die Reallöhne um 4,5 Prozent gesunken sind, verzeichnet beispielsweise Frankreich einen Zuwachs um 8,6 Prozent und Griechenland einen um 16 Prozent. Bezogen auf den außenwirtschaftlichen Wettbewerbsindikator Lohnstückkosten, also die Entwicklung der gesamten Arbeitskosten bezogen auf die Stundenproduktivität, hat Deutschland jahrelang eine für die Exportwirtschaft vorteilhafte Position als Schluss-

licht innerhalb der Eurozone eingenommen. In die Gesamtanalyse der politisch erzeugten Wettbewerbsvorteile Deutschlands gehören auch die vielen Maßnahmen des Sozialabbaus und der kapitalorientierten Wirtschaftspolitik, die zu Kostenvorteilen im internationalen Wettbewerb geführt haben.

Innerhalb einer Währungsunion muss diese Spaltung zwischen chronischen Überschuss- und Defizitländern wie ein Sprengsatz wirken. Am Ende wird durch die Exportüberschüsse Arbeitslosigkeit „exportiert“ – denn die Nachfrage nach heimischen Produkten in den Defizitländern bleibt hinter den Möglichkeiten zurück. Dabei löst die ökonomische Schwächung der Defizitländer einen bedrohlichen Bumerang-Effekt aus. Weil diese Länder die Importe im Zuge der wirtschaftlichen Schwächung nicht mehr verkraften können, nimmt auch die Lieferung deutscher Produkte ab. So ist der Anteil der Ausfuhren aus Deutschland in den Euroraum von 44,3 Prozent im Jahr 2001 auf 37,4 Prozent im Jahr 2012 zurückgegangen. Hier zeigt sich jedoch auch eine generelle Verschiebung der Exporte zugunsten von Mittel- und Osteuropa sowie von China und den Schwellenländern.

Um dem Auseinanderdriften der Überschuss- und Defizitländer entgegenzuwirken, ist gemeinschaftliches Handeln gefragt. Abgesehen von diesem Bumerang-Effekt im Warenaußenhandel gibt es weitere negative Folgen des Wettbewerbs mit niedrigen Löhnen auf den Finanzmärkten. Die Überschüsse an Waren (Gütern und Dienstleistungen) spiegeln sich in rasant gestiegenen Kapitalexporten in die importierenden Länder wider. Die Kapitalexportüberschüsse sind massiv vom Risiko von Erlös- und Wertverlusten bedroht, wie nicht zuletzt die internationale Finanzkrise gezeigt hat. Schätzungen gehen davon aus, dass die Turbulenzen auf den Finanzmärkten und die Bankenkrise in den vergangenen Jahren zu über 600 Milliarden Euro an Verlusten bezogen auf das in anderen Euro-Mitgliedsländern eingesetzte Kapital geführt haben.

Deutschland ist gut beraten, durch eine expansive Lohnpolitik, zu der auch der Abbau der Niedriglohnzone gehört, die Binnenwirtschaft zu stärken. Hier könnte beispielsweise dringend der jahrelang gegängelte und mit Realeinkommensverlusten konfrontierte öffentliche Sektor bei den Lohnverhandlungen nachlegen. Durch höhere Löhne

würden wachsende Importe ausgelöst und die außenwirtschaftlichen Überschüsse abgebaut. Um das Euro-System zu stärken, müsste eine nicht zu überschreitende Zielgröße für die Leistungsbilanz bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt festgeschrieben werden. So sollten auch kurzfristige außenwirtschaftliche Ungleichgewichte die Schwelle von drei Prozent nicht überschreiten, und in der längeren Frist müssen die Mitgliedsländer auf ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht verpflichtet werden. Bei Verstößen sollten Strafzahlungen fällig werden, aus denen sich z.B. ein europäischer Fonds speisen ließe, der seinerseits Maßnahmen zur Erreichung ausgeglichener Leistungsbilanzen unterstützen sollte.

Bislang werden die zaghaften Versuche der EU, die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte abzubauen, durch die aggressive Strategie von Verbesserungen der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit konterkariert. Im Mittelpunkt steht der von Angela Merkel propagierte „Wettbewerbspakt“. Was formal für alle gleichermaßen gilt, wirkt sich auf die einzelnen Länder unterschiedlich aus. Dieser „Wettbewerbspakt“ wäre ein Freibrief für Deutschland, die Vorteile gegenüber den anderen Mitgliedsländern auszubauen, um dadurch die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu vertiefen.

2.5 Was kostet der Ausstieg aus dem Euro?

Gemessen an den üblichen Kriterien ist das Euro-System recht erfolgreich. Der Binnenwert ist stabil; die Inflation ist gering. Für 2014 rechnet die EZB mit einem Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex um 1,1 Prozent; für 2015 werden 1,3 Prozent prognostiziert. Der Außenwert pendelt nach einer Talfahrt in den vergangenen Monaten gegenüber einem Dollar um 1,35 Euro. Jenseits der üblichen Volatilität und Instabilität erweist sich der Euro heute durchaus als attraktive Währung. Er genießt auch große Anerkennung als Anlagewährung der Notenbanken der Welt. Der Anteil des Euro an den weltweit gehaltenen Devisenreserven der Notenbanken ist in den vergangenen Jahren auf über 30 Prozent gestiegen. Ein weiterer Vorteil der

Euro-Währung erschließt sich über eine alternative Betrachtung. Man stelle sich vor, unter dem Regime der Finanzmarktkrise hätte es den Euro nicht gegeben. An dessen Stelle hätten weiterhin die nationalen Währungen existiert, die notdürftig mit dem damaligen Europäischen Währungssystem (EWS), also einem fragilen System fester Wechselkurse mit Schwankungsmargen, stabilisiert werden sollten. Devisen gehören jedoch zu den Vermögensobjekten, mit denen spekuliert wird. Wie George Soros mit seinen Spekulationen gegen das britische Pfund 1992 das EWS erschüttert hat, hätten viele Hedgefonds und spekulierende Investmentbanker versucht, aus der Krise Profit zu schlagen und gegen einzelne Währungen spekuliert. Vieles spricht dafür, dass dann das EWS endgültig zusammengebrochen wäre. Die Finanzkrise hätte über die destabilisierend wirkenden Devisenspekulationen noch stärker auf die Produktionswirtschaft durchgeschlagen.

Damit sind die Opportunitätskosten einer Euro-Aufgabe definiert.

Je länger die europäische Verschuldungskrise andauert und je stärker die Garantiesummen für Krisenländer steigen, desto mehr gewinnt die Frage an Bedeutung, was ein Zusammenbruch der Euro-Währung direkt und indirekt kostet. Mittlerweile liegen erste, jedoch mit Vorsicht zu nutzende Schätzungen zur Auflösung des Euro-Systems vor. Ende 2012 ist die auf den Bund im Rahmen seiner Beteiligung an Rettungspaketen durch direkte Zahlungen und Garantien entfallende Summe vom Bundesfinanzministerium auf 310 Milliarden Euro beziffert worden. Das Ifo-Institut geht durch die Einbeziehung weiterer Risiken – etwa aus den Target2-Verpflichtungen der Deutschen Bundesbank – mit 750 Milliarden Euro von weit mehr aus. Es gibt keinen Zweifel darüber, dass diese im Fall des Euro-Absturzes fälligen Verpflichtungen durch die öffentlichen Haushalte kaum aufgefangen werden könnten. Die Option einer Währungsreform taucht am Horizont auf. Werden weitere Gläubigerpositionen wie die der Banken, Versicherungen, anderer Unternehmen und privater Haushalte berücksichtigt, dann steigen die direkten Verluste auch durch die zahlungsunfähigen Krisenländer nach einer Schätzung des „Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage“ auf 3,3 Billionen Euro, mit einem Anteil

von 1,5 Billionen Euro bei den Unternehmen und privaten Haushalten. Die bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt errechnete Schuldenquote stieg auf insgesamt 120 Prozent an. Auch wenn niemand die Kosten genau beziffern kann, so lässt sich doch eine sehr eindeutige Tendenz erkennen. Die Folgen einer Auflösung der Eurozone für Deutschland sind klar: Ob mit einer renationalisierten Währung oder als Mitglied beispielsweise in einem neuen Verbund „Euro-Nord“ – die für die außenwirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands relevanten Devisenkurse würden massiv aufwerten. Schätzungen gehen von bis zu 40 Prozent aus. Durch den Wettbewerbsnachteil wären direkt und indirekt ca. drei Millionen Arbeitsplätze gefährdet. Mit einem Einbruch des Wirtschaftswachstums um zehn Prozent wäre ein Anstieg der Zahl registrierter Arbeitsloser auf über fünf Millionen verbunden. Dramatische Defizite der öffentlichen Haushalte infolge sinkender Steuereinnahmen und steigender Krisenkosten wären die logische Folge.

Mit dem Ausstieg aus dem derzeitigen System unwiderruflich fester Wechselkurse würde zudem auch der gigantische Vorteil aus der Verhinderung von Wechselkursspekulationen verloren gehen. Bei den möglichen Folgekonstruktionen würde den Spekulanten in unterschiedlichem Umfang das Geschäftsfeld Wetten mit Devisenkursen wieder eröffnet. Es lohnt sich, den Euro zur Vermeidung dieses Rückfalls in hoch volatile, spekulativ getriebene Devisenkurse zu verteidigen.

2.6 Die Sehnsucht nach der Rückkehr zum EWS

Eine häufig aufgestellte Forderung, die bis tief in euroskeptische linke Kreise reicht, ist die nach einer Rückkehr zum Europäischen Währungssystem (EWS). Dieses am 13. März 1979 gestartete System verfolgte das Ziel, den Handel zwischen den teilnehmenden Staaten von der Belastung durch erratisch schwankende Wechselkurse zu befreien. Im Mittelpunkt des EWS, das am 31. Dezember 1998 durch die Währungsunion abgelöst wurde, standen bilaterale Leitkurse, die für die beteiligten Devisen politisch fixiert wurden. Im Bereich der bilateralen Leitkurse durften im Prinzip die realen Wechselkurse

zwischen $\pm 2,25$ Prozent schwanken. Wurden die Schwankungsmargen überschritten, so mussten die beteiligten Notenbanken obligatorisch intervenieren. Bei einer Aufwertung der D-Mark gegenüber dem französischen Franc beispielsweise kauften beide Notenbanken die schwache Währung auf, und spiegelbildlich wurden die Devisenmärkte mit der D-Mark geflutet. Musste jedoch dauerhaft und intensiv interveniert werden, dann war dies ein Zeichen dafür, dass sich die bilateralen Leitkurse nicht halten lassen. Starke Ungleichgewichte durch Wettbewerbsunterschiede und verstärkte Spekulationen zwangen zur neuen Fixierung der Leitkurse (Realignment). Insgesamt 17-mal mussten die bilateralen Leitkurse geändert werden. Die größte Krise löste George Soros 1992 mit seinen profitablen Spekulationen gegen das britische Pfund aus. Großbritannien sah sich gezwungen, nach der vorangegangenen kurzen Mitgliedschaft im September aus dem Wechselkursstabilisierungssystem auszutreten. Das brachte Soros ein zwiespältiges Kompliment ein: „The man who broke the Bank of England.“ Wegen wachsender Ausschläge der Wechselkurse wurde das instabile EWS mit einem Befreiungsschlag zu retten versucht. Die Schwankungsmarge, innerhalb derer sich der faktische Wechselkurs vom bilateralen Leitkurs ohne den Zwang zu Notenbankeninterventionen bewegen darf, wurde auf ± 15 Prozent erweitert. Rückblickend lässt sich feststellen: Einerseits lösten unterschiedliche ökonomische Entwicklungen in den Mitgliedsländern sowie Spekulationen immer wieder Krisen aus. Andererseits haben in dieser Phase die beteiligten Notenbanken gelernt, im tagtäglichen geldpolitischen Monitoring koordiniert zu handeln. Das EWS hat zweifellos Vorteile gegenüber einem System völlig unkalkulierbarer „freier“ Wechselkurse, die von der Spekulation bestimmt sind. An den vorgenannten Kosten, die vom einmaligen Ausstieg aus der Währungsunion ausgehen, ändert eine Rückkehr zum EWS aber wenig. Ein Zurück zum EWS würde die währungsbedingte Krisenanfälligkeit wieder etablieren.

2.7 Weitere Optionen zur Flucht aus dem Euro

Zwei weitere Optionen zur Euro-Ablösung werden in verschiedenen Varianten vorgeschlagen. Die eine Option sieht den Ausstieg oder Rauswurf von einem oder gar mehreren Krisenländern vor. Das Ziel ist ein Hart-Euroraum mit ökonomisch einigermaßen stabilen Mitgliedsländern. Für die abgetrennten Länder wird oftmals eine Mitgliedschaft in einem neuen Europäischen Währungssystem (EWS) vorgesehen. Dadurch entstünde eine Anbindung der Währungen der abgetrennten Länder an den Euro. Bilaterale Leitkurse mit Schwankungsmargen müssten eingeführt und gegenseitige Verpflichtungen zu Interventionen der Notenbanken vereinbart werden. Da jedoch die auf sich allein gestellten Krisenländer ökonomisch schwach bleiben werden, kann ein entsprechendes EWS kaum stabile Wechselkurse gegenüber dem Euro gewährleisten.

2.8 Griechenland: Zurück zur Drachme?

Das Szenario eines Ausstiegs aus dem Euro ist intensiv für das Beispiel Griechenlands durchgespielt worden. Danach kehrt das Land ohne Wenn und Aber zur Drachme als Währung zurück. Einerseits wird dabei unterstellt, dass es nicht zur Ansteckungsgefahr kommt und der Dominoeffekt, durch den andere Länder in den Abgrund gerissen werden, nicht eintreten wird. Diese Ansicht, die Ansteckungsdynamik vernachlässigen zu können, ist jedoch brandgefährlich. Denn wenn ein Land fällt, dann wird gegen weitere Krisenländer und zum Schluss gegen das Gesamtsystem gewettet. Dagegen ist der Preis der Stabilisierung des Krisenlandes geringer, als es die Kosten der Abspaltung samt den Folgewirkungen für das Gesamtsystem sind.

Andererseits werden der Rückkehr zur nationalen Währung segenreiche Wirkungen für das gesamte Land angedichtet. Die Drachme würde gegenüber dem derzeitigen Euro massiv abwerten. Die Abwertung könnte dann zu höheren Erlösen bei Exporten führen, die in ausländischen Währungen bezahlt werden. Dadurch würde die griechische

Exportwirtschaft gestärkt. Diese Wirkungskette kann allerdings nur funktionieren, wenn es in diesem Land überhaupt eine international konkurrenzfähige Exportwirtschaft gibt. Sie könnte von den Preisvorzügen durch die Abwertung profitieren.

In Griechenland ist die Lage jedoch anders. Profitieren kann nur der Dienstleistungsexport „Tourismus nach Griechenland“. Außerhalb des Tourismus ist die griechische Exportwirtschaft extrem schwach. In den vergangenen Jahren sind aus verschiedenen Gründen wichtige Exportbranchen geschrumpft, ja, weggefallen. Deshalb sind Erlöszuwächse aus der abgewerteten Drachme nicht zu erwarten. Zu den wirtschaftsstrukturellen Aufgaben gehört der gezielte Aufbau einer zukunftsfähigen Exportwirtschaft mit wirtschaftspolitischen Instrumenten. Bei dieser Aufgabe versagt selbst eine massiv abgewertete Währung. Ökonomen, die auf die positiven Abwertungseffekte setzen, haben offensichtlich keine Kenntnisse von der real existierenden Lage Griechenlands. Ab- und Aufwertungen wirken sich nur auf Länder aus, die über eine international konkurrenzfähige Exportwirtschaft bei einer gleichzeitig begrenzten Abhängigkeit von Importen verfügen.

Was von den Wechselkursoptimisten oft übersehen wird, ist die Tatsache, dass die abgewertete Drachme zu einer Verteuerung importierter Güter und Dienstleistungen führt. Das stark von Importen abhängige Griechenland müsste also mit einem massiven Inflationsschub rechnen. Die ohnehin schon dramatisch gekürzten Löhne und Gehälter sowie andere Einkommen würden durch die Inflation real noch weiter an Wert verlieren – mit allen Konsequenzen für die Bevölkerung.

2.9 Parallelwährungs-Illusionen

Eine wachsende Anzahl von Ökominnen und Ökonomen, die Griechenland nicht insgesamt aus dem Euro entlassen wollen, haben die Einführung einer Art Parallelwährung vorgeschlagen.² Unter dem

2 Vgl. die modellplatonistischen Überlegungen von Ulrich van Suntum: Wege aus der Eurofalle, in: FAZ vom 03.01.2014

Label GEURO werden für das Krisenland zwei parallel wirkende Währungen konzipiert: einerseits der Euro und andererseits ein Art interne Währung. Die interne Währung entsteht durch die Ausgabe von staatlichen Schuldscheinen, deren Gesamtsumme der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern schuldet. Diese Staatsschuldscheine konzentrieren sich auf den Zahlungsverkehr. So werden beispielsweise laufende Zahlungen, Löhne und Renten mit der internen Währung beglichen. Spareinlagen, Bargeldbestände sowie andere Vermögenswerte werden in Euro notiert. Da die interne Währung auf der Basis von Schuldscheinen einen geringeren Wert als der Euro aufweist, ist eine Abwertung zu erwarten. Wenn auch die Unternehmen die Währung verwenden, um Gehälter zu zahlen, würden die Lohnkosten sinken. Höhere Erlöse erzielt die Exportwirtschaft, wenn sie vom Lohnsenkungsdruck profitiert. Allerdings wurde bereits darauf hingewiesen, dass wegen der mangelnden Substanz und Diversifikation der Exportwirtschaft in Griechenland die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit durch die Abwertung kaum zugunsten der Exporteure wirksam werden kann.

2.10 Was tun? Agenda zur Rettung des Euro-Systems

Das Ende des Euro kann und muss verhindert werden. Denn mit dem Absturz würden sämtliche beschriebenen ökonomischen Vorteile verloren gehen. Die drohende Renationalisierung der Währungen würde auch die Rückkehr zur nationalen politischen Abschottung vorantreiben.

Die Rettung der Währungsunion muss durch eine besonnene Weiterentwicklung nach dem Motto „Euro ja, aber besser“ erfolgen.³ Dazu gehört die unabdingbare Bereitschaft, bestimmte nationale Souveränitätsrechte zu vergemeinschaften. Der Euro ist nur durch eine voranschreitende Integration mit gemeinschaftlichen Institutionen zu sichern.

3 Ausführlich bei Hickel, Rudolf/König, Johann-G.: Euro stabilisieren – EU demokratisieren – Aus den Krisen lernen, Bremen 2014

Je mehr jedoch die nationalstaatlichen Funktionen den Parlamenten entzogen werden, desto wichtiger ist es, die Demokratisierung auf der Ebene der europäischen Institutionen, allen voran hinsichtlich der Stellung des Europäischen Parlaments, voranzutreiben.

Nachfolgend wird eine Agenda zur Überwindung der europäischen Finanzkrise vorgeschlagen.⁴ Dabei sind die Maßnahmen am Ziel orientiert, nicht nur kurzfristige Symptomkuriererei zu betreiben. Anhand der nachfolgenden Agenda lassen sich die Positionen der politischen Parteien zur Zukunft des Euro diskutieren:

1. Im Zentrum stehen die Rettungsschirme. Eine erste Rettungseinrichtung (European Financial Stability Facility, EFSF), die am 9. Mai 2010 ins Leben gerufen worden war, wurde 2013 durch den heute geltenden Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) abgelöst. Bereitgestellt wird derzeit ein nominales Kapitalvolumen von 700 Milliarden Euro. Davon sind 500 Milliarden Euro zur effektiven Kreditvergabe vorgesehen. Der Anteil Deutschlands liegt mit 27,15 Prozent bei 190 Milliarden Euro. Hinzu kommen die Beteiligungen Deutschlands am vorangegangenen Euro-Rettungsschirm (der deutsche Anteil an den tatsächlich in Anspruch genommenen Mitteln beträgt 84 Milliarden Euro beim EFSF und 9,8 Milliarden Euro beim EFSM) sowie am ersten Griechenlandrettungspaket (deutscher Anteil: 15,2 Milliarden Euro). Die beiden Rettungsfonds haben eine einzige Funktion: Sie übernehmen in den Krisenländern, die nur mit extrem hohen Zinsen Zugang zu den Kapitalmärkten haben, die Anschlussfinanzierung im Zuge der zu bedienenden Staatsanleihen. Kein einziger Euro fließt in die Finanzierung von wirtschaftsstrukturellen Aufbauprogrammen und Sozialmaßnahmen. Das Geld dient allein der Auszahlung der Gläubigerinnen und Gläubiger, vor allem der Banken, Versicherungen und Hedgefonds. Heute sind folglich die anderen Euro-Staaten sowie die Europäische Zentralbank die

4 Vgl. die Analyse, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestags vorgelegt wurde: Hickel, Rudolf/Troost, Axel (2012): Euro-Zone vor dem Ende? Rettung durch kurzfristig entschiedenes Handeln mit einer Vision für Europa, <http://www.axel-troost.de/article/6371.euro-zone-vor-dem-ende-rettung-durch-kurzfristig-entschiedenes-handeln-mit-einer-vision-fuer-europa.html>.

- wichtigsten Gläubiger z.B. Griechenlands. Der Vorteil dieser politisch abgesicherten Anschlussfinanzierung ist, dass den Spekulanten und Spekulantinnen das Handwerk gelegt worden ist.
2. Statt der Schrumpfpolitik sind unverzüglich Hilfsprogramme zum wirtschaftsstrukturellen Auf- und Umbau nach der Idee des Marshallplans einzuleiten (vgl. den DGB-Vorschlag). Derzeit gilt: Ein Land, das Rettungsmittel beansprucht, muss als Gegenleistung für die Finanzhilfen harte Kürzungs- und Privatisierungsprogramme durchsetzen, die von den Geldgebern definiert werden. Das wird im Euro-Rettungsjargon „Konditionalität“ genannt. Die Überwachung liegt bei der imperialistisch wirkenden Troika aus Vertretern der Europäischen Zentralbank, des Internationalen Währungsfonds sowie der EU-Kommission. Die Auflagen belasten die sozial Schwachen bis hin zur Mittelschicht stark. Durch die Umsetzung des „Memorandum of Understanding“, in dem die Auflagen für die Finanzhilfen fixiert sind, verschlechtert sich massiv die soziale Lage der großen Mehrheit der Bevölkerung. Der Völkerrechtler Andreas Fischer-Lescano von der Universität Bremen sieht dadurch die Europäische Grundrechtecharta, aber auch den UN-Sozialpakt sowie die Europäische Menschenrechtskonvention deutlich verletzt: „Die Memoranden sind als Verträge zu Lasten Dritter evident rechtswidrig.“⁵ Da diese Auflagen durch die EU-Kommission und die EZB ausgehandelt worden seien, müsse – beim Europäischen Sozialausschuss und notfalls bis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – gegen diese gezielten Eingriffe in die sozialen Grundlagen der Gesellschaft geklagt werden. Ein Beispiel für eine Klage: Ein griechischer Krebspatient, der seine Medikamente nicht mehr bezahlen kann, weil aufgrund der Auflagen die öffentliche Hilfe gestrichen wurde, hat das Recht, juristisch gegen die Auflagen vorzugehen. Mit dieser Auflagenpolitik wird, wie das Beispiel Griechenland zeigt, die ökonomische Basis zerstört, und es werden die Arbeitslosigkeit und die soziale Armut nach oben getrieben. Des-

5 „Völkerrechtler über Sparauflagen“, Interview mit Andreas Fischer-Lescano, in: TAZ vom 02.01.2014, <http://www.taz.de/Voelkerrechtler-ueber-Sparauf-lagen/!130212/>.

halb sollte diese inhumane Konditionalität unverzüglich eingestellt werden. Sie treibt den Preis der Rettung nach oben, ja, sie erschwert am Ende eine echte politische Lösung. Unbestreitbar sind in den Krisenländern auch politische Reformen erforderlich. Die derzeit als Gegenleistung für die Finanzhilfen oktroyierte Austeritätspolitik sollte aber unverzüglich beendet werden, weil sie nicht nur sozial ungerecht, sondern auch ökonomisch kontraproduktiv ist. Künftig sollten sich die Geldgeber verpflichten, solche Finanzhilfen durch wirtschafts- und infrastrukturelle Aufbauprogramme nach der Idee des Marshallplans zu ergänzen.

3. Die Großgläubiger wie Banken, Hedgefonds und andere Kapital-sammelstellen sowie reiche Privatgläubigerinnen und -gläubiger, die derzeit von der Rettungspolitik profitieren, sollen durch einen differenzierten Schuldenschnitt („hair cut“) im jeweiligen Krisen-land einbezogen werden.
4. Wie eine schwere Last für die öffentlichen Haushalte vieler Mit-gliedsländer wirken die Altschulden. Sie müssen mit Zinsen be-dient und ihre Anschlussfinanzierung muss auf den Kapitalmärkten durchgesetzt werden. Einem Befreiungsschlag für einen Neustart des Euro-Systems vergleichbar werden die Länder vom Großteil ihrer Schuldenlast befreit. Dazu wird ein Schuldenentlastungsfonds (SEF) vorgeschlagen. Würden die Schulden der Mitgliedsländer, die über den Anteil von 60 Prozent am Bruttoinlandsprodukt hinausgehen, in den Tilgungsfonds umgebucht, beliefe sich die Entlastung auf ca. 2,6 Billionen Euro. Für Deutschland wären das mehr als 537 Mil-liarden Euro. Der SEF wiederum finanziert sich über Anleihen, die er sich am Kapitalmarkt besorgt. Ausgegeben werden Eurobonds, die einer gemeinschaftlichen Haftung unterliegen. Die entschei-dende Frage ist, wie und wer die Tilgung über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren übernimmt.
5. Die Haftung bei der künftigen Neuverschuldung im Euroraum durch die Ausgabe von Anleihen wird neu geregelt. Ein wichtiger Schritt in Richtung einer Haftungs- und Verantwortungsunion erfolgt durch die Einführung von Eurobonds. Die öffentliche Kreditaufnahme eines Landes wird auf der Basis rationaler Regeln durch das Euro-

Gesamtsystem verantwortet. Die Vorteile sind unübersehbar: Die Eurobonds würden weltweit als recht sichere und lukrative Anlage gehalten; wegen der vergleichsweise hohen Bonität über die Haftung der Euro-Gemeinschaft hätten die Spekulantinnen und Spekulanten zudem keinen relevanten Spielraum.

6. Es war ein schwerer Gründungsfehler im Maastrichter Vertrag, eine Währungsunion ohne eine starke und länderübergreifende Regulierung des Finanzsektors zu schaffen. Grundlagen und Instrumente zur Finanzmarktregulierung werden im Kapitel 3 unterbreitet.

2.11 Das Dilemma der allein gelassenen Geldpolitik

Die Bewertungen der Politik der Europäischen Zentralbank könnten gegensätzlicher nicht sein. Da gibt es die Kritikerinnen und Kritiker, die der EZB unterstellen, sie erzeuge mit ihrer unverantwortlichen Politik der expansiven Liquidität nicht nur mit dem Instrument der Niedrigzinspolitik eine bald ausbrechende Superinflation. Auf der anderen Seite stehen die Befürworterinnen und Befürworter dieser mutigen Politik der Euro-Notenbank. Der Inflationsgefahr widersprechen sie mit guten Begründungen. Anstatt einer Inflation, so wird eingewendet, drohe eher eine Deflation, die in eine tiefe Wirtschaftskrise umschlagen könne. Deflation heißt, dass auf breiter Front auf sinkende Preise und damit auch sinkende Gewinne und Konsumausgaben spekuliert wird.

Tatsächlich geht aktuell die Geldschwemme mit einem historischen Tief der Inflationsrate einher. Die Zielmarke der EZB von zwei Prozent wird derzeit deutlich unterschritten. Dafür gibt es einen plausiblen Grund: Die Liquiditätsschwemme im Finanzsektor kommt nicht in der Realökonomie an. Sie führt nicht zu einer höheren effektiven Nachfrage. Im Gegenteil: Dort, wo ein Investitionsimpuls am dringendsten benötigt würde, halten sich die Banken in den Euro-Krisenländern mit der Kreditvergabe aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Aussichten zurück. Auch viele Unternehmen selbst sind skeptisch, was die weitere Entwicklung betrifft, und investieren kaum. Denn hier schließt sich

der Teufelskreis: Ohne wirtschaftlichen Impuls entstehen keine zusätzlichen Arbeitsplätze, und die private Konsumnachfrage stagniert. Schon gar nicht ist erkennbar, dass die steigende Liquidität mit Lohnsteigerungen einhergeht. Ohne Aussicht auf eine stärkere Nachfrage sehen die Unternehmen jedoch keinen Grund, in zusätzliche Produktionskapazitäten zu investieren. Folglich kommt es zur Blasenbildung auf den Finanzmärkten. Denn wenn sich auf den realwirtschaftlichen Märkten nichts tut, investieren die Banken sowie die Vermögensbesitzer und -besitzerinnen das billige Zentralbankgeld lieber in Aktien und Bontongold, d.h. in Immobilien, deren Preise entsprechend in die Höhe schnellen.

2.12 Die doppelte Aufgabe: Geldwertstabilität im funktionierenden Währungsraum

Die EZB muss sich einer doppelten Herausforderung stellen: Um das drohende Auseinanderbrechen des Währungsraums zu verhindern, ist sie dazu verdammt, die viel zu hohen Zinsdifferenzen zwischen den Mitgliedsländern abzubauen. Und mit den Käufen von Anleihen über die Banken wurde mehrfach versucht, denjenigen das Handwerk zu legen, die auf das Zinsgefälle im Euroraum spekulieren. Rückblickend zeigt sich: Die EZB kann mit den heftig umstrittenen Anleihekäufen Erfolge aufweisen. Auch als Folge dieser Maßnahmen bewegt sich der Euro erst einmal wieder in einer relativ ruhigen Zone. Die in der Vergangenheit vorgenommenen gezielten Interventionen durch die Notenbank in den Krisenländern lassen sich als geschickter Versuch einer regionalisierten Währungspolitik interpretieren. Dadurch darf jedoch das allgemeine Ziel einer einheitlichen Geldwertstabilisierung im Euroraum nicht verletzt werden.

Grundsätzlich stellt sich der EZB wie jeder Notenbank die Aufgabe, je nach konjunktureller Lage die Geldwertstabilität mit monetären Steuerungsinstrumenten im gesamten Euroraum zu sichern. Diese Geldpolitik kann nur einheitlich ausgerichtet sein, sie ist regional nicht differenzierbar. Die derzeitige Niedrigzinsphase, die gleichermaßen für

alle Mitgliedsländer gilt, wird nicht von der Sorge vor Inflation, sondern von einer sich verfestigenden Angst vor Deflation getrieben.

Die Europäische Zentralbank hat unter dem Druck der europäischen Verschuldungskrise Mut und Fantasie bewiesen. Sie war und ist nicht bereit, die real-ökonomische Spaltung bis hin zum drohenden Auseinanderbrechen durch vergleichsweise extrem hohe Zinssätze für Staatsanleihen in den Krisenländern hinzunehmen. Denn allein gelassen müssen diese Staaten bei der Anschlussfinanzierung für auslaufende Kredite hohe Zinsen aufbringen, die die Spekulantinnen und Spekulanten ausnutzen.

Massive Zinsgefälle zwischen den Mitgliedsländern erschweren darüber hinaus eine erfolgreiche Geldpolitik. Deshalb hat die EZB bereits früh damit begonnen, bisher nicht genutzte Instrumente mutig einzusetzen. Mit dem Kauf von Bankschuldverschreibungen und Staatsanleihen, aber auch von privaten Anleihen wird das doppelte Ziel verfolgt: Die Banken in den Krisenländern werden mit Liquidität versorgt, die Zinsen auf Anleihen werden nach unten gedrückt. Diese Interventionspolitik verfolgt auch das Ziel, den Spekulantinnen und Spekulanten ihre bisherigen Geschäfte mit der Not der Krisenländer zu entziehen.

Die EZB-Geldspritzen haben auch wegen der großen Kritik durch die Deutsche Bundesbank viel Verwirrung und Verunsicherung ausgelöst. Begonnen wurde diese konsequente Interventionspolitik im Juni 2009 mit dem Ankauf gedeckter Schuldverschreibungen (Pfandbriefe) von Banken. Die Bestände an diesen Covered Bonds stiegen im Portefeuille der Notenbank auf über 60 Milliarden Euro an. Darüber hinaus gewährten einzelne Landesnotenbanken ihren Banken ELA-Kredite (Emergency Liquidity Assistance). Der Vorgänger des EZB-Präsidenten Mario Draghi, Jean-Claude Trichet, hatte im Umfeld der durch Griechenland manifest werdenden europäischen Verschuldungskrise im Mai 2010 und erneut im Oktober 2010 Staatsanleihen und private Anleihen der Banken unter dem Titel Securities Market Programme (SMP) gekauft. Dieses Ankaufprogramm, das 2012 ausgelaufen ist, schlug sich Ende 2013 in der Bilanz der EZB mit einem Restbestand von knapp 179 Milliarden Euro nieder.

Diese Politik zur Stabilisierung des Euroraums als Voraussetzung einer funktionierenden Geldpolitik hat Mario Draghi 2012 mit einem neuen, in der Höhe nicht beschränkten Aufkaufprogramm für Staatsanleihen fortgesetzt. Dieses sogenannte OMT-Programm (Outright Monetary Transactions) wurde am 6. September 2012 vorgestellt; es sieht vor, bei Bedarf sofort (*outright*) und unbegrenzt Staatsanleihen auf den Sekundärmärkten anzukaufen. Sekundärmärkte heißt, dass nur die Staatsanleihen erworben werden dürfen, die bereits am Markt gehandelt werden und über eine (Rest-)Laufzeit von maximal drei Jahren verfügen. Damit ist der direkte Kauf von durch den Staat gegebenen Anleihen untersagt. Bislang hat die Europäische Zentralbank das OMT-Programm nicht aktiviert, sondern es steht, sozusagen als gigantisches Abschreckungsinstrument, im Hintergrund zur Verfügung, um Spekulationen gegen einzelne Euro-Länder die Grundlage zu entziehen⁶.

Für die über OMT erworbenen Anleihen würde im Fall eines Schuldenschnitts ein gleichrangiger Gläubigerstatus eingeräumt. Ein Land, das von OMT profitieren will, ist jedoch verpflichtet, zuvor vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) einen Beistandskredit zu den entsprechenden Bedingungen (derzeit also unter der Maßgabe der berüchtigten Austeritäts- und Privatisierungspolitik) in Anspruch zu nehmen. Diese Programmkonditionalität lässt nur Länder zum Zug kommen, die sich dem Anpassungsprogramm unterwerfen. Diese wohl auch durch die Kritik der Deutschen Bundesbank erzwungene Konditionalität ist ein Fehler und sollte sofort aufgegeben werden. Dabei stellen jedoch nicht Konditionen an sich das Problem dar, sondern ihre konkrete Ausgestaltung. Wesentliche Ansatzpunkte können beispielsweise eine Mindestbesteuerung von Reichen und Vermögenden sowie das Setzen von Investitionsimpulsen sein. Insgesamt war die entschiedene Politik für den Euro erfolgreich, weil bislang die reine Abschreckung

6 Hier stellt sich die Frage, ob die EZB Pleite gehen kann; vgl. die Pionierstudie von Troost, Axel/Hersel, Philipp (2013): Was passiert, wenn die EZB Verluste macht? Die Gefahren für die SteuerzahlerInnen und Inflation sind erfreulich begrenzt! Langfassung: <http://www.axel-troost.de/article/7506.was-passiert-wenn-die-ezb-verluste-macht.html>.

durch das OMT-Programm gewirkt hat. Doch niemand kann heute sagen, ob sich die Lage in Krisenstaaten durch weitere Austeritätsauflagen nach einem aktivierten OMT-Programm beruhigen würde.

Im harten Streit um die Anleihekäufe durch die EZB in Krisenländern wird viel zu wenig auf die erfolgreiche Stabilisierung des Eurowährungsraums eingegangen. Vielmehr steht juristisch-rechthaberisch die Frage im Vordergrund, ob Artikel 123 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verletzt wird. Absatz 1 dieses Artikels lautet: „Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der Europäischen Zentralbank oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (im Folgenden als ‚nationale Zentralbanken‘ bezeichnet) für Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union, 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 Europäische Zentralbank oder die nationalen Zentralbanken.“ Eine staatliche Institution als letzte Zuflucht, präziser ein „Lender of Last Resort“, ist seit dem Maastrichter Vertrag strikt untersagt.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 11./12. Juni 2012 eine groß angelegte Anhörung durchgeführt. Dabei ging es um die Frage, ob mit den Aufkaufprogrammen (SMP, OMT) das Verbot einer direkten Staatsverschuldung ausgehebelt worden ist. Im Februar 2014 hat das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung an den Europäischen Gerichtshof weitergeleitet, sich aber ein abschließendes Urteil vorbehalten. Im Schriftsatz, der an den Europäischen Gerichtshof ging, wurden massive Vorbehalte gegen diese Programme zum Aufkauf von Staatsanleihen aus Krisenstaaten über den Sekundärmarkt geäußert.

Die Deutsche Bundesbank mit ihrem Präsident Jens Weidmann gehört zu den schärfsten Kritikern dieser Stabilisierungsprogramme; ihre Vorwürfe gegen die übergeordnete Euro-Notenbank könnten härter kaum ausfallen. Die EZB habe die außerhalb der geldpolitischen Willensbildung stehende Regel der Inflationsvermeidung opportunistisch den „fiskalischen Interessen“ der Staaten untergeordnet, heißt es. Sogar der „Verlust der Unabhängigkeit“ der EZB-Geldpolitik durch gezielte

Käufe von minderwertigen Anleihen wird als drohendes Szenario an die Wand gemalt: Die Käufe können überdies die Unabhängigkeit der Zentralbanken belasten, die eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Erfüllung ihrer Hauptaufgabe – die Wahrung der Preisstabilität – ist.

Im durch die EZB veranlassten Contra-Schriftsatz wird die Sichtweise der Europäischen Zentralbank für das Bundesverfassungsgericht nachvollziehbar begründet. Die zentrale Botschaft lautet: Die Bundesbank hat die Realisierung der Ziele, die Instrumente und die Funktionsweise einer Notenbank für den gesamten Euro-Währungsraum nicht begriffen. Wer künftig Inflationen erfolgreich bekämpfen will, ist auf einen funktionierenden Währungsraum angewiesen. Weidmann & Co. messen die EZB am längst überwundenen Modell der Geldpolitik zu D-Mark-Zeiten. Damals gab es in der Tat einen recht einheitlichen, durch die internationale Konkurrenz gehärteten Wirtschaftsraum. Die Voraussetzungen für eine einheitliche Zinspolitik stimmten. Von der erfolgreichen Übertragung geldpolitischer Impulse in die Realwirtschaft über Anreize durch die Banken konnte mehr oder weniger ausgegangen werden.

Heute jedoch gerät die EZB in doppelter Weise zur Lückenbüßerin. Einerseits springt sie bei gespaltenen Geld- und Kapitalmärkten mit ihren unkonventionellen Offenmarkt-Operationen ein. Dazu gehört die – übrigens erfolgreiche – Absenkung der exorbitanten Renditen für Anleihen in den Krisenstaaten. Durch die Liquiditätszufuhr soll auch die Kreditvergabe der Banken an Unternehmen in der Produktionswirtschaft gestärkt werden. Derzeit verfälschen Banken durch kurzfristig rentable Geschäfte die Impulse. Andererseits belastet die den Krisenstaaten als Gegenleistung für Finanzhilfen abverlangte Schrumpfpolitik die geldpolitischen Möglichkeiten. Eine expansive Wirtschaftspolitik sowie der Ausbau der fiskalischen und wirtschaftlichen Vergemeinschaftung wären erforderlich.

2.13 Unvermeidbare Kollateralschäden der Niedrigzinspolitik

Kritisiert wird auch die Niedrigzinspolitik wegen der realen Verluste beim Sparvermögen. Liegt der Zinssatz unter einem Prozent und die Inflationsrate in Deutschland bei 1,5 Prozent, dann wird das Geldvermögen real dezimiert. Diese Geldpolitik lässt sich mit dem Hinweis auf die erfolgreiche Verhinderung einer Deflation bis hin zu einer tiefen Wirtschaftskrise rechtfertigen. So gesehen werden mit dem Vorwurf, die Niedrigzinspolitik enteigne die Sparerinnen und Sparer und belaste die private Kapitalvorsorge für das Alter, die positiven Folgen dieser vorausschauenden Geldpolitik schlichtweg ausgeblendet. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines Verzichts auf die Niedrigzinspolitik sollten der Sparerbelastung gegenübergestellt werden. Zum einen richtet sich diese Zinspolitik zusammen mit den Programmen zum Aufkauf von Anleihen der Krisenländer von den Sekundärmärkten gegen ein Auseinanderbrechen des Euroraums. Mit dieser Politik war die Notenbank bisher recht erfolgreich. Zum anderen will die EZB mit ihrer Niedrigzinspolitik der wirtschaftlichen Rezession entgegenwirken. Täte sie dies nicht, dann wären die Wirtschaftskrise und die Arbeitslosigkeit in den Krisenländern noch um ein Vielfaches höher, und auch die vergleichbar solide Wirtschaftslage in Deutschland könnte sich deutlich verschlechtern. Davon betroffen wären dann auch die Sparerinnen und Sparer in Deutschland.

Schließlich muss die Niedrigzinsphase in die längerfristige Entwicklung finanzmarktgetriebener Ökonomien eingebettet werden. Die EZB wird durch die makroökonomische Entwicklung geradezu in die Niedrigzinspolitik getrieben. Ursache ist die weltweit überschüssige Liquidität gegenüber den Nachfragerinnen und Nachfragern. Hohe Renditen auf den Geld- und Kapitalmärkten zu erzielen wird immer schwieriger. Hier schlägt sich die Überakkumulation nieder. Die Flucht der Unternehmensgewinne und Vermögenden auf die Finanzmärkte ist die Folge. Denn es wird immer schwieriger, die Kapitalmassen aus den immer ungleicher verteilten Vermögen in produktionswirksame Nachfrage zu transformieren. Die renditesuchenden Finanzmassen erhöhen

den Druck, Spekulationsinstrumente ohne Bezug zur Realökonomie zu erzeugen. Die Reduktion der Finanzmärkte wird nur gelingen, wenn die Überakkumulation abgebaut wird. Ein Instrument ist die Stärkung der Binnennachfrage. Weiterhin gehört der Abbau der extrem ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung dazu.

Das Fazit zur unkonventionellen Politik der EZB lautet: Die Euro-Notenbank verdient für ihre unkonventionelle, mutige Geldpolitik große Anerkennung. Sie ist die einzige für die Währungsunion zuständige Institution, die konsequent ihre Gemeinschaftsaufgabe auch unter schwierigen Bedingungen wahrnimmt. Dem steht leider ihre wenig ruhmreiche Rolle als Mitglied der Troika gegenüber. Während der IWF offen durchblicken lässt, dass er die Austeritätspolitik als weitgehend erfolglos ansieht, so sind ähnliche Stimmen von der EZB nicht zu hören. Eine Interpretation dieses Verhaltens ist, dass sich die EZB neben der Auseinandersetzung um die Paradigmen der Geldpolitik nicht noch eine zweite Front eröffnen will, an der mit der EU-Kommission und vor allem mit der deutschen Bundesregierung über die Dogmen der Wirtschaftspolitik gekämpft wird. An dieser Doppelrolle der EZB wird auch ein konzeptionelles Dilemma deutlich. Schließlich ist die Reichweite geldpolitischer Maßnahmen begrenzt. Zentral ist neben der Umsetzung einer angemessenen finanzpolitischen Strategie, die das Umverteilen von unten nach oben stoppt – etwa durch eine Mindestbesteuerung von Vermögenden –, auch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Letztlich ist in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit zudem die Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzung erforderlich.

2.14 Weitergehende Forderungen an das Euroland in der EU: Die Vision einer ökonomisch handlungsfähigen politischen Union

Über die vorgestellte Maßnahmen-Agenda zur Zukunft der Währungsunion hinaus geht es um die verstärkte Realisierung folgender Notwendigkeiten:

1. Eine harmonisierte Geldpolitik ist mit einer gemeinsamen Finanzpolitik sowie einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung zu komplettieren. Dazu gehört auch die Harmonisierung der Steuerpolitik. Alle Formen des Steuerdumpings zwischen den Mitgliedsländern sind abzubauen und Steueroasen innerhalb der EU trocken zu legen.
2. Der unselige Fiskalpakt, mit dem die Schuldenbremse vergemeinschaftet wurde, muss durch eine das Wirtschaftswachstum stärkende und Beschäftigung sichernde Finanzpolitik zur Realisierung der fundamentalen Gemeinschaftsaufgaben abgelöst werden.
3. Der EU-Gemeinschaftshaushalt unterstützt mit dem Ziel einer harmonisierten Wirtschafts- und Finanzentwicklung den ökonomischen, sozialen und ökologischen Strukturwandel in den Mitgliedsländern. Sein Volumen, das derzeit auf maximal 1,25 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beschränkt ist, muss mit den wachsenden Auf- und Ausgaben ausgeweitet werden.
4. Das derzeitige Verfahren zum Abbau makroökonomischer Ungleichgewichte muss gründlich überarbeitet werden. Zentral ist ein Mechanismus zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte, indem Staaten verpflichtet werden müssen, auf mittlere Sicht eine ausgeglichene Leistungsbilanz zu erzielen. Stärker als Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten müssten dabei Staaten mit Überschüssen in die Pflicht genommen werden, da ihnen eine Anpassung leichter möglich ist. Bei Verstößen sollte ein Sanktionsverfahren eingeleitet werden, das bis hin zu Strafzahlungen führt (vgl. MEMORANDUM 2013, S. 208ff.)
5. Die Finanzmärkte müssen durch notwendige Regulierungen, die den Banken die Zockermacht entreißt, auf eine Dienstleistungsfunktion gegenüber der Realwirtschaft geschrumpft werden (vgl. Kapitel 3). Das derzeit ausufernde System gefährlicher „Schattenbanken“ – also von Instituten ohne Bankenlizenz, die Bankenaufgaben wahrnehmen – sollten entweder dem Regulierungssystem unterstellt oder abgeschafft werden.
6. Ohne ein EU-Sozialsystem und stabile Arbeitsmarktbeziehungen kann die EWWU nicht funktionieren. Der Mindestlohn sowie gute Arbeit müssen in der Politischen Union realisiert werden. Schritte

in Richtung einer Sozial- und Beschäftigungsunion – einer Wohlfahrtsunion – müssen eingeleitet werden.

7. Eine Wirtschafts- und Währungsunion kann sich optimal nur innerhalb einer demokratisch fundierten politischen Union entfalten. Die Verwirklichung einer parlamentarischen Demokratie auf EU-Ebene reicht jedoch nicht aus. In den Unternehmen und Betrieben muss die Mitbestimmung als Basis der Wirtschaftsdemokratie ausgebaut werden. Die Demokratie darf nicht vor den Toren der hochkonzentrierten Wirtschaftsunternehmen in der EU halt machen.

3 Europäische Bankenregulierung und deutscher Bankensektor

Im Zuge der internationalen Finanzkrise wurde eine schärfere Regulierung des Finanzsektors gefordert. Inzwischen sind mehr als fünf Jahre vergangen. Jetzt soll endlich auf die Finanzkrise der Jahre 2007/2008 reagiert werden. Wertvolle Zeit ist inzwischen verstrichen. Für das Jahr 2014 hat die Europäische Union zahlreiche regulatorische Veränderungen geplant. Auf den Finanzmärkten ist das Gespenst der Spekulation längst zurück. Die Finanzmärkte haben im Wesentlichen zu ihrer alten Geschäftspraxis zurückgefunden und werden wie vor der Krise zur Umverteilung genutzt. Die Krisenkosten sind sozialisiert worden; die Verschuldung der öffentlichen Haushalte der Industrienationen hat im Gefolge der Krise kräftig zugelegt.

Der deutsche Bankensektor hat sich derweil vordergründig von der Krise erholt. Die Eigenkapitalrendite steigt wieder deutlich. In der Krise haben sich gerade die Genossenschaftsbanken und Sparkassen als stabilisierende Elemente erwiesen. Nach wie vor sind jedoch zentrale Probleme des deutschen Finanzsektors nicht gelöst; insbesondere die Großbanken stehen weiterhin unter Druck. Dabei bleibt die geringe Kapitalisierung die Achillesferse des Bankensektors. Das Entstehen neuer Krisenherde ist wahrscheinlich. Die Demokratisierung und nachhaltige Stabilisierung des Finanzsektors liegt in weiter Ferne.

3.1 Die europäische Bankenunion nimmt Gestalt an

Im MEMORANDUM 2013 wird festgestellt, dass die europäischen Regulierungsmaßnahmen insgesamt nur halbherzig und hinter den grundsätzlich vorhandenen staatlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Stabilisierung des Finanzsektors zurückgeblieben sind: Die neuen Eigenkapitalvorschriften nach Basel III sind viel zu gering, die europäische Finanzmarktaufsicht ist fünf Jahre nach der Lehman-Brothers-

Pleite angesichts von zu wenig Personal und zu geringer Kompetenzen nicht wirklich scharf geschaltet, die Regulierung von Finanzprodukten und Derivaten sorgt zwar teilweise für mehr Transparenz, aber Spekulationsgeschäfte sind weiterhin mit höchsten Risiken für die gesamte Volkswirtschaft zulässig, der Hochfrequenzhandel wurde zwar leicht verlangsamt, seine hohen Risiken aber bleiben, obwohl er keinen Nutzen für die Ökonomie bringt, und die Regulierungen von Bonuszahlungen an Bankmanagerinnen und Bankmanager deckeln nicht wirklich hochriskante Geschäfte. Auch die seit 2012 laufenden Diskussionen über die europäische Bankenunion wurden im letzten MEMORANDUM kritisch untersucht. Nachdem der Finanzminister-rat im Dezember 2012 die europäische Bankenunion grundsätzlich beschlossen hat, ist sie inzwischen durch weitere Beschlüsse im Europarat, in der Europäischen Kommission und im Europaparlament konkretisiert worden. Die Bankenunion soll auf drei Säulen stehen. So ist fest beschlossen, dass die EZB ab Herbst 2014 die Aufsicht über die 130 größten Banken des Euroraums übernimmt. Mit Stresstests sollen diese Banken vor der Übernahme der EZB-Aufsicht noch auf Herz und Nieren geprüft werden. Neben dieser ersten Säule wird es eine zweite Säule der Bankenunion geben, die sich unter den Begriff „Abwicklungsmechanismus“ fassen lässt. Hierbei soll entschieden werden, ob in Schieflage geratene Banken saniert oder abgewickelt werden. Banken sollen nicht mehr in jedem Falle und automatisch gerettet werden. Die neuen Regeln sehen vier Abwicklungsinstrumente vor, die ausschließlich für systemrelevante Banken gelten (vgl. Troost/Ötsch 2013):

1. Veräußerung eines Unternehmens oder eines Teils davon;
2. Errichtung eines Brückeninstituts (vorübergehende Übertragung von Vermögensgegenständen auf eine öffentlich kontrollierte Bank);
3. Ausgliederung wertgeminderter Vermögenswerte in eine Zweckgesellschaft (entspricht einer „Bad Bank“ – dieses Instrument darf nur in Kombination mit einem der anderen Instrumente angewendet werden);
4. Bail-in-Maßnahmen (Zuweisung von Verlusten an Anteilsinhaber und Gläubiger).

Dabei ist bis zum Frühjahr 2014 unklar geblieben, wer genau diese Entscheidung über die Abwicklung oder Sanierung und die damit verbundene Anwendung dieser vier Instrumente treffen soll. Überschattet vom deutschen Bundestagswahlkampf wurde diese Frage im vergangenen Jahr in Europa intensiv diskutiert. Die EU-Kommission wollte die Entscheidung nicht der EZB überlassen, und insbesondere der alte und neue deutsche Finanzminister wollte sie nicht der EU überlassen. Im Dezember 2013 hat sich schließlich der EU-Finanzministerrat (EcoFin) darauf geeinigt, dass er gemeinsam mit der EU-Kommission die Entscheidung darüber fällt, ob und wie eine in Schieflage geratene Bank saniert oder abgewickelt wird. Daraus ist ein Abstimmungs- und Entscheidungsprozess in vielen Gremien entstanden, der so komplex ist, dass eine Entscheidung über die Sanierung oder Abwicklung einer Bank an einem einzelnen Wochenende unwahrscheinlich ist, obwohl sie wegen der möglichen Reaktionen der Finanzmärkte in solchen Situationen erforderlich sein könnte. Im März 2014 wurde dann beschlossen, dass die Entscheidung über die Frage Sanierung oder Abwicklung einer maroden Bank von der neuen Abwicklungsbehörde SRM gefällt werden soll, wobei die EU-Kommission sowie die nationalen Finanzminister innerhalb von 24 Stunden ein Vetorecht erhalten. In diesem Falle wird die Angelegenheit an die nationale Aufsichtsbehörde übertragen.

Die Pläne des EU-Finanzministerrats sehen in diesem Abwicklungsmechanismus weiterhin eine Haftungskaskade vor. Das proklamierte Ziel ist es, die öffentlichen Haushalte zukünftig weitgehend vor Bankenrettungskosten zu schützen. So sollen bei in Schieflage geratenen Banken zunächst die Eigentümerinnen und Eigentümer herangezogen werden. Diese haften aber lediglich mit ihrem geringen Eigenkapital, und da in der Regel keine Nachschusspflicht der Eigentümerinnen und Eigentümer bei einer Insolvenzgefährdung existiert, sollen in diesem Fall auch die Anlegerinnen und Anleger bzw. Gläubigerinnen und Gläubiger (z.B. Besitzerinnen und Besitzer von Bankanleihen oder Kundeneinlagen) zur Kasse gebeten werden („Bail-in“). Dabei sind Einlagen bis zu 100.000 Euro geschützt. Durch diese Umwandlung von Fremdkapital in Eigenkapital soll die insolvenzgefährdete Bank das

notwendige Eigenkapital erhalten. Diese Bail-in-Regeln sollen ab 2016 gelten. Auch bei dieser konkreten Gestaltung der Haftungskaskade gibt es unterschiedliche Positionen zwischen der EU-Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europaparlament hinsichtlich der Definition und Reihenfolge von Gläubigergruppen (vgl. Troost/Ötsch 2013).

Da bei einer Schieflage auch bei einem Bail-in nicht zwingend ausreichende Finanzmittel zusammenkommen, sollen durch die Erhebung einer Bankenabgabe für einen entsprechenden Abwicklungsfonds in den nächsten acht Jahren 55 Milliarden Euro angesammelt werden. Auch deren Größenordnung ist jedoch bei Weitem nicht ausreichend.

Reichen auch diese Beträge des Abwicklungsfonds zur Abwicklung bzw. Sanierung der gefährdeten Banken nicht aus, muss der Staat wieder einspringen. In welcher Form – ob über den europäischen Stabilitätsfonds ESM oder allein durch das betroffene Herkunftsland der international agierenden Bank –, ist bis Frühjahr 2014 offen gewesen. Der europäische Finanzministerrat (EcoFin) hat zwar im Dezember 2013 den Abwicklungsmechanismus im Grundsatz beschlossen, aber viele wichtige Fragen sind dabei offen geblieben. So hat das deutsche Finanzministerium unmittelbar nach dem Beschluss des EcoFin, der im Wesentlichen auf das Betreiben von Finanzminister Schäuble zustande kam, massive verfassungsrechtliche Bedenken geäußert. Während der deutsche Finanzminister den Abwicklungsmechanismus in Brüssel durchsetzt, wird von seinen Experten in Berlin öffentlich in Frage gestellt, ob zum einen die vorgesehene Überführung des nationalen in den europäischen Bankenfonds und zum anderen die Höhe der Bankenabgabe – geplant ist eine Abgabe in Höhe von eine Milliarde Euro pro Jahr für die deutschen Banken, das ist ein fast doppelt so hoher Betrag, wie er derzeit in den deutschen Bankenfonds eingezahlt werden muss – mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist, dass nach jahrelangen Verhandlungen inzwischen die Einlagensicherung als dritte Säule der Bankenunion begriffen wird. Alle EU-Länder müssen demnach Einlagensicherungssysteme schaffen, die mindestens die Einlagen in Höhe von 100.000 Euro schützen bzw. garantieren. Mit diesem komplexen Drei-Säulen-Konstrukt der europäischen Bankenunion werden im We-

sentlichen zwei Ziele verfolgt: Die Stabilität der Finanzmärkte soll wiederhergestellt und die öffentlichen Haushalte sollen vor weiteren Bankenrettungskosten geschützt werden. Schließlich haben diese enormen Rettungskosten seit dem Jahr 2007 die Staatsverschuldungen der europäischen Länder explodieren lassen. Das diesbezüglich heftigste Beispiel liefert Irland: Vor der Finanzmarktkrise im Jahre 2007 war es mit einer Schuldenquote von 25 Prozent der Musterschüler Europas, bevor seine Schuldenquote infolge der Krise auf gut 90 Prozent im Jahr 2010 sprang und heute bei fast 130 Prozent angekommen ist. Auch alle anderen europäischen Länder einschließlich Deutschland haben ihre Staatsverschuldung wegen der Stützung von in Schieflage geratenen Banken drastisch erhöht. Die Schuldenquote im gesamten Euroraum stieg von 66 Prozent im Jahr 2007 auf 85 Prozent im Jahr 2010.

Die Frage steht im Raum, ob die mit der Bankenunion verkündeten Ziele von Stabilität und Schonung der Staatsfinanzen tatsächlich zu erreichen sind. Drei Gründe sprechen klar dagegen. Erstens: Zwar besagt die neue Haftungskaskade, dass auch Anlegerinnen und Anleger bzw. Gläubigerinnen und Gläubiger (Bail-in) sowie der neue Abwicklungsfonds an den Kosten einer Schieflage zu beteiligen sind, aber dieser neue Abwicklungsfonds soll in acht Jahren gerade einmal 55 Milliarden Euro eingenommen haben. Mit diesem Betrag können nach Aussagen der EU-Kommission die meisten Bankenpleiten aufgefangen werden, ohne Steuergelder in Anspruch zu nehmen. Für einzelne Banken mag dies zutreffen. Aber im Falle einer systemischen Krise, bei der eine Vielzahl von Banken betroffen ist – vergleichbar etwa mit der Krise 2007/2008 –, reicht dieser Betrag keinesfalls aus. 55 Milliarden Euro sind ein geringer Betrag, gemessen an den bisherigen Finanzspritzen und Bürgschaften, die die Bankenkrise in Europa an Kosten verursacht hat. Auch das schon praktizierte deutsche Beispiel zeigt, dass mit dem Bankenfonds im Grunde nur Symbolpolitik betrieben wird. In Deutschland hat dieser Bankenfonds – auf der Grundlage des Restrukturierungsgesetzes im Jahre 2011 gebildet – gerade einmal 1,8 Milliarden Euro eingenommen, das sind pro Jahr durchschnittlich 600 Millionen Euro. Die unmittelbaren Bankenrettungskosten betrugen bisher in Deutschland 70 Milliarden Euro. Da braucht es mehr

als hundert Jahre, um diese Kosten zu kompensieren. Deshalb ist der geplante Abwicklungsmechanismus nicht mehr als Symbolpolitik. Die gewaltigen Dimensionen der noch längst nicht beendeten Banken- und Eurokrise sind mit dieser Bankenunion nicht zu bewältigen. So richtig das genannte Ziel der Verschonung des Staates von Bankenrettungskosten ist, so halbherzig und ungenügend ist dieser Abwicklungsmechanismus konstruiert.

Zweitens: Der Abwicklungsfonds wird gebildet, weil mit weiteren Bankenpleiten zu rechnen ist. Damit wird deutlich, dass eben keine Stabilität geschaffen, sondern nur Vorsorge für die nächste Krisenzuspitzung betrieben wird – allerdings in völlig unzureichenden Dimensionen. Und so wurde denn auch mit dieser Bankenunion keinesfalls eine der zentralen Ursachen der Finanzmarktkrise gelöst: das Problem des „too big to fail“. Im Gegenteil: Die Banken sind nach dem Ausbruch der andauernden Finanzmarktkrise größer denn je. Deshalb existiert in Verbindung mit der Zulässigkeit von massiven Spekulationsgeschäften sowie den weitgehend unregulierten Hedgefonds und zulässigen Kreditverbindungen zu den Banken das hohe Risiko einer erneuten Zuspitzung der Finanzmarktkrise.

Drittens: Die erste Säule der Bankenunion, die Übertragung der Aufsicht der 130 größten europäischen Banken auf die EZB, wirkt diesem Problem nicht entgegen. Auch wenn jetzt erneute Stresstests zur Aufdeckung von Eigenkapitallücken durchgeführt werden, schafft das nicht mehr Stabilität. Die Eigenkapitalquote nach Basel III beträgt zukünftig acht bis maximal 13 Prozent der risikogewichteten Aktiva (RWA). Das ist angesichts der gewaltigen Dimensionen der andauernden Finanzmarktkrise deutlich zu wenig, und die EZB-Aufsicht ändert an diesen unzureichenden Eigenkapitalvorschriften nichts. Hinzu kommt, dass die EZB nur für die 18 Euroländer und damit nicht für alle 28 EU-Staaten zuständig ist. Weiterhin ist die EZB nur für die Bankenaufsicht im Euroraum zuständig und nicht für die gesamte Finanzmarktaufsicht, also auch für die Aufsicht über die Versicherungskonzerne, Wertpapiermärkte und Börsen sowie Hedgefonds. Um eine Stabilität der Finanzmärkte dauerhaft zu erreichen, wäre es eine notwendige (allerdings noch nicht hinreichende) Voraussetzung, eine starke integrierte Finanz-

marktaufsicht in allen EU-Staaten, insbesondere unter Einbeziehung Großbritanniens, zu haben. Mit dem 2011 angelaufenen System der Europäischen Finanzaufsicht (European System of Financial Supervision, ESFS) wurde dafür eine erste Plattform geschaffen. Hier arbeiten die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA, die Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA sowie die europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA vernetzt zusammen. Dieses System ist bisher schwach ausgebaut, weil es im Verhältnis zu den nationalen Aufsichtsbehörden zu wenig Kompetenzen und insgesamt zu wenig Personal hat. Für die Herstellung einer starken Aufsicht als eine notwendige Voraussetzung für die Stabilität der Finanzmärkte wäre jedoch der Ausbau dieser Plattform der geeignete Weg gewesen. Mit dem Herausbrechen der Bankenaufsicht aus der integrierten Finanzmarktaufsicht und aus dem direkten EU-Zusammenhang wird die Finanzaufsicht in Europa eher geschwächt. Die Bundesregierung hat auf dem EU-Gipfel Ende Juni 2012 die Übernahme der Bankenaufsicht durch die EZB aus taktischen Gründen gefordert und durchgesetzt. Damit hat sie aber das gerade erst geschaffene System einer integrierten gesamteuropäischen Finanzmarktaufsicht massiv geschwächt. Zu fordern wäre dagegen auch die Formulierung von sogenannten Testamenten nicht nur für systemrelevante Banken, sondern auch für große Unternehmen und insbesondere Versicherungen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Bankenunion als eine komplexe, aber halbherzige Regulierung konzipiert wurde und teilweise sogar in die falsche Richtung geht. Hinzu kommt, dass sie am Kern der Ursachen der Finanzmarktkrise vorbeigeht. Zwar werden gewisse Anforderungen an die Banken und die Aufsicht verschärft – wenn auch unzureichend –, aber die Spekulation wird kaum eingeschränkt, und Risiken können weiter in volkswirtschaftlich unbegrenzten Größenordnungen aufgebaut werden. Die europäische Bankenunion schafft weder mehr Stabilität auf den Finanzmärkten noch eine wirkliche Verschoonung der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler vor zukünftigen Rettungskosten. Und die Entwicklungen zeigen, dass eine strenge Regulierung zwingend erforderlich ist. Die Banken gehen ihren Geschäften – gerade auch den volkswirtschaftlich hochriskanten Spekulationsgeschäften

– längst wieder in dem Maße nach wie vor der Finanzmarktkrise, nicht selten mit noch größerer Profitgier, wenn man die betrügerischen Handlungen z.B. bei den Zins- und Devisenmanipulationen oder den Bilanzmanipulationen mit Steuerhinterziehung sieht. Es ist höchste Zeit, mit einer grundlegenden Bankenregulierung eine neue Finanzmarktarchitektur zu schaffen, in der die Banken eindeutig auf die Rolle als Unterstützer der realen Wirtschaft festgelegt werden.

3.2 Vom Trennbankensystem weit entfernt

Der im Oktober 2012 veröffentlichte „Liikanen-Report“ mit Vorschlägen für „Strukturreformen für den EU-Bankensektor“ ist zweifelsohne ein wichtiger Beitrag zu einer längst überfälligen und dringend notwendigen Debatte. Das Hauptanliegen des Schlussberichts der von Binnenmarktkommissar Barnier eingesetzten Expertengruppe um den ehemaligen finnischen Zentralbank-Präsidenten Erkki Liikanen ist darauf gerichtet, die Abwicklungsfähigkeit von Banken wiederherzustellen. Hier, so die Empfehlung von Liikanen, ist anzusetzen, um die Wahrscheinlichkeit von Bankinsolvenzen und möglichen Kettenreaktionen einschließlich schädlichen Auswirkungen auf die Realwirtschaft zu verringern.

Die Stoßrichtung des Vorschlags unter der Bezeichnung „Trennbankensystem“ zu diskutieren – dieses System hatten die USA in den 1930er Jahren mit dem Glass-Steagall-Act eingeführt und hieran angelehnt mit der „Volcker-Regel“ nach dem Lehman-Crash erneut in die Regulierung aufgenommen –, ist allerdings verfehlt und trifft nicht den Kern. Denn der Bericht spricht sich für ein Festhalten an Universalbanken aus, für die lediglich die Abwicklungsfähigkeit gestärkt werden soll. Die Größe und Macht der Bankkonzerne soll letztlich nicht verändert werden. Vorgeschlagen wird eine bestenfalls „funktionale Trennung“ im Sinne einer rechtlichen, wirtschaftlichen und organisatorischen Abtrennung von besonders risikointensiven Geschäftsfeldern (Investmentbanking). Diese sollen in einer gesonderten Einheit erfolgen, z.B. in einer Investmentfirma. Dazu soll sowohl der Eigenhandel (also

die Spekulation der Bank auf eigene Rechnung mit Wertpapieren und Derivaten) als auch das Market Making („Marktpflege“, Sicherung der Handelbarkeit von Wertpapieren) gehören, hinzu kommen Kredite an Hedgefonds, Zweckgesellschaften und andere Institutionen für spekulative Geschäfte.

Diese Investmenteinheit und die andere Einheit für die Basisfinanzdienstleistungen sollen unter dem Dach der Universalbank verbleiben. Das Trennungskriterium ist der Bilanzanteil der Handelsaktiva: Die Trennung soll erst erfolgen, wenn mehr als 15 bis 25 Prozent der gesamten Anlagen für spekulative Geschäfte genutzt werden. Beide Einheiten müssen jeweils Eigenkapital- und Liquiditätsvorgaben sowie Aufsichtsregeln einhalten. Nichtsdestotrotz bleiben Holdingstrukturen erlaubt und damit potenziell auch der Risikotransfer zwischen dem Einlageninstitut und dem Handelsinstitut, je nachdem, ob und inwieweit eine verlierende Einheit tatsächlich abgetrennt wird bzw. Interaktionen (wie etwa bei Großkreditregimen) weiter bestehen.

Wenn also die Risiken und damit die Haftungsketten zwischen den beiden Einheiten zunächst getrennt sind, am Ende aber wieder in der Holding zusammenlaufen, dann sind damit erhebliche Abstriche in Sachen Wirksamkeit und Stringenz des Vorschlags verbunden. Würde die Abtrennung auch de facto, d.h. eigentumsrechtlich umgesetzt, wäre ein echter erster Schritt getan, das „langweilige“ Geschäft der Geschäftsbanken sicherer zu machen und diesbezüglich Ansteckungsgefahren zu verhindern. Denn dem Gebrauch von Kapital und Einlagen aus dem Endkundengeschäft für spekulative Zwecke wäre zumindest ein Riegel vorgeschoben.

Der von EU-Binnenmarktkommissar Barnier zum Ende seiner Amtszeit für 2014 als letzter großer Wurf angekündigte europäische Vorschlag für ein Trennbankensystem fällt aber noch weit hinter den Liikanen-Vorschlag zurück: Den Banken wird untersagt, rein gewinnorientierten Eigenhandel zu betreiben. Von der Regelung betroffen sind aber nur die größten 29 europäischen Institute. Und ob eine Abtrennung riskanter Handelsaktivitäten überhaupt erfolgen soll, liegt im Ermessen der nationalen Aufsichtsbehörden. Mittlerweile ist fraglich, ob der Entwurf überhaupt wie geplant vor den Europawahlen

umgesetzt wird, denn er muss noch die Mühlen der europäischen Gesetzgebung durchlaufen. Zu einer wirksamen Regulierung wird sich das Vorhaben aber auch deshalb nicht entwickeln können, weil es ausdrückliche Ausnahmen und Schlupflöcher bereit hält. Die Deutsche Bank beispielsweise wäre hiervon nicht betroffen, weil sie nach eigener Definition längst keinen Eigenhandel mehr betreibt. Auch werden sich geeignete Konstruktionen finden lassen, um spekulative Geschäfte an anderer Stelle möglichst unbeschadet weiterbetreiben zu können.

Auch das vielfach von der alten schwarz-gelben Bundesregierung als Vorreiter für eine EU-Regelung gepriesene deutsche Gesetz „zur Abschirmung von Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ (Bundestags-Drucksache 17/12601) von Mai/Juni 2013 macht erhebliche Abstriche. Es besteht aus vier Artikeln, wobei die Abschirmung von Risiken, also der Abtrennungsgedanke, in Artikel 2 aufgenommen wird. Hiernach sollen ab dem 1. Juli 2015 bestimmte risikoreiche Geschäfte nur fortgesetzt werden dürfen, wenn sie in ein separates Finanzhandelsinstitut überführt werden. Ab dem 1. Juli 2016 kann die Finanzaufsicht BaFin darüber hinausgehend institutsspezifisch weitere Geschäfte verbieten, wenn diese die Solvenz eines Instituts zu gefährden drohen. Die Regelung gilt für Kreditinstitute, die Einlagen oder andere rückzahlbare Gelder entgegennehmen und Kredite auf eigene Rechnung gewähren. Zudem müssen sie groß sein, damit die Regelung überhaupt erst greift: Es sind nur Banken betroffen, deren Handelsbestand und Liquiditätsreserve (also der sogenannte Eigenhandel) den Betrag von 100 Milliarden Euro (absoluter Schwellenwert) oder 20 Prozent (relativer Schwellenwert) ihrer Bilanzsumme überschreiten. Und der 20-Prozent-Schwellenwert kommt auch nur dann zur Anwendung, wenn diese 20 Prozent mindestens 90 Milliarden Euro umfassen. Dies könnte etwa für die Deutsche Bank, die Commerzbank und Landesbank Baden-Württemberg zutreffen. Allerdings ist unklar, ob diese Banken tatsächlich betroffen wären. Denn in der Praxis ist zwischen dem Eigenhandel im engeren Sinne und allen weiteren Handelsaktivitäten, einschließlich jenen, die man als marktmachend („Market-Making“) bezeichnet, schwer zu trennen. Laut dem Gesetz sind ein Verbot und eine Abtrennung für Geschäfte,

die die im Rahmen des Kundengeschäfts betriebene Marktpflege einschließen, auch gar nicht vorgesehen. Damit bleibt das deutsche Gesetz hinter den entsprechenden Empfehlungen der Liikanen-Gruppe zurück, die die Marktpflege im Rahmen des Eigenhandels konsequenterweise in der Investmentsparte angesiedelt sieht.

Es bleibt festzuhalten, dass das deutsche Gesetz vom Trennbankenkonzept außerordentlich weit entfernt ist, weil de facto gar nicht getrennt wird. Aufgrund der viel zu hoch angesetzten Schwellenwerte und der Ausnahmetatbestände sind erstens gerade mal ein Prozent der Bankaktivitäten von der Trennungsvorschrift überhaupt betroffen. Hinzu kommt zweitens, dass unter einem Konzerndach einer Gruppe nach wie vor ein Risikotransfer zwischen den Einheiten möglich ist, d.h. Verluste aus spekulativen Geschäften des Finanzhandelsinstituts der Geschäftsbank übertragen werden können und übernommen werden müssen, wenn es hart auf hart kommt. Geschäftsbanken und das Basiskundengeschäft werden damit nicht geschützt. Das Gesetz ist somit nichts weiter als ein Blendwerk, bei dem sich offenkundig die Banken-Lobby erfolgreich durchgesetzt hat. Das Problem des „too big to fail“ wird damit in keiner Weise angegangen, geschweige denn werden wirksame Anreize gesetzt, um entsprechend vorzubeugen und dafür zu sorgen, dass es gar nicht so weit kommt. Es wird versäumt, die Banken in so kleine Einheiten zu zerlegen, dass sie in ihren Risiken beherrschbar bleiben und ihr Bankrott nicht mehr den ganzen Sektor und die Realwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. Auch ist die Abkopplung des Investmentbanking nicht ausreichend. Hochspekulative Instrumente wie etwa Spread Ladder Swaps – das sind, vereinfacht gesagt, Wetten auf Zinsabstände – sollten auch in einer abgekoppelten Einheit nicht gehandelt werden dürfen. Was die Erfolgsaussichten einer Abschirmung von etwaigen Krisenfolgen für die öffentlichen Haushalte anbelangt, können auch reine Investmentbanken – wie gerade auch im Fall Lehman deutlich geworden ist – durchaus ein enormes Gefährdungspotenzial für den Finanzmarkt entfalten. Ein Trennbankensystem vermag dabei nicht allein die Realwirtschaft sicher von den Risiken im Finanzdienstleistungssektor abzuschirmen. Das eigentliche Problem – Ansteckungseffekte zwischen den Instituten – ist auch in

einem Trennbankensystem unvermeidlich, solange sich Einlagen und Investmentbanken am gleichen Markt finanzieren. Wenn überhaupt, kann eine Trennung des spekulativen Investmentbankings vom Einlagen- und Kreditgeschäft nur dann eine Wirkung entfalten, wenn sie im Konzert mit anderen Maßnahmen erfolgt. Zentral ist hierfür u.a. eine funktionierende Regulierung samt der Einführung eines Zulassungsverfahrens für Finanzinstrumente (Finanz-TÜV) – wodurch der Finanzmarkt entschlackt und in seinem Volumen erheblich heruntergefahren wird, weil hochriskante und spekulative Instrumente damit gar nicht mehr zugelassen würden. Dieser entscheidende Ansatz fehlt aber im Liikanen-Report genauso wie im entsprechenden deutschen Gesetz.

Neue Regeln zu Abwicklungsplänen (Bankentestamente)

Seit Januar 2014 müssen in Deutschland Banken von systemrelevanter Bedeutung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) regelmäßig Sanierungspläne vorlegen. Sie müssen hierin darlegen, welche organisatorischen und geschäftspolitischen Maßnahmen sie im Krisenfall ergreifen. Im Fall einer Schieflage des Unternehmens sollen sie hierdurch in die Lage versetzt werden, eine Krise möglichst schnell, effektiv und aus eigener Kraft bewältigen zu können. Instituts- oder Finanzgruppen müssen Sanierungspläne für die gesamte Gruppe erstellen. Die Aufstellung der Sanierungspläne wird von einer derzeit elfköpfigen Planungsstelle überwacht. Auf ihrer Basis bewertet die Finanzaufsicht die Abwicklungsfähigkeit von Banken und Finanzgruppen und erstellt Abwicklungspläne (Bankentestamente). Durch die sogenannte EU-Abwicklungsrichtlinie (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) sollen diese Instrumente, also die Sanierungs- und Abwicklungsplanung, auch im europäischen Kontext, d.h. in den 28 EU-Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen. Grundsätzlich können solche Regelungen für Banken-

testamente eine sinnvolle Ergänzung zu den quantitativen Anforderungen an Eigenkapital sowie anderen aufsichtsrechtlichen Anforderungen sein. Dafür muss allerdings zunächst einmal die zentrale Voraussetzung erfüllt sein, dass die Kreditinstitute die Sanierungspläne nicht nur als reine Symbolpolitik betrachten und ernsthafte Umsetzungsvorschläge für eine realitätsnahe Handhabung machen. Zweitens hängt die weitere wirksame Umsetzung davon ab, ob und inwieweit über die Abwicklungsplanung seitens der Aufsicht implizit konkrete Größen- und Entflechtungsvorgaben gemacht und seitens der Institute dann auch umgesetzt werden. Nach welchen Kriterien würden beispielsweise Teile als überlebenswichtig eingestuft – etwa, weil sie gesamtgesellschaftlich wichtig sind? Auf europäischer Ebene und insbesondere bei grenzüberschreitend tätigen Großbanken und Bankengruppen stellt sich die Frage, wie und nach welchem Verfahren bei Abwicklungskollegien etwaige Meinungsverschiedenheiten unter den Aufsichtsbehörden aufgelöst werden können. Nichtsdestotrotz ist das nur eines von vielen noch zu lösenden Problemen. Mit Blick auf die EU-Pläne zur Bankabwicklung sind Bankentestamente zwar bislang ein kleines Kapitel. Gleichwohl wird die Diskussion über diese „präventiven“ Instrumente an Bedeutung zunehmen.

3.3 Banken in Deutschland

3.3.1 Geldpolitische Rahmenbedingungen

Die Entwicklung im deutschen Finanzsektor hängt maßgeblich von den europäischen Rahmenbedingungen ab; dies betrifft nicht nur die Regulierung, sondern auch die Ausgestaltung der Geldpolitik. Auf die internationale Finanzkrise hat die EZB ähnlich wie andere Zentralbanken mit geldpolitischen Lockerungen reagiert. Ziel dieser

Politik ist es vor allem, den Bankensektor mit ausreichend Liquidität zu versorgen. Tatsächlich hatte die internationale Finanzkrise nicht nur das Vertrauen der Anleger und Anlegerinnen, sondern auch das Vertrauen zwischen den Kreditinstituten im Gefolge der Krise in mehreren Schritten kräftig erschüttert. Die EZB reagierte darauf ihrerseits mit massiven und schrittweisen Zinssenkungen und verbilligte das Zentralbankgeld. So nahm und nimmt sie ihre Funktion als „Lender of Last Resort“ ernst. Ohne diese stabilisierenden Maßnahmen wäre mit großer Wahrscheinlichkeit ein tiefgreifender Bankencrash auch in Deutschland nicht zu verhindern gewesen. Inzwischen liegt der Hauptrefinanzierungszins – also der Zins, zu dem sich Banken bei der Zentralbank Geld leihen können – bei nur 0,25 Prozent.

Seit langem liegt der Leitzins deutlich unter der Inflationsrate. Das führt zu erheblichen Anreizen, Kredite aufzunehmen, denn die in der Zukunft zurückzuzahlende Kreditsumme ist nominal die gleiche wie der aufgenommene Kreditbetrag, gemessen in realen Werten, also unter Berücksichtigung der Inflation, aber deutlich geringer. Bei einer solchen Gemengelage – real negative Zinsen – findet eine Umverteilung von Gläubigern und Gläubigerinnen zu Schuldner und Schuldnerinnen statt. Aus der Sicht potenzieller Schuldner und Schuldnerinnen scheint dagegen die Kreditfinanzierung attraktiv. Zum Vergleich: Vor der Lehman-Brothers-Pleite im August 2008 lag der Leitzins noch bei 4,25 Prozent. Auch der Sachverständigenrat stellt in seinem Gutachten 2013 fest, dass sich das Zinssetzungsverhalten der EZB seit Beginn der Krise in der Tendenz nicht nennenswert verändert hat. Es wird weiterhin auf eine lockere Geldpolitik und damit niedrige Zinsen gesetzt. Dies ist ein klarer Indikator dafür, dass derzeit keineswegs von einer Normalisierung der gesamtwirtschaftlichen Lage und der Situation im Bankensektor in Europa und Deutschland ausgegangen werden kann.

Die Niedrigzinspolitik der Zentralbank sorgt nicht nur für eine üppige Liquidität der Geschäftsbanken. Sie hat auch einen wesentlichen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit von Banken als Kreditintermediäre. Da Banken auf dem Kapitalmarkt sowohl als Schuldner als auch als Gläubiger auftreten, hat der Zinseffekt weitreichende Folgen für den Geschäftserfolg. Tatsächlich sind die Zinskosten für Banken in den

vergangenen Jahren kräftig gesunken. Hier kam es zu deutlichen Entlastungen. Dies gilt jedoch nicht nur für Banken, sondern für nahezu alle Schuldnerinnen und Schuldner, also auch für diejenigen, die von den Banken Kredite aufnehmen.

Aus der Sicht von Banken gehen in einem solchen Gefüge sichere Geldanlagen mit einer geringen Verzinsung einher. Höhere Verzinsungen lassen sich eher durch höhere Risiken realisieren. Das macht – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Krisenerfahrungen – das klassische Kreditgeschäft von Banken eher unattraktiv. Dazu kommt, dass die zu erzielende Verzinsung bei einigen Anlageformen unter der Inflationsrate liegt. Damit erhalten die Gläubigerinnen und Gläubiger von den Schuldnerinnen und Schuldner nach Ablauf der vereinbarten Frist gemessen in Kaufkraft – also real – nur einen Teil des ausgeliehenen Betrages zurück. Dies ist ein klarer Verteilungskampf zwischen Gläubigerinnen und Gläubigern sowie Schuldnerinnen und Schuldner. Gewinnen können ihn nur Letztere. Deutlich wird die Bedeutung des Zinses für Anlegerinnen und Anleger sowie Schuldnerinnen und Schuldner auch bei den als sicher geltenden zehnjährigen Bundesanleihen, deren Verzinsung sich auf dem niedrigen Niveau von etwa zwei Prozent bewegt. Wenn sie trotzdem in erheblichem Maße nachgefragt werden, so deutet dies auf fehlende Alternativen zur Geldanlage hin. Besonders betroffen vom Doppeleffekt der Niedrigzinspolitik sind solche Banken, die die Kreditvergabe in den Mittelpunkt ihrer Geschäftstätigkeit stellen. Langanhaltende Niedrigzinsphasen erschweren demnach vor allem die langfristige Kreditvergabe. Damit ist das Kerngeschäft der Finanzintermediäre unspektakulär – zugleich lassen sich hohe Renditen eher mit Spekulationsgeschäften verdienen. Das Gespenst der Finanzblasen ist zurück.

Im Zuge der internationalen Finanzkrise war vielfach gefordert worden, das Bankensystem auf seine originären Funktionen zurückzuführen. Zu diesen Funktionen gehören die Verwaltung von Ersparnissen und die Fristen-, Größen- und Risikotransformation ebenso wie die Auswahl lukrativer Investitionsprojekte. Tatsächlich haben die Banken in der Krise ihre Kreditvergabe nicht gedrosselt. 2012 hatte das Kreditvolumen an Nichtbanken noch um zwei Prozent gegenüber

dem Vorjahr zugelegt. Dahinter stand auch eine lebhaftere Kreditvergabe für den privaten Wohnungsbau. Derzeit zeichnet sich jedoch im Kreditgeschäft eine Trendwende ab. Aktuell geht das Kreditvolumen an Nichtbanken mit hohem Tempo zurück (Januar 2013: 3.975 Milliarden Euro, Dezember 2013: 3.832 Milliarden Euro).

Für das insgesamt rückläufige Kreditgeschäft dürften mehrere Faktoren verantwortlich sein. Dazu gehört die veränderte Regulierung von Bankgeschäften und die Einführung von Basel III. Wesentlich dürfte allerdings sein, dass die Kreditvergabe im gegenwärtigen Umfeld schlichtweg unattraktiv ist. Wenn aber das klassische Kreditgeschäft unattraktiv und viel Liquidität auf dem Markt ist, dann liegt es nahe, zu risikoreicheren Geschäften überzugehen. Kurzum: Die gegenwärtige Situation bietet Banken erhebliche Anreize, erneut in risikoreiche und unübersichtliche Anlageformen zu investieren. Wieder könnte der Eindruck entstehen, dass durch ein neues Produktdesign zumindest kurzfristig hohe Renditen im Finanzsektor zu generieren sind.

Die Niedrigzinspolitik hat nicht nur verteilungspolitische Konsequenzen im Verhältnis von Schuldnerinnen und Schuldnern sowie Gläubigerinnen und Gläubiger, sondern auch weitreichende geld- und fiskalpolitische Folgen. So hat die Zinspolitik der EZB in Deutschland zu einer klaren Entlastung der öffentlichen Haushalte geführt. Zeitweise ist es dem deutschen Finanzministerium gelungen, Staatsanleihen mit einer Nullverzinsung zu platzieren. Längst ist die Trennlinie zwischen Geld- und Fiskalpolitik verwischt. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind ein wichtiger Profiteur der lockeren europäischen Geldpolitik. Die historisch niedrigen Zinsen führen zu einer Entlastung bei Zinszahlungen. Dies schlägt insbesondere dann zu Buche, wenn, wie in Deutschland, der Bestand an staatlichen Schulden hoch ist.

Entsprechend den Standardlehrbüchern müssten die niedrigen Zinsen die Investitionen beflügeln. Tatsächlich lässt sich dies in Deutschland jedoch nicht feststellen. Vielmehr sind die Investitionen in den Jahren 2012/2013 deutlich rückläufig gewesen. Die historisch niedrigen Zinsen haben demnach weder die staatlichen noch die privaten Investitionen beflügelt. Insbesondere bei den öffentlichen Haushalten lässt sich eine hartnäckige Investitionszurückhaltung feststellen. Seit Jahren

sind die Nettoinvestitionen des öffentlichen Sektors negativ, es wird also eine höhere Summe abgeschrieben als neu investiert. Mit anderen Worten: Der öffentliche Sektor fährt auf Verschleiß.

Aber auch die privaten Investitionen sind trotz der lockeren Geldpolitik nicht angesprungen. Hier schlägt offenbar auch die massive Verunsicherung in Bezug auf zukünftige Entwicklungen zu Buche. Dies macht deutlich, dass der vielfach angenommene simple Transmissionsmechanismus zwischen der monetären und der realwirtschaftlichen Sphäre im Falle der Unsicherheit weitgehend außer Kraft gesetzt ist. Die lockere Geldpolitik der EZB beflügelt in Deutschland ein Ausweichen der Investitionen auf Anlagen in Immobilien und Aktien. Hier steigen die Preise kräftig. Die Spekulationsgeschäfte sind zurück – und sie suchen sich ihre Ventile. Zugleich wird noch einmal deutlich: Lockere Geldpolitik allein kann die Wirtschaft über Investitionen nicht ankurbeln. Dazu sind finanzpolitische Maßnahmen notwendig.

3.3.2 Die Bilanzsumme des Bankensektors sinkt – die Anzahl der Banken auch

Nach wie vor übersteigt die Bilanzsumme des Bankensektors das Bruttoinlandsprodukt um ein Mehrfaches. Im September 2013 lag sie bei 7.747 Milliarden Euro. Auf dem Höhepunkt der europäischen Vertrauenskrise 2011/2012 war die Bilanzsumme des Bankensektors auch mittels der lockeren Geldpolitik kräftig ausgeweitet worden; die Banken versorgten sich mit Zentralbankgeld. In und nach der Krisenzeit wurde die Zinspolitik durch eine lockere Kreditvergabe der Zentralbanken an Geschäftsbanken ergänzt. Dies sollte dafür sorgen, dass die Geschäftsbanken trotz des zusammengebrochenen Interbankenmarktes über ausreichend Liquidität verfügen. Tatsächlich wurde diese Option von den Banken in großem Umfang genutzt. So sehr, dass sie ihrerseits wiederum umfangreiche Einlagen bei der EZB gebildet haben. Der Anstieg dieser niedrig oder gar nicht verzinsten Einlagen bei der Zentralbank wird vielfach als Indikator für Überliquidität und damit als Hinweis auf eine Fehlfunktion im Bankensektor oder als Kri-

senindikator interpretiert. Umgekehrt kann daher auch die Abnahme dieser Einlagen als Indikator für den Wiedereinzug von Normalität im Verhältnis zwischen Geschäftsbanken und Zentralbank gelten. Seit Mitte 2012 nehmen diese Einlagen tendenziell ab; sie lagen im Oktober 2013 um zehn Prozent unter dem Vergleichswert des Vorjahres. Allerdings schlagen hierbei wahrscheinlich auch Regulierungseffekte zu Buche. Je stärker der Finanzsektor beaufsichtigt wird, desto besser kann Vertrauen zwischen den Kreditinstituten aufgebaut werden. In Krisenzeiten gelten dabei besondere Gesetze. Denn gerade dann steigert eine sinnvolle und stabile Regulierung auch den Marktwert und den Aktionsradius von Kreditinstituten.

Tatsächlich sind die bei der EZB von deutschen Banken gehaltenen Einlagen in den letzten Monaten des Jahres 2012 stark rückläufig gewesen, nachdem sie im vorangegangenen Jahr – offenbar angesichts der europäischen Finanzkrise – erheblich ausgebaut wurden. Inzwischen liegen sie in etwa wieder auf dem Niveau von vor der Krise. Der Interbankenmarkt, auf dem sich Banken unter einander Geld leihen, hat dagegen noch lange nicht zum „Vorkrisenniveau“ zurückgefunden. Offenbar wurde in den beiden Finanzkrisen, der internationalen Finanzkrise 2007/2008 und der wenig später einsetzenden europäischen Finanzkrise, das Vertrauen zwischen den Finanzinstituten nachhaltig beschädigt. Hier ist noch keine Trendwende in Sicht.

Besonders stark gehen die Bilanzsummen der privaten Großbanken, der Landesbanken und der Zweigstellen ausländischer Banken zurück. Dies sind genau die Kreditinstitute, die im Zuge der internationalen Finanzkrise 2007/2008 erheblich unter Druck geraten waren. Mit-eigentümer der Landesbanken sind die Sparkassen. Grundsätzlich ist dies zu begrüßen, denn eine rückläufige Bilanzsumme hat für diese Kreditinstitute eine klar stabilisierende Wirkung, und automatisch steigt damit die Eigenkapitaldecke, besser ausgedrückt: das Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital. Dennoch kann nicht einfach davon ausgegangen werden, dass kleinere Banken von sich aus stabiler sind. Es kommt immer auf die jeweilige Geschäftspolitik an. Ist diese auf risikoreiche Aktionen ausgerichtet, dann steigt auch das Risiko, dass eine Bank in Turbulenzen gerät.

Auffallend ist, dass der Genossenschaftssektor Konjunktur hat; Genossenschaftsbanken konnten auch in den letzten Monaten kräftig zulegen, während die Bilanzsumme der Sparkassen in etwa stagniert. Damit verändern sich aktuell die Marktanteile der einzelnen Säulen kräftig. Genossenschaftsbanken und Sparkassen gewinnen weiter an Bedeutung. Insgesamt zeigt sich, dass die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für den Bankensektor in Ansatzpunkten durchaus Einzug in die Geschäftspraktiken erhalten haben. Dahinter steht jedoch kein Richtungswechsel hinsichtlich der grundlegenden Profitorientierung der Banken; vielmehr wurde auch den europäischen Regulierungsbehörden und den Akteuren auf dem Finanzsektor selbst klar, dass die Konzentration auf das Kerngeschäft, die Erhöhung der Eigenkapitalausstattung und die letztlich aus beidem resultierende Bilanzverkürzung eine stabilisierende Wirkung für den gesamten Finanzsektor in Europa hat.

3.3.3 Eigenkapitalrenditen wieder hoch

Die Banken arbeiten typischerweise in erster Linie mit Fremdkapital; die Eigenkapitaldecke ist dünn. Eine solche dünne Eigenkapitaldecke erleichtert es, eine hohe Eigenkapitalrendite zu erzielen. Diese war im Zuge der Finanzkrise im Bankensektor deutlich eingebrochen. Wenn diese kurzzeitigen Verluste als „systemgefährdend“ begriffen wurden, dann in erster Linie deshalb, weil sie nicht durch entsprechende Eigenkapitalmittel der betroffenen Institute aufgefangen werden konnten. Zudem waren mit der Finanzkrise insbesondere größere Kreditinstitute unter Druck geraten.

Inzwischen jedoch bewegen sich in Bezug auf diesen Indikator alle Institutsgruppen wieder im positiven Bereich. Besonders gut stehen wie in den Vorjahren die Sparkassen und Genossenschaftsbanken da (Tabelle 2). Offenbar ist das zugrunde liegende Geschäftsmodell langfristig tragfähig; Genossenschaftsbanken und Sparkassen setzen in erster Linie auf das sogenannte Relationship Banking. Diesem liegen typischerweise langjährige Geschäftskontakte zugrunde. Sparkassen, aber auch die

Tabelle 2: Eigenkapitalrendite ausgewählter Bankengruppen *

	2007	2008	2009	2010	2011	2012**
Private Großbanken	26,0	-25,3	-9,1	2,9	-0,1	6,7
Landesbanken	1,5	-11,1	-8,2	-1,5	0,1	3,9
Sparkassen	7,2	4,0	8,5	11,4	27,3	13,0
Kreditgenossenschaften	8,1	5,5	9,0	12,1	16,4	15,7

Quelle: Deutsche Bundesbank (Monatsberichte, diverse Ausgaben)

* Vor Steuern

**Ab 2012 Portigon AG als Rechtsnachfolgerin der WestLB zur Bankengruppe „Banken mit Sonderaufgaben“ gerechnet

großen Genossenschaftsbanken folgen zudem dem Regionalprinzip, nach dem den einzelnen Instituten ein festes Geschäftsgebiet zugeordnet wird. Dazu kommt, dass Genossenschaftsbanken, aber auch Sparkassen im ländlichen Bereich auf der regionalen Ebene vielfach die einzigen Finanzdienstleister sind. Die Konkurrenz ist dort gering.

Die Entwicklung in Deutschland zeigt, dass die Eigenkapitalrenditen von Banken weitgehend unabhängig davon sind, ob eine Bank in privatem oder staatlichem Eigentum ist. Sparkassen weisen seit Jahren überdurchschnittliche Renditen aus, Landesbanken sind mit erheblichen Problemen konfrontiert. An der Renditeentwicklung im deutschen Bankensektor zeigt sich, dass das von der Bank gewählte Geschäftsmodell wesentlich stärker als die Eigentumsfrage zu Buche schlägt. Allerdings sind die hohen Eigenkapitalrenditen von Sparkassen auch fragwürdig – hier besteht offenbar ein erheblicher Spielraum zu Zins- und Gebührensenkungen. Es ist nicht zu verantworten, dass der Sparkassensektor mit seiner formalen Orientierung an Gemeinwohlzielen dadurch hohe Gewinne ausweist, dass beispielsweise hohe Zinsen für Dispositionskredite und beachtliche Kontoführungsgebühren verlangt werden.

3.3.4 Beschäftigung sinkt – Chefetagen weiter klar in Männerhand

Nicht nur die Bilanzsumme, sondern auch die Anzahl der Banken in Deutschland sinkt. Eine kleiner werdende Zahl von Kreditinstituten prägt schon lange das Bild; oftmals wurde hierzulande in der Vergangenheit vom sogenannten Overbanking gesprochen. Tatsächlich ist die Anzahl der Banken in Deutschland kaum sinnvoll mit der Zahl in anderen Staaten zu vergleichen. Denn in Deutschland fallen sowohl weite Teile der Genossenschaftsbanken als auch die Sparkassen unter das sogenannte Regionalprinzip. Entsprechend dürfen sich die Sparkassen beispielsweise auf der regionalen Ebene keine Konkurrenz machen. Im Jahr 2012 gab es in Deutschland 1.869 Kreditinstitute mit 34.571 Zweigstellen. Zusammenschlüsse von Kreditinstituten gibt es vor allem bei den Genossenschaftsbanken und den Sparkassen. Mit der sinkenden Anzahl von Kreditinstituten geht ein deutlicher Personalabbau einher. Ende 2012 waren im Bankensektor 633.700 Menschen beschäftigt, das sind etwa 34.000 weniger als 2007. Allein die Commerzbank hat knapp 10.000 Stellen gestrichen (siehe Kasten auf den Seiten 133–137).

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat in seinem Managerinnenbarometer klar festgestellt, dass die Vorstandsposten und Aufsichtsratspositionen im deutschen Bankensektor weiterhin in erster Linie von Männern besetzt werden (vgl. Holst/Kirsch 2014). Frauen kamen auch in der Finanzkrise, als über Aufsichtsratsfunktionen und Vorstandsaufgaben diskutiert wurde, kaum zum Zuge. Demnach lag der Frauenanteil in den Vorständen deutscher Banken und Sparkassen Ende 2013 bei gerade einmal sechs Prozent. Besonders negativ fallen dabei die öffentlich-rechtlichen Banken auf – hier liegt der Frauenanteil in den Vorständen sogar noch unter diesem Wert. Zugleich ging bei dieser Säule des Bankensektors der Frauenanteil in den Aufsichtsräten zurück. Zugleich fällt auf, dass der Anteil von öffentlich-rechtlichen Banken mit mindestens einer Frau im Vorstand mit 16 Prozent weit unter dem Vergleichswert der Genossenschaftsbanken, aber auch des privaten Bankensektors (jeweils über 30 Prozent)

liegt. Damit übernimmt der öffentlich-rechtliche Sektor, wenn es um Geschlechtergerechtigkeit geht, alles andere als eine Vorbildfunktion. Dabei waren im Jahr 2013 knapp 58 Prozent der im Finanzsektor sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Frauen – offenbar schaffen sie es aber nicht in die Spitzengremien. Das macht klar, dass die Durchsetzung einer Frauenquote notwendig, aber keineswegs hinreichend ist, um hier zu einer nachhaltigen Veränderung bei der Besetzung von Spitzenpositionen zu kommen.

3.3.5 Schattenbanken und grauer Kapitalmarkt

Nach wie vor gibt es einen großen Schattenbankensektor. Als Schattenbanken sind solche Finanzintermediäre zu klassifizieren, die bankähnliche Geschäfte betreiben, aber nicht unter die Bankenaufsicht fallen. Aus der Sicht dieser Finanzintermediäre ist es von Interesse, im „Schatten der Regulierung“ zu arbeiten, weil sie damit Kosten, die durch Berichtspflichten, Regulierungssauflagen etc. entstehen, gering halten können. Zudem können die Geschäfte der Schattenbanken anderen Risikokalkülen folgen, als dies für Banken möglich ist. Grundsätzlich lässt sich vereinfachend davon ausgehen, dass Risiken und Renditen eng zusammenhängen. Hohe Renditeerwartungen sind in der Regel auch mit hohen Risiken verbunden – das gilt auch für Schattenbanken.

Im Zuge der internationalen Finanzkrise wurde von allen Seiten die umfassende Regulierung der Schattenbanken gefordert. Tatsächlich wurden einige Vorschriften verschärft; so müssen beispielsweise Hedgefonds-Manager eine Zulassung beantragen. Eine echte Verschärfung der Regulierung, die etwa auf die Abschaffung von Schattenbanken und „grauem Kapitalmarkt“ zielt, wurde vermieden. Vielmehr lassen sich inzwischen auf dem sogenannten grauen Kapitalmarkt weitere Akteure finden, die teilweise auf moderne Formen wie etwa das Crowdfunding setzen. Aber auch traditionelle Finanzpapiere wie etwa Genussrechte und Anleihen haben Konjunktur. Der Fall Prokon (vgl. Schrooten 2014) hat gezeigt, dass so erhebliche Summen von Anlegerinnen und

Anlegern eingesammelt werden können, ohne dass das die Papiere ausgebende Unternehmen der Bankenaufsicht unterstellt ist. Ähnlich stellt es sich in vielen Fällen des sogenannten Crowdinvestings dar. Hier geht um die dezidierte Finanzierung von bestimmten Produkten, Initiativen oder Projekten. Ein Merkmal des Crowdinvestings ist es, dass die einzelnen Geldgeber und Geldgeberinnen oftmals nur mit einer relativ kleinen Summe beteiligt sind. Folglich wird das Projekt durch das Zusammenfinden einer relativ großen Interessengemeinschaft – einer Crowd – finanziert. Crowdinvesting oder auch Crowdfinancing ist eine moderne Form der Finanzierung, bei der potenzielle Projekte und potenzielle Finanziere über das Internet und oftmals über Internetplattformen zueinander finden. Dies erleichtert es über nationalstaatliche Grenzen hinweg, Geldgeberinnen und Geldgeber für bestimmte Projekte zu gewinnen.

Grundsätzlich erscheint der Gedanke einer Interessengemeinschaft bei der Finanzierung sympathisch. Das kann gewissermaßen als „Voting by Financing“ verstanden werden und hat demokratische Züge. Dazu kommt, dass der Gedanke, mit moralisch guten, gesellschaftlich wünschenswerten Finanzierungen auch noch hohe Renditen zu generieren, attraktiv wirkt (vgl. Schrooten 2013). Faktisch jedoch ist die Mischung aus vordergründig sympathischen Finanzprodukten, Teilinformationen, einer Renditeorientierung und scheinbarer Mitbestimmung gefährlich, weil sie risikoreich für die Anlegerinnen und Anleger ist, die vielfach kaum Schutzrechte haben. Eine belastbare und stabile neue Finanzmarktarchitektur sollte diese neuen und alten Entwicklungen außerhalb des Bankensektors unbedingt mit ins Kalkül ziehen.

Commerzbank – der gescheiterte Traum vom Global Player

Als Martin Blessing am 31. August 2008 die Übernahme der Dresdner Bank bekannt gibt, liegt ein heftiges Tauziehen hinter ihm. Nur mithilfe einer längerfristigen Kündigungsschutzklärung gelang es ihm, zumindest die Arbeitnehmervertrete-

rinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der Commerzbank dazu zu bringen, der Übernahme mehrheitlich zuzustimmen. Mit einem Schritt wollte der Vorstand Anschluss an die Größe der Deutschen Bank gewinnen, sie im Deutschlandmarkt sogar weit hinter sich lassen.

Die sich seit 2007 entwickelnde Finanzmarktkrise machte aus dem vermeintlichen Supergeschäft jedoch ein Desaster. Nachdem sich Commerzbank und Allianz zunächst auf einen Kaufpreis von 9,8 Milliarden Euro und eine Übernahme in zwei Schritten geeinigt hatten (der zweite Schritt sollte im zweiten Halbjahr des Jahres 2009 erfolgen), wurde dieser Kaufpreis im November 2008 in Nachverhandlungen auf 5,5 Milliarden Euro gesenkt. Der zweite Übernahmeschritt wurde auf den Januar 2009 vorverlegt und schließlich am 12. Januar 2009 vollzogen.

Das reichte aber nicht zum Überleben. Die Commerzbank musste im Dezember 2008 staatliche Unterstützung beantragen – nicht zuletzt, um Ansteckungsgefahren in den Versicherungssektor hinein zu begrenzen.

Ebenfalls im Dezember 2008 stellte die Bundesregierung über den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung 8,2 Milliarden Euro an stillen Einlagen zur Verfügung, die jährlich zu neun Prozent verzinst werden sollten. In einem zweiten Paket übernahm der Sonderfonds im Zuge einer Kapitalerhöhung kurz vor dem Vollzug der Dresdner-Bank-Übernahme 25 Prozent plus eine Aktie an der Commerzbank. Der Fonds zahlte 1,8 Milliarden Euro für die Anteile an die Commerzbank (sechs Euro pro Aktie) und stellte der Bank zusätzliche 8,2 Milliarden Euro an stillen Einlagen zu denselben Konditionen wie bei der ersten Inanspruchnahme des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung zur Verfügung. Insgesamt wurden der Commerzbank zusammen mit der Kapitalerhöhung damit 18,2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt.

Eine weitere Auflage bestand darin, die Vorstandsgehälter bei 500.000 Euro jährlich zu deckeln.

Im Mai 2009 genehmigte der EU-Wettbewerbskommissar die Rettung der Commerzbank (als Beihilfe) unter Auflagen. Die Bilanzsumme des Konzerns Commerzbank, die sich gerade von ca. 616 Milliarden Euro im Jahr 2007 durch die Übernahme der Dresdner Bank fast verdoppelt hatte, sollte wieder auf 600 Milliarden Euro sinken. Der Commerzbank wurde unter-sagt, weltweit andere Banken bzw. Finanzdienstleister zuzukaufen. Die Eurohypo, eine führende Hypothekenbank in Europa, sollte verkauft werden. Diese Auflage erwies sich später als nicht durchführbar, weshalb ersatzweise die Eurohypo aufgespalten und in die Commerzbank eingegliedert werden bzw. teilabgewickelt werden sollte. Das Zukaufsverbot wurde bis Ende März 2014 verlängert.

Bankenrettung – sicher kein gutes Geschäft für den Staat

Die Commerzbank hat seit 2008 in der Rechnungslegung nach HGB keinen Gewinn mehr ausgewiesen. Sie musste deshalb die stillen Einlagen des Bundes nicht laufend verzinsen.

Über die Ausgabe von Pflichtumtauscharleihen und Kapitalerhöhungen in den Jahren 2011 und 2013 konnte die Commerzbank genug Kapital aufnehmen, um damit die stillen Einlagen des Bundes in Höhe von über 16 Milliarden Euro zurückzuzahlen. In diesem Zusammenhang erhielt der Bund eine Sonderzahlung (Vorfälligkeitsentschädigung) von 1,03 Milliarden Euro. Unter dem Strich hat der Bund der Bank also ca. 16 Milliarden Euro drei Jahre lang zur Verfügung gestellt und dafür eine Verzinsung von um die zwei Prozent pro Jahr bekommen.

Im Zuge der Kapitalerhöhung 2013 sank der Aktienanteil des Bundes auf 17,15 Prozent des Grundkapitals, somit wurde

die Sperrminorität des Bundes von 25 Prozent aufgegeben. Die Aktien, die der spätere SoFFin im Januar 2009 kaufte, kosteten ihn damals sechs Euro pro Stück, nach der Aktienzusammenlegung vom Sommer 2013 entspräche das einem Kurs von 60. Zum Jahresschluss 2013 lag die Aktie bei 11,71 Euro.

Mit der ersten großen Rückzahlung von stillen Einlagen entfiel die Deckelung der Vorstandsgehälter ab 2012.

Der Staat als Eigentümer – nutzt er seine Macht?

Der Vorstand der Commerzbank trennte die Bank intern in die „Kernbank“ und eine „Bad Bank“, genannt NCA (Non Core Assets). Es ist das erklärte Ziel des Vorstandes, die in der NCA zusammengefassten Assets (Anlagen aus dem Bereich Public Finance, Nicht-Kernbereich Commercial Real Estate, Shipping) so schnell wie möglich herunterzufahren, um die enthaltenen Risiken zu vermindern und sonst gebundenes Kapital freizusetzen. Dazu werden nicht nur Veräußerungsverluste, sondern in Zukunft auch geringere Renditen für das wiederangelegte Kapital in Kauf genommen.

Die schwache Ertragslage wiederum dient dem Vorstand als Argumentation für Kosteneinsparungen, natürlich nicht zuletzt beim Personal. Hatte die Commerzbank vor der Übernahme weltweit 36.767 Beschäftigte im Konzern (Geschäftsbericht 2007), so waren es nach der Übernahme 62.671 Beschäftigte. Inzwischen ist die Zahl bereits wieder auf 53.601 gesenkt worden (Geschäftsbericht 2012). Und der Abbau geht (ohne Kündigungen) weiter. Ein Interessenausgleich und der Sozialplan zur „Strategie 2016“ sieht vor, dass ca. 3.500 Arbeitsplätze alleine in der AG Inland von Herbst 2013 bis Ende 2015 wegfallen.

Der staatliche Eigentümer beschränkte währenddessen seine Einflussnahme auf eher symbolhafte Themen. Der Presse war

zu entnehmen, dass das Finanzministerium hohe Abfindungen im Zusammenhang mit der Verkleinerung des Vorstandes von neun auf sieben Köpfe verhindern wollte.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Übernahme der Dresdner Bank durch die Commerzbank zwar vollzogen wurde, aber wirtschaftlich gescheitert ist. Die Bank hat zunächst mit der Übernahme eine doppelte Größe erlangt und ist nach fünf Jahren inzwischen in etwa genauso groß wie die alte Commerzbank zu Beginn der Übernahme. Kurzum: Nach der Verdopplung kam die Halbierung – Milliardenverluste und der Verlust Tausender Arbeitsplätze kennzeichnen den Weg dieser Übernahme. Das Ziel, einen einigermaßen ebenbürtigen Wettbewerber zur Deutschen Bank zu bilden, wurde überaus deutlich verfehlt.

3.4 Fazit: Nur eine neue Finanzmarktarchitektur macht Banken zu Stützpfeilern der Volkswirtschaft

Die Entwicklungen im europäischen und deutschen Bankgewerbe zeigen, dass die vielen Regulierungen keine nachhaltige Stabilität der Banken schaffen. Diese betreiben ihre Geschäfte grundsätzlich wieder so wie vor der Krise. Nach wie vor werden umfassende, von der Volkswirtschaft losgelöste Spekulationsgeschäfte betrieben, die mit höchsten Risiken nicht nur für den Finanzsektor, sondern für die gesamte Wirtschaft verbunden sind. Aus diesem Grunde betont die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die elementare Zielsetzung von Regulierungsmaßnahmen: eine Schaffung von nachhaltiger Stabilität und damit eine Überwindung der schwelenden Krise sowie – damit eng verbunden – die strikte Regulierung insbesondere der Kreditwirtschaft auf eine klare unterstützende Funktion des Finanzsektors für die gesamte Wirtschaft. Halbherzige Regulierungsmaßnahmen sind somit nicht zielführend. Es bedarf einer grundsätzlich neuen Fi-

nanzmarktarchitektur, wie sie bereits im MEMORANDUM 2013 umrissen worden ist. Dazu gehört insbesondere:

- Die Kreditwirtschaft muss auf ihre Kernfunktionen – das Einlagen- und Finanzierungsgeschäft sowie die Abwicklung des Zahlungsverkehrs – klar festgelegt werden. Dazu sind die folgenden Maßnahmen unerlässlich:
- Eindämmung der für die Volkswirtschaft riskanten und schädlichen Spekulationsgeschäfte.
- Ein neu zu gründender Finanz-TÜV muss Finanzprodukte auf ihre Tauglichkeit und Verträglichkeit für die Volkswirtschaft überprüfen, um für die Volkswirtschaft riskante bzw. schädliche Produkte auszuschließen.
- Dazu bedarf es vorübergehend eines echten Trennbankensystems, bei dem die für die Volkswirtschaft schädlichen Investment- bzw. Spekulationsgeschäfte von dem für die Wirtschaft nützlichen Einlagen- und Kreditgeschäft getrennt werden. Dieser abgetrennte Teil des Investmentbankings muss dann in einem überschaubaren Prozess abgewickelt werden.

Zu diesen elementaren Maßnahmen müssen weitere flankierende Instrumente hinzukommen, wie z.B. eine an der gesamten Bilanzsumme ansetzende deutlich höhere Eigenkapitalausstattung und eine schlagkräftige gesamteuropäische Allfinanzaufsicht.

Mit einer solcherart neuen Finanzmarktarchitektur können Systemkrisen, die die gesamte Wirtschaft an den Abgrund bringen und die öffentliche Haushalte enorm belasten, vermieden werden. Weitere flankierende Maßnahmen, die aus gesellschaftspolitischer Sicht erforderlich und nützlich sind, wie z.B. die Steigerung des Frauenanteils in den Führungsetagen allgemein und speziell in den Vorständen sowie Aufsichtsräten, müssen hinzukommen und endlich umgesetzt werden.

Literatur

- Holst, Elke/Kirsch, Anja (2014): Managerinnenbarometer. Finanzsektor: Verbesserungen beim Frauenanteil in Spitzengremien allenfalls in Trippelschritten, in: DIW Wochenbericht 3/2014, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.435166.de/14-3.pdf.
- Schrooten, Mechthild (2013): Demokratie und Finanzierung – ein Spannungsfeld, in: Kurswechsel 4/2013, S. 84–87, <http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/Kuwe-4-13-Debatte-Schrooten.pdf>.
- Schrooten, Mechthild (2014): Prokon: Spekulativ oder nachhaltig? In: Wirtschaftsdienst 2/2014, <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2014/2/3121>.
- Troost, Axel/Ötsch, Rainald (2013): Bankenabwicklung und Bail-in – eine vorläufige Bewertung, <http://www.axel-troost.de/article/7551.bankenabwicklung-und-bail-in-a-8211-eine-vorlaeufige-bewertung.html>.

4 Mehr Steuern für notwendige Investitionen

Stolz werden immer neue Rekorde bei den Steuereinnahmen verbucht. Doch absolut und nominal zunehmende Steuereinnahmen sind in einer wachsenden Ökonomie der Normalfall. Tatsächlich wurde die Einnahmehasis durch zahlreiche Steuersenkungen in der Vergangenheit ausgehöhlt. Dabei braucht der Staat ohne Neuverschuldung eine höhere Steuerquote, weil die Neuverschuldung zur Finanzierung ausfällt.

Der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung sieht auf dem Gebiet der Steuer- und Finanzpolitik eine Fortführung der bisherigen Politik vor. Selbst allgemein anerkannte Investitionsbedarfe werden nicht umgesetzt. Zwischen der Schuldenbremse und dem selbst auferlegten Verbot von Steuererhöhungen hat sich diese Regierung eingemauert.

Die öffentliche Infrastruktur verfällt seit Jahren, weil zu wenig investiert wird. Öffentliche Bedarfe, vor allem in den Bereichen Bildung und Pflege, werden nur unzureichend gedeckt. Massenarbeitslosigkeit ist weiterhin eine Realität. Deshalb fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ein umfassendes Investitions- und Ausgabenprogramm über 100 Milliarden Euro jährlich. Um die Steuerfinanzierung eines solchen Programms zu gewährleisten, wird es über einen Zeitraum von fünf Jahren stufenweise realisiert.

Für die Finanzierung dieses Investitions- und Ausgabenprogrammes ist ein Umbau des Steuersystems notwendig. Höhere Steuern auf hohe Einkommen, rentable Unternehmen, Kapitaleinkünfte und große Vermögen müssen stärker besteuert werden. Das generiert höhere staatliche Einnahmen und schafft mehr Steuergerechtigkeit.

4.1 Die aktuelle Steuerdebatte

In der steuerpolitischen Debatte gibt es zwei völlig unterschiedliche Wahrnehmungen: Auf der einen Seite wird auf ständig steigende Steu-

ereinnahmen verwiesen. Noch nie seien die Steuerquellen so reichlich geflossen wie derzeit. Es bestehe daher überhaupt kein Bedarf für Steuererhöhungen. Diese Sicht wird etwa von der Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute in ihrem Herbstgutachten vertreten. Bis zum Jahr 2018 würden danach die erwarteten konjunkturellen Haushaltsüberschüsse dafür ausreichen, den öffentlichen Schuldenstand von derzeit 81 Prozent des BIP auf 64 Prozent abzuschmelzen. Darüber hinaus stünden durch die strukturellen Haushaltsüberschüsse im Jahr 2018 zusätzliche Mittel von 33 Milliarden Euro für Steuersenkungen und/oder zusätzliche Investitionen zur Verfügung (Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013, S. 60ff.). Auch die bisherige Bundesregierung hat sich diese Sicht der Dinge zu eigen gemacht.

Auf der anderen Seite wird darauf verwiesen, dass die Anforderungen von Schuldenbremse und Fiskalpakt, die eine Neuverschuldung stark begrenzen und den Schuldenstand zurückführen sollen, sowie lange vernachlässigte öffentliche Bedarfe eine Erhöhung der Steuern unabdingbar machen. Diese Sicht haben unter anderem die drei bis zur Bundestagswahl in der Opposition befindlichen Parteien vertreten.

Soweit bei den steigenden Steuereinnahmen lediglich auf die Zunahme der absoluten Summe verwiesen wird, ist dies leicht als eine ideologische Debatte zu identifizieren. Bei einer wachsenden Volkswirtschaft und steigenden Preisen ist es der selbstverständliche Normalfall, dass die absoluten Steuereinnahmen steigen. In 58 von 64 Jahren waren „Rekordsteuereinnahmen“ der Normalfall. Allerdings fielen allein drei der sechs Jahre, in denen das nicht der Fall war, in das vergangene Jahrzehnt, was neben dem Einbruch der Weltwirtschaft im Jahr 2009 vor allem einer drastischen Steuersenkungspolitik zuzuschreiben war.

Ein Blick auf die Zahlen des Arbeitskreises Steuerschätzung (AK) zeigt zum anderen, dass in Deutschland selbst noch für das Jahr 2014 nicht die Steuereinnahmen zu erwarten sind, die vor dem wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2008 von den Steuerschätzerinnen und Steuerschätzern bereits für das Jahr 2012, das damals letzte Jahr des Prognosezeitraums, ermittelt wurden. So ging der AK vor der Krise im Mai 2008 für das Jahr 2012 von Steuereinnahmen von rund 645 Milliarden Euro aus, während tatsächlich aber nur 600 Milliarden Euro verbucht

werden konnten. Und auch nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2013 wird für das laufende Jahr nur mit Einnahmen von 640 Milliarden Euro zu rechnen sein. Bei der Euphorie über steigende Einnahmeprognozen der Steuerschätzungen darf nicht übersehen werden, dass die Folgen der Krise 2008/2009 letztlich nicht überwunden wurden. Die Steuereinnahmen steigen, aber auf einem niedrigeren Entwicklungsniveau als vor der Krise. Ohne die Krise gäbe es heute deutlich höhere Steuereinnahmen.

Diese Erfahrung gilt es auch vor dem Hintergrund der optimistischen Annahmen zu berücksichtigen, die im Herbstgutachten 2013 der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute zu finden sind. Trotz des langen Zeitraums werden bei der positiven Erwartung in diesem Gutachten die Konjunkturrisiken völlig ausgeblendet. Permanent steigende Steuereinnahmen in den nächsten vier Jahren setzen eine günstige Entwicklung über den gesamten Zeitraum voraus. Von einer solchen Entwicklung ist aber nicht auszugehen. Vielmehr bestehen bei den Steuereinnahmen erhebliche Krisenrisiken.

Aussagekräftiger als absolute Zahlen sind Relationen von Ausgaben und Einnahmen zur gesamten Wirtschaftsleistung. Bei der Entwicklung der gesamten kassenmäßigen Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben im Verhältnis zum BIP nach der Finanzstatistik) ist in den Jahren 2000 bis 2005 ein kräftiger Rückgang von 40,3 Prozent auf 37,1 Prozent zu beobachten. Danach hat sich die Entwicklung stabilisiert, die Abgabenquote ist sogar wieder leicht auf 38,5 Prozent im Jahr 2013 gestiegen, ohne allerdings das vorherige Niveau zu erreichen. Bei der Staatsquote (gesamte Staatsausgaben im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung) sind ein starker Rückgang seit 2003 und ein krisenbedingter Anstieg 2009/2010 festzustellen. 2013 liegt die Quote leicht unter dem Niveau des Jahres 2000. Damit wird klar, dass Finanzprobleme nicht aus üppigen staatlichen Ausgaben herrühren. Der Staat hatte seine geplanten Ausgaben kräftig zurückgefahren. Das hat aber nichts an den enormen Kosten der Krise ändern können.

Betrachten wir nur die Steuerquote, so hat diese ihr niedriges Niveau der vergangenen Jahre inzwischen überwunden. 2012 betrug die Steuerquote (Abgrenzung Finanzstatistik) 22,5 Prozent. Das ist der

höchste Wert seit dem Jahr 2000 und exakt das gleiche Niveau wie etwa 1975. Nur Anfang der 1980er Jahre war die Steuerquote erheblich höher (1980 beispielsweise belief sie sich auf 23,7 Prozent). Trotz der massiven Steuersenkungen aus den Anfangsjahren der rot-grünen Bundesregierung, die heute noch zu jährlichen Steuermindereinnahmen von 50 Milliarden Euro führen, haben sich die Steuereinnahmen wieder erholt. Allerdings hat sich die Verteilung der Steuerlast dabei verschoben: Die Erhöhung der Mehrwertsteuer und keinerlei Inflationsausgleich bei der Lohn- und Einkommensteuer haben gerade untere und mittlere Einkommen belastet. Bei der langfristigen Betrachtung der Steuerquote ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass seit 1998 ein wachsender Teil des Steueraufkommens direkt an die Sozialversicherung abgeführt wird. Vor allem ein Großteil des Aufkommens aus der ökologischen Steuerreform wird direkt zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme herangezogen. „Unter Berücksichtigung all dieser Effekte hätte die Steuerquote im Jahr 2011 um gut einen Prozentpunkt unter dem tatsächlichen Wert gelegen.“ (Rietzler/Teichmann/Truger 2012, S. 11)

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat in den vergangenen Memoranden ausgiebig die negativen Folgen der Schuldenbremse analysiert. Die Einführung der Schuldenbremse war aus finanzpolitischer Sicht ein schwerwiegender Fehler. Trotzdem muss jetzt mit den Konsequenzen gelebt werden. Steuerpolitisch bedeutet dies, dass die Steuerquote deutlich ansteigen muss. Die bisher aus der Neuverschuldung getätigten Ausgaben müssen nun steuerfinanziert werden. Aus diesem Blickwinkel ist die derzeitige Steuerquote zu niedrig, sie müsste etwa um drei Prozentpunkte höher liegen. Die fehlende Staatsverschuldung ist gewissermaßen noch nicht eingepreist.

4.2 Finanzpolitische Herausforderungen

Die Notwendigkeit höherer Steuereinnahmen leitet sich auch aus den Ausgabenkürzungen der vergangenen Jahre ab. Vor allem die öffentlichen Investitionen wurden seit Ende der 1990er Jahre immer weiter

zurückgefahren. Die öffentliche Bruttoinvestitionsquote (Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt) liegt heute bei mageren 1,5 Prozent. Im restlichen Euroraum investiert die öffentliche Hand fast doppelt so viel. Wie dramatisch die Lage ist, zeigt ein Blick auf die Nettoinvestitionen, d.h. die Bruttoinvestitionen abzüglich der verschleißbedingten Abschreibungen: Seit 2003 waren die öffentlichen Nettoinvestitionen elf Jahre in Folge negativ – der öffentliche Kapitalstock verfällt. In Anbetracht dessen, dass hinter Deutschland ein ganzes Jahrzehnt liegt, in dem die Investitionen des Staates abzüglich der Abschreibungen ununterbrochen negativ waren, handelt unverantwortlich, wer den Bedarf an staatlichen Investitionen und Dienstleistungen gegenüber dem Schuldenabbau nachrangig behandelt. Das öffentliche Vermögen ist um rund 31 Milliarden Euro geschwunden, und der öffentliche Personalbestand wurde drastisch reduziert.

Um das jährliche Investitionsniveau zu erreichen, das in Europa vor der Krise und hierzulande bis Anfang dieses Jahrtausends üblich war, werden jedes Jahr zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von 37 Milliarden Euro benötigt. Damit wären aber die nicht getätigten Investitionen des vergangenen Jahrzehnts noch nicht nachgeholt. Dieser Investitionsstau beläuft sich inzwischen auf über 300 Milliarden Euro.

Bereits diese Investitionsbedarfe, die sich eher am bisherigen Entwicklungspfad und am Erhalt der öffentlichen Infrastruktur orientieren, lassen sich mit dem derzeitigen Steuersystem unter den Bedingungen der Schuldenbremse nicht finanzieren. Dabei stehen große Herausforderungen bevor, die weit über diesen bisherigen Entwicklungspfad und auch über reine Investitionsausgaben im engeren Sinne hinausreichen – Herausforderungen bei der Verbesserung der Bildung, dem ökologischen Umbau der Gesellschaft und dem Ausbau der sozialen Sicherungssysteme zur Verhinderung von Armut. Gerade bei den sozialen Sicherungssystemen hat es in den vergangenen Jahren noch größere Einschnitte als bei den Investitionen gegeben.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen setzt ein umfangreiches Investitionsprogramm für einen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft voraus. Dies wird von der *Arbeitsgruppe Alternative*

Wirtschaftspolitik seit Jahren gefordert. Dabei handelt es sich in strenger Abgrenzung um ein Investitions- und Ausgabenprogramm, da zumindest in der Pflege und im Bildungsbereich – beispielsweise für zusätzliche Lehrkräfte – auch Personalausgaben berücksichtigt werden. Investitionen in Schulgebäude ohne die Einstellung weiterer Lehrkräfte wären schlicht sinnlos. Zwar gibt es seit langem eine Debatte, Bildungsausgaben generell den Investitionen zuzurechnen, aber bisher zählen Personalausgaben für Bildung nach den Kriterien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht zu den Investitionen. Ein solches Programm würde auch einen erheblichen Abbau der immer noch bestehenden Massenarbeitslosigkeit bedeuten und damit zusätzliche Steuereinnahmen generieren. Eine Finanzierung ohne zusätzliche öffentliche Verschuldung setzt eine erhebliche Ausweitung der Steuerbasis voraus.

Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte und nicht marktfähige gesellschaftliche Bedarfe. Bedarfe, die sich aus den berechtigten Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach mehr Arbeitsplätzen, nach besseren Maßnahmen der Daseinsvorsorge und generell nach einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen herleiten. Erst in zweiter Linie zielt dieses Programm auf die auch damit verbundenen Konjunktur- und Wachstumseffekte. Generell würden zusätzliche öffentliche Ausgaben im geforderten Umfang das Betreten eines anderen gesellschaftlichen Entwicklungspfades bedeuten, bei dem der öffentlich und demokratisch kontrollierte Teil gesellschaftlicher Aktivitäten, der nicht der Verwertungslogik unterliegt, an Gewicht zulegen würde. Die Bereiche eines solchen Programms sind Bildung, Verkehr, ökologischer Umbau, kommunale Infrastruktur und Arbeitsmarkt.

Ausgaben für bessere Bildung

Der größte und wichtigste Posten in einem solchen Programm sind die Bildungsausgaben. Piltz (2011) hat notwendige Mehrausgaben von 57 Milliarden Euro jährlich für eine bessere Qualität der Bildung berechnet. Dazu kommen einmalige Ausgaben von 45 Milliarden Euro

zur Auflösung des baulichen Investitionsstaus. In Sonntagsreden sind sich alle der Bedeutung der Bildungsausgaben für die Gesellschaft bewusst. Auch die Defizite sind weitgehend unstrittig, zumindest, soweit sie an den OECD-Zahlen zu den Bildungsausgaben im internationalen Vergleich ablesbar sind. Praktisch passiert allerdings wenig. Auch im Koalitionsvertrag sind zwar Mittel zur Entlastung von Ländern und Kommunen bei den Bildungsausgaben vorgesehen, sie sind aber eher als Hilfe zum Schuldenabbau denn als Hilfe zur Ausweitung der Bildungsausgaben zu verstehen.

Bildung ist gleichzeitig ein Grundrecht. Deshalb fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Ausweitung der Bildungsausgaben um zunächst 25 Milliarden Euro jährlich. Diese Mittel teilen sich auf die folgenden Bereiche auf:

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| • Kindertagesstätten | 7,0 Milliarden Euro |
| • Allgemeinbildende Schulen | 4,0 Milliarden Euro |
| • Berufsausbildung | 2,5 Milliarden Euro |
| • Hochschulen | 6,0 Milliarden Euro |
| • Weiterbildung | 5,5 Milliarden Euro |

Vor allem im Bereich der Kinderbetreuung ist in den vergangenen Jahren mit der Einführung eines gesetzlichen Rechts auf einen Betreuungsplatz viel passiert. Es gibt aber nach wie vor quantitativ und qualitativ erhebliche Defizite, die eine Ausweitung der Ausgaben in diesem Bereich erforderlich machen.

Insgesamt umfassen die Ausgaben vor allem Personalaufwendungen, aber auch Gelder für bauliche Investitionen. In einem geringen Umfang sind auch die Verbesserungen bei den Bafög-Leistungen eingeflossen. Studiengebühren für die Finanzierung der Hochschulen lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* strikt ab. Sie beeinträchtigen die Bildungszugänge von bildungsfernen Schichten erheblich. Es ist ein politischer Erfolg, dass alle Bundesländer die allgemeinen Studiengebühren wieder abgeschafft haben.

Marode Verkehrsinfrastruktur instandsetzen

Deutschland verfügt über ein umfangreiches Netz an Straßen, Schienen und Wasserwegen. Dieses Netz erfordert erhebliche Investitionen zur Erhaltung der Substanz. Diese Investitionen werden jedoch schon lange nicht mehr in ausreichendem Maße getätigt. Die Substanz verfällt, der Zustand der Verkehrswege verschlechtert sich. 2011 wurden für den Erhalt und die Erweiterung 20,2 Milliarden Euro in das Verkehrswegenetz investiert. Größter Einzelposten waren dabei die Bundesfernstraßen mit 5,1 Milliarden Euro. An Erhaltungsinvestitionen wurden insgesamt 13,2 Milliarden Euro ausgegeben. Nach Schätzungen des DIW (2013) fehlen dabei zum reinen Substanzerhalt mindestens 3,8 Milliarden Euro. Dazu kommen eine Investitionslücke aus den vergangenen Jahren, die abgearbeitet werden muss, und eine mangelnde Finanzierung sinnvoller Neuprojekte. „Insgesamt lässt sich damit für den Verkehrssektor aus notwendigen Ersatzinvestitionen, dem Nachholbedarf für bisher unterlassene Ersatzmaßnahmen und den Neuinvestitionen über die bisherigen Investitionslinien hinaus ein begründeter Zusatzbedarf von jährlich mindestens zehn Milliarden Euro zur Werterhaltung und Verbesserung von Anlagen und Fahrzeugen abschätzen.“ (DIW 2013, S. 36f.)

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schließt sich dieser Forderung an, allerdings mit einer Verschiebung der Akzente. Aus ökologischen Gründen hat bei den Neubauprojekten der Schienenverkehr absolute Priorität. Umstrittene Prestigeprojekte wie beispielsweise Stuttgart 21 sind dabei zugunsten des gesamten Netzausbaus entbehrlich. Die von der großen Koalition veranschlagten Mittel von zusätzlichen 1,25 Milliarden Euro pro Jahr decken die Bedarfe nicht annähernd und fallen dabei kaum ins Gewicht.

Investitionsstau bei den Kommunen überwinden

Die kommunalen Investitionen betrugen 2012 knapp 25 Milliarden Euro. Trotz konjunkturbedingt steigender Steuereinnahmen waren sie leicht rückläufig. Gleichzeitig hielt der Trend stetig steigender Kassenkredite an. 2012 beliefen sie sich auf 47,9 Milliarden Euro, im Jahr 2000 hatten sie noch ein Volumen von insgesamt 6,9 Milliarden Euro.

Der dramatische Anstieg der Kassenkredite zeigt die anhaltenden massiven Finanzierungsprobleme vieler Kommunen auf. Dementsprechend sind in den vergangenen Jahren viele Investitionen unterblieben, auch wenn die Konjunkturprogramme aus dem Jahr 2009 einige dringende Bedarfe decken konnten.

Nach dem KfW-Kommunalpanel 2012 besteht in den Kommunen eine Investitionslücke von 128 Milliarden Euro. Diese Lücke, deren Umfang auf den Angaben der Kommunen basiert, ist keine feststehende Größe. Sie ergibt sich aus Vorhaben und Plänen der Kommunen, die nicht umgesetzt werden konnten. Längst abgebaute öffentliche Leistungen, beispielsweise für Kultur (Theater, Bibliotheken), tauchen in diesen Plänen nicht auf. Sinnvolle, aber ambitionierte Vorhaben, die die Kommunen nicht oder nur unzureichend in Angriff nehmen wollen, finden ebenfalls keinen Niederschlag. So würde beispielsweise die altersgerechte Anpassung der kommunalen Infrastruktur (etwa die Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden) nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik Investitionsbedarfe von 53,3 Milliarden Euro bedeuten. In die Pläne der Kommunen sind solche Anpassungen nur teilweise aufgenommen worden.

Die Privatisierungswellen der vergangenen Jahre haben zudem den Bedarf an öffentlichen Investitionen reduziert, da viele Einrichtungen nicht mehr zum öffentlichen Bereich gehören. Die Privatisierungen und die damit verbundene Renditeorientierung sind allerdings für die Erbringung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge problematisch, vor allem in den Bereichen Gesundheit und soziale Dienstleistungen. Oft sind die Beschäftigten in diesen Einrichtungen die Leidtragenden, die „Kostensenkungen“ finanzieren müssen. Auch die Erbringung der Leistungen wird häufig eingeschränkt. Trotzdem waren die privatisierten Leistungen in vielen Fällen nicht einmal finanziell günstiger. Das hat vereinzelt zu einer Rekommunalisierung von Einrichtungen geführt. Diese Entwicklung ist zu unterstützen. Zu den Mitteln des Investitions- und Ausgabenprogramms gehören auch Gelder zur Förderung der Rekommunalisierung von Aufgaben und Einrichtungen.

Die Herausforderungen der Kommunen sind ansonsten sehr un-

terschiedlich. In vielen Städten ist die Anpassung der Infrastruktur an sinkende Bevölkerungszahlen, also der Rückbau, ein dringendes Thema. In westdeutschen Ballungsräumen muss die Wiederbelebung des öffentlichen Wohnungsbaus ganz oben auf die Agenda gesetzt werden, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Bei der Frage nach den zusätzlichen Bedarfen ist außerdem zu berücksichtigen, dass erhebliche Mittel der Kommunen in die Bereiche Bildung und Verkehr fließen, die hier separat angeführt sind. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher zusätzliche kommunale Ausgaben von zehn Milliarden Euro jährlich.

Energetische Gebäudesanierung fördern

Für die Beheizung von Gebäuden werden in Deutschland 23 Prozent des Primärenergieverbrauchs aufgewendet. Ein wichtiger Faktor für die Reduzierung des Energieverbrauchs und damit des CO₂-Ausstoßes ist die energetische Verbesserung der Gebäude. Für Neubauten werden seit der Einführung der ersten Wärmeschutzverordnung am 1. November 1977 die energetischen Standards sukzessive verbessert. Seitdem wurde der Wärmebedarf pro Quadratmeter um den Faktor drei reduziert. Allerdings sind 75 Prozent des Wohnungsbestandes vor 1977 entstanden und entsprechen in der Regel nicht modernen energetischen Standards.

Derzeit wird jährlich ein Prozent des Wohnungsbestandes – auch energetisch – saniert. Um den ökologischen Umbau voranzutreiben, ist es notwendig, die energetische Sanierung auszuweiten. Nach Schätzungen des DIW würde eine Verdopplung der Sanierungsrate auf zwei Prozent des Bestandes jährlich zusätzliche Investitionen von sieben bis 13 Milliarden Euro erforderlich machen. Dabei sind allerdings nur die höheren Kosten für die energetische Sanierung berücksichtigt. Die Sanierungskosten werden von den Eigentümerinnen und Eigentümern getragen und rentieren sich langfristig, auch durch die eingesparten Energiekosten. Gerade im Mietwohnungsbau profitieren allerdings die Mieterinnen und Mieter von den geringeren Energiekosten, während die Investitionen bei den Wohnungseigentümerinnen und -eigentümern anfallen. Letztere haben durch Wertsteigerungen und Mieterhöhungen

zwar ebenfalls finanzielle Vorteile, diese sind allerdings geringer und rentieren sich erst in längerer Frist. Das bremst die Sanierungsanstrengungen. Förderprogramme der öffentlichen Hand zur Beschleunigung der energetischen Sanierung sind deshalb notwendig. Auch für die Gebäude im öffentlichen Bestand sind entsprechende Sanierungsaufwendungen zu leisten. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb fünf Milliarden Euro jährlich zusätzlich für die energetische Gebäudesanierung.

Pflegenotstand überwinden

Um den Pflegenotstand zu überwinden und den in der Pflege Beschäftigten eine auskömmliche Entlohnung zu ermöglichen, braucht das Pflegesystem in Deutschland erheblich mehr Finanzmittel. Neben der von der großen Koalition beschlossenen Erhöhung des Beitragssatzes der Pflegeversicherung sind weitere Steuermittel im Bereich der Kommunen von 20 Milliarden Euro jährlich notwendig. Damit werden die Pflegeaufwendungen leicht über das durchschnittliche Niveau der OECD-Staaten angehoben. Verwendet werden sollen die Gelder für den Ausbau einer lokalen öffentlichen Infrastruktur, die integrative Leistungen der Beratung, Unterstützung, Gesundheitsförderung und sozialen Betreuung beinhalten. Damit wird die Pflegeversicherung durch einen kommunal basierten, alternativen Entwicklungspfad ergänzt. Ausführlich ist das Konzept in Kapitel 7 dargestellt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat bereits im MEMORANDUM 1994 einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt gefordert und diese Forderung in den Folgejahren weiter konkretisiert. Durch ihre Umsetzung kann auch die Zivilgesellschaft gestärkt und gesellschaftlich sinnvolle Arbeit organisiert werden – z.B. in Stadtteilzentren, Vereinen, Initiativen und Netzwerken sozialer, kultureller und partizipativer Projekte. Ein solcher sozialer Arbeitsmarkt braucht wieder eine dauerhafte bundesweite Finanzierung. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb, dafür insgesamt zehn Milliarden Euro jährlich zur Verfügung zu stellen.

Die materielle Absicherung von Hartz IV-Empfängerinnen und -Empfängern ist völlig ungenügend. Die Regelsätze erlauben keine

Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Sie sind menschenunwürdig und halten die Betroffenen in Armut. Die jüngsten Erhöhungen haben die Preissteigerungen der vergangenen Jahre nicht ausgeglichen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Aufstockung der Regelsätze auf zunächst 500 Euro im Monat. Langfristig muss die materielle Versorgung aller Arbeitslosen armutsfest ausgestaltet werden. Für die Aufstockung der Regelsätze sind 20 Milliarden Euro notwendig.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert seit Jahren ein umfangreiches Investitions- und Ausgabenprogramm. Die Rahmenbedingungen für die Umsetzung dieses Programms haben sich in den vergangenen Jahren allerdings massiv verschlechtert. Das liegt zum einen am fehlenden politischen Willen auch der gegenwärtigen Bundesregierung und zum anderen an der Frage der Finanzierung eines solchen Programms. Eine schnelle Umsetzung und eine hohe konjunkturelle Wirksamkeit würden einen Finanzierungsvorlauf durch eine Ausweitung der Neuverschuldung erfordern. Steigende Steuereinnahmen aus den durch das Programm initiierten Wachstumseffekten und vor allem durch Steuererhöhungen für hohe Einkommen, große Vermögen und profitable Kapitaleinkommen würden dann langfristig eine dauerhafte Steuerfinanzierung des gestiegenen Ausgabenniveaus sichern. Das wäre die makroökonomisch optimale Umsetzung eines solchen Programms.

Mit der nunmehr im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse und der völkerrechtlich wirksamen Vereinbarung zum Fiskalpakt ist dieser Weg jedoch rechtlich ausgeschlossen. Eine Ausweitung der Neuverschuldung ist nur noch sehr begrenzt und konjunkturell bedingt erlaubt, ein Abbau des Schuldenstandes ist festgeschrieben. In den Memoranden der vergangenen Jahre sind die damit verbundenen negativen Konsequenzen ausführlich beschrieben. An der Rechtsverbindlichkeit der entsprechenden Regelungen ändern aber auch die besten makroökonomischen Argumente nichts. Andererseits gilt: Solange massive Defizite in der Bildung und der öffentlichen Daseinsvorsorge, Massenarbeitslosigkeit und Raubbau an der natürlichen Umwelt existieren, führt an der Notwendigkeit eines Investitions- und Ausgabenprogramms kein

Weg vorbei. Die Finanzierung muss unter den derzeitigen Bedingungen allerdings vollständig aus Steuermitteln erfolgen.

Der hierfür notwendige Umbau des Steuersystems wird im folgenden Kapitel beschrieben. Die rechtliche und organisatorische Umsetzung der entsprechenden Änderungen des Steuerrechts, vor allem aber die Erzielung entsprechender Mehreinnahmen aus diesen Steuerrechtsänderungen, geschieht allerdings nicht über Nacht. Deshalb schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, das formulierte Investitions- und Ausgabenprogramm über einen Zeitraum von fünf Jahren zu realisieren. In dieser Übergangsphase werden die Ausgaben jährlich um 20 Milliarden Euro erhöht, bis die angestrebten 100 Milliarden Euro jährlich erreicht sind. Danach ist vor dem Hintergrund der Umsetzungsfortschritte zu prüfen, ob diese Mittel ausreichen und für wie lange das Programm aufrechtzuerhalten ist. Nachholeffekte (etwa bei klassischen Infrastrukturinvestitionen) laufen irgendwann aus. Die Gehälter für das Personal im Bildungsbereich beispielsweise bleiben selbstverständlich eine laufende Ausgabe. Bei den laufenden Ausgaben ist auch zu berücksichtigen, dass ein gesetzlicher Mindestlohn von zunächst zehn Euro, wie ihn die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, einzuführen ist. Ein solcher Lohn wird auch im öffentlichen Bereich vielfach nicht gezahlt. Die notwendige Anpassung steigert die Personalausgaben. Das Ausgabeniveau der öffentlichen Haushalte wird insgesamt dauerhaft angehoben.

4.3 Verteilung und Steuergerechtigkeit

Die Generierung der für die öffentlichen Aufgaben notwendigen Finanzmittel ist die zentrale Aufgabe der Steuerpolitik. Dabei sind die Verteilungswirkungen der Steuerpolitik zu beachten. Marktprozesse erzeugen erhebliche Ungleichheiten. Es ist deshalb auch eine Aufgabe der Steuerpolitik, die extreme Ungleichverteilung der Markteinkommen teilweise zu korrigieren. Dieser Aufgabe ist die Steuerpolitik in den vergangenen Jahren immer weniger nachgekommen.

Auf der einen Seite haben starke Steuersenkungen bei den unter-

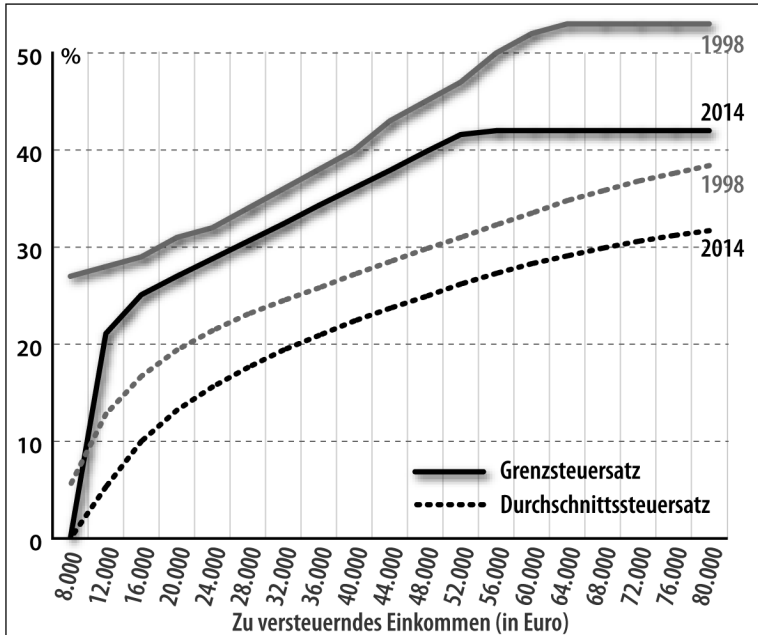
nehmens- und vermögensbezogenen Steuern, die Privilegierung von Kapitaleinkünften durch die Abgeltungsteuer und überproportionale Steuersenkungen bei der Einkommensteuer im Bereich des Spitzensteuersatzes zu dieser Entwicklung beigetragen. Auf der anderen Seite wurden indirekte Steuern (Mehrwertsteuer, Tabaksteuer) erhöht, die untere Einkommensgruppen besonders stark belasten. Vor allem die Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozent zu Beginn des Jahres 2007 stellte eine starke Belastung für Haushalte mit einer relativ hohen Konsumquote dar (zur Kritik an der damaligen Umsatzsteuererhöhung vgl. MEMORANDUM 2007, S. 102ff.).

Einkommensteuer und Umsatzsteuer

Der Einkommensteuertarif wird durch den Verlauf des Grenzsteuersatzes bestimmt. Dieser ist dadurch charakterisiert, dass auf den Grundfreibetrag (8.354 Euro ab dem 1. Januar 2014) eine erste Tarifzone mit steil ansteigender Progression bis zu einem zu versteuernden Einkommen (z.v.E.) von 14.062 Euro folgt. Erst danach flacht der Verlauf bis zum Steuersatz von 42 Prozent ab, und erst ab einem z.v.E. oberhalb von 250.000 Euro greift der sogenannte Reichensteuersatz von 45 Prozent. Das zu versteuernde Einkommen ist dabei immer niedriger als das Bruttoeinkommen, weil vom Bruttoeinkommen noch verschiedene Beträge (Werbungskosten, Vorsorgeaufwendungen) abgezogen werden können. Der Grenzsteuersatz gibt Auskunft darüber, wie viel Steuern von jedem *zusätzlich* verdienten Euro abzuführen sind. Praktisch bedeutet das, dass alle Steuerpflichtigen (auch jeder Millionär und jede Millionärin) auf die ersten 8.354 Euro keine Steuern zahlen. Für jeden weiteren Euro gilt dann der entsprechende Steuersatz. Erst ab dem ersten Euro über 250.000 Euro Einkommen fällt der Steuersatz von 45 Prozent an. Für die tatsächliche Steuerbelastung ist daher der Durchschnittssteuersatz maßgeblich, der auf das gesamte Einkommen berechnet wird.

Die Durchschnittssteuersätze wurden zwischen 1998 und 2014 für alle Einkommensgruppen gesenkt. Auch geringe Einkommen wurden also entlastet (auf sehr geringe Einkommen werden wegen des Grundfreibetrages und des Arbeitnehmerpauschbetrages gar keine Steuern

Tarifliche Einkommensteuersätze 1998 und 2014



Quelle: Berechnungen des IMK

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

erhoben). Doch diese Entlastung wird im Laufe der Jahre durch die Inflation wieder zunichte gemacht (sogenannte kalte Progression). Insbesondere geringe, aber oberhalb des Grundfreibetrags liegende Einkommen sind wegen des zunächst starken Anstiegs des Tarifverlaufs hiervon besonders stark betroffen. Tatsächliche Erleichterungen bei den unteren Einkommen waren zum Teil der verfassungsrechtlich gebotenen und mehrfach angehobenen Freistellung des steuerlichen Existenzminimums geschuldet.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher die Linearisierung des Tarifverlaufs. Dieser sollte oberhalb eines Grundfrei-

betrages von 8.500 Euro und einem Eingangssteuersatz von 14 Prozent beginnen und durchgehend linear (das heißt gleichmäßig) bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent bei einem zu versteuernden Einkommen von 67.000 Euro (Alleinstehende) steigen. Dadurch werden untere und mittlere Einkommen stärker entlastet und höhere Einkommen stärker belastet. Ein solcher Einkommensteuertarif würde die Steuerlasten gerechter verteilen.

Zudem sollten Kapitaleinkünfte wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert werden statt pauschal mit einer Abgeltungsteuer von 25 Prozent. Das Steuersystem würde so wieder stärker zur Verringerung der Einkommensschere beitragen. Allerdings würde dies nicht zu einer Stärkung des Steueraufkommens führen. Die Entlastungen im unteren Bereich sorgen für erhebliche Steuerausfälle, weil alle Steuerzahlerinnen und Steuerzahler davon profitieren. Das kann durch Steuererhöhungen im oberen Bereich allenfalls ausgeglichen werden. Der geänderte Tarifverlauf und die Einbeziehung der Kapitaleinkünfte dienen also ausschließlich der Steuergerechtigkeit. Der Vorteil des Ehegattensplittings sollte über die Jahre schrittweise abgebaut und der Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuer sollte beibehalten werden.

Eine weitere Belastung der privaten Haushalte mit mittleren und geringen Einkommen durch eine stärkere Besteuerung des Konsums hält die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht für vertretbar. Das bedeutet jedoch nicht, dass im Bereich der Mehrwertsteuer kein Handlungsbedarf besteht. Zur Verfahrensvereinfachung, vor allem aber um das Aufkommen der Mehrwertsteuer vor kriminellen Betrug zu schützen, fordert sie, die Verlagerung der Umsatzsteuerzahllast auf die zum Vorsteuerabzug berechtigten Unternehmerin bzw. den Unternehmer als durchgängiges Prinzip (Reverse Charge) zu etablieren. Umsatzsteuerzahllast und Vorsteuerabzug saldierten sich dann direkt, und kriminelle Karussellgeschäfte über Ländergrenzen hinweg würden unmöglich.

Besteuerung von Unternehmensgewinnen und Vermögen

Besondere Nutznießer von Steuersenkungen waren die Unternehmen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung haben dabei in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten die Maßnahmen zur Senkung des nominalen Körperschaftsteuersatzes für Kapitalgesellschaften auf zunächst 25 und dann 15 Prozent sowie die Steuerfreiheit bei einer Veräußerung von Unternehmensanteilen durch Kapitalgesellschaften herausgeragt; hinzu kam eine Vielzahl weiterer Einzelmaßnahmen. Dabei zeigen die schwache Entwicklung der Investitionen Anfang der 2000er Jahre nach den massiven Senkungen der Unternehmenssteuern und der rückläufige Beitrag der Bruttoinvestitionen zum BIP des Jahres 2013 (-0,1 Prozent), dass die einseitige Entlastung von Gewinnen und Vermögen keine Anreize für eine verstärkte Investitionstätigkeit der Unternehmen schafft, wie dies regelmäßig in den Begründungen für die einschlägigen Steuersenkungsgesetze behauptet wurde. Vielmehr wird damit der Aufbau immer größerer Privatvermögen eines sehr kleinen Anteils der Bevölkerung beschleunigt, und es werden Anlagen in überwiegend spekulativ geprägte Finanzgeschäfte unterstützt. Das so erzielte Vermögen wird wiederum völlig unzulänglich besteuert (siehe unten).

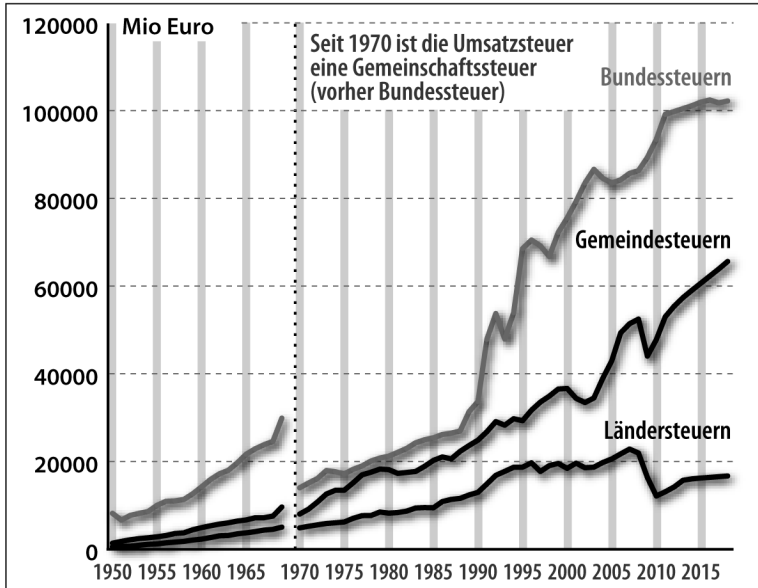
Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich deshalb dafür aus, die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von Unternehmensbeteiligungen nicht länger steuerfrei zu stellen. Der Körperschaftsteuersatz sollte auf 30 Prozent erhöht und die Möglichkeiten zum unbegrenzten Verlustvortrag sollten zeitlich und der Höhe nach begrenzt werden. Die EU-weite Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung sollte vom Ziel der Einnahmesicherung geleitet sein. Die Gewerbesteuer ist zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen, die auch die freien Berufe und Selbstständigen in die Steuerpflicht einschließt (bei erhöhten Freibeträgen von 30.000 Euro) und deren Bemessungsgrundlage die Entgelte für betrieblich genutztes Kapital (z.B. Mieten, Pachten, Lizenzen) vollständig einbezieht. Die fälligen Steuerbeträge werden bei der Einkommensteuer angerechnet.

Über den Verzicht auf eine verfassungsfeste Wiedererhebung der Vermögensteuer hinaus wurden große Vermögen im Bereich der Erb-

schaftsteuer zunächst jahrelang durch eine Unterbewertung des Immobilienvermögens verschont, was im Jahr 2006 vom Bundesverfassungsgericht gerügt wurde. Mit der Einführung einer verkehrswertnäheren Bewertung dieser Vermögensart durch das zum 1. Januar 2009 in Kraft getretene Erbschaftsteuerreformgesetz wurde dann zugleich eine höchst umstrittene Verschonung des Betriebsvermögens ermöglicht, die zudem einer Reihe von Steuerumgehungsmöglichkeiten Tür und Tor öffnete. Die auch vom wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums geäußerten Bedenken werden offenbar von den Richtern des Bundesfinanzhofs geteilt, die die Privilegierung des Betriebsvermögens im Erbfall dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt haben. Unabhängig von diesen Steuersenkungen und -befreiungen lässt eine verkehrswertnähere Bewertung des Immobilienvermögens bei der Grundsteuer weiterhin auf sich warten, und beim Verkauf von Immobilien ist es insbesondere für Immobilienunternehmen ein Leichtes, Konstruktionen zu schaffen, die zu einer vollständigen Befreiung von der Grunderwerbsteuer führen. Bei der Vermögensteuer, der Erbschaft- und Schenkungsteuer sowie der Grunderwerbsteuer handelt es sich, anders als bei der Grundsteuer, um Steuerquellen, die allein den Bundesländern zustehen. Vermögensbezogene Steuern sind also im Wesentlichen Ländersteuern und tragen zu rund zwei Dritteln zum Aufkommen aus allen Ländersteuern bei. Entsprechend verdeutlicht das Hinterherhinken des Aufkommens aus den Ländersteuern zugleich die völlig unzureichende Besteuerung insbesondere großer Vermögen in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Steuerpolitik der vergangenen Jahre hat weder mehr Verteilungs- und Steuergerechtigkeit gebracht noch dem Kriterium der Leistungsgerechtigkeit entsprochen. Anstatt der Ungleichverteilung der Markteinkommen entgegenzuwirken, die bei historisch niedriger Inflation in jahrelang zurückgehenden oder stagnierenden Reallohneinkommen zum Ausdruck kam, hat sie diesen Trend noch verstärkt. Eindrücklich zeigt sich dies in der Gegenüberstellung der Entwicklung der Einnahmen aus der Lohnsteuer einerseits und der Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer andererseits. Trotz einer Zunahme der (potenziellen) Erbmasse wird sich das Aufkommen aus der

Einnahmen aus Bundes-, Länder- und Gemeindesteuern 1950 – 2018



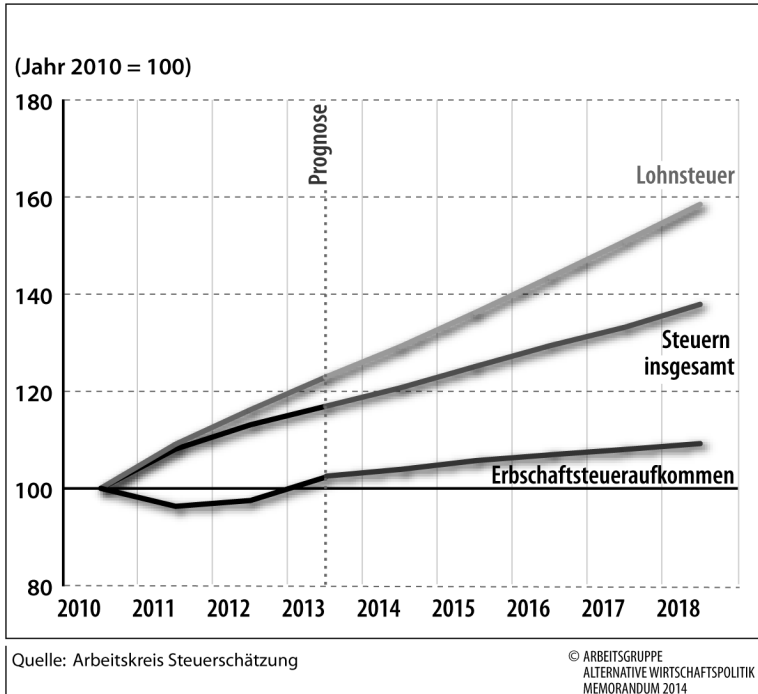
Quelle: BMF, Arbeitskreis Steuerschätzung

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

Erbschaftsteuer im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 voraussichtlich um nur rund 3,7 Prozent erhöhen und damit noch hinter der Preisentwicklung in diesem Zeitraum zurückbleiben. Für den gleichen Zeitraum wird hingegen ein Anstieg der Einnahmen aus der Lohnsteuer um ca. 29,2 Prozent erwartet, während der Anstieg aller Steuereinnahmen auf 20,7 Prozent geschätzt wird.

Bei dem ohnehin bereits marginalisierten Beitrag der Erbschaftsteuer zum gesamten Steueraufkommen (Erbschaftsteuer: 0,7 Prozent; Lohnsteuer: 24,4 Prozent) wird damit ein Vermögenszuwachs, der in keinem Zusammenhang mit der Leistung der Begünstigten steht, gegenüber dem Einkommen aus selbstständiger oder abhängiger Arbeit

Entwicklung des Steueraufkommens bis 2018



skandalös privilegiert. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher, die mit der Erbschaftsteuerreform 2008 in Kraft gesetzte Verschonung des Betriebsvermögens rückgängig zu machen. Die sehr hohen Freibeträge sollten reduziert und der Spitzensteuersatz sollte, statt wie bisher erst ab 25 Millionen Euro, künftig bereits bei einem Erbvermögen von fünf Millionen Euro greifen.

Mit einer verkehrswertnäheren Bewertung des Immobilienvermögens ist den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zu entsprechen und die längst überfällige Wiederbelebung der Vermögensteuer in Angriff zu nehmen. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro bzw. das Doppelte, solan-

ge die gemeinsame Veranlagung von Ehepaaren (Ehegattensplitting) noch angewandt wird, erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 100.000 Euro gelten. Bei Sicherstellung einer ausreichenden Kontrolldichte und hinreichenden Sanktionsmöglichkeiten sollte geprüft werden, ob durch das Verfahren der Selbstveranlagung durch die Steuerpflichtigen der Erhebungsaufwand reduziert werden kann. Mit den Einnahmen aus der Vermögensteuer, die verfassungsrechtlich ausschließlich den Länderhaushalten zustehen, können die Zinszahlungen eines einzurichtenden Fonds bedient werden, in dem die Altschulden der Länder- und Kommunalhaushalte gesammelt werden.

Auch ist eine Reform der Grundsteuer mit dem Ziel einer verkehrswertnahen Bewertung des Immobilienvermögens und der Sicherung des Steueraufkommens endlich in Angriff zu nehmen.

Die jahrelange Verschonung großer Vermögen und die einseitige Abwälzung der Krisenlasten auf die Breite der Bezieherinnen und Bezieher von geringen und mittleren Einkommen rechtfertigt auch die Einführung einer einmaligen Vermögensabgabe für Superreiche. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sieht in besonderen Situationen ausdrücklich die Erhebung einer Vermögensabgabe vor. Historisches Vorbild ist die Vermögensabgabe von 1949. Damals wurde auf alle Vermögen (jenseits von Freibeträgen) eine einmalige Abgabe von 50 Prozent erhoben. Die Zahlung wurde auf einen Zeitraum von 30 Jahren gestreckt und erfolgte bis 1979 in vierteljährlichen Raten. Die Abgabe wurde zur Finanzierung eines Lastenausgleichs für Flüchtlinge aus Ostdeutschland (ab 1952) verwendet. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Vermögensabgabe, deren Zahlung auf zehn Jahre verteilt und mit einem faktischen Steuersatz von zwei Prozent im Jahr berechnet wird. Diese Vermögensabgabe kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute und kann zum Schuldenabbau verwendet werden. Bemessungsgrundlage ist das Nettovermögen oberhalb eines persönlichen Freibetrages von einer Million Euro und zwei Millionen Euro bei Betriebsvermögen. Der Freibetrag je Kind sollte 250.000 Euro betragen. Die Festsetzung der Vermögensabgabe erfolgt zum Stichtag 1. Januar 2014. Damit werden nachfolgende Ausweichreaktionen ausgeschlossen.

Die enorm angewachsene Vermögenskonzentration und der damit verbundene Druck, dieses Vermögen trotz Unterauslastung der Produktionskapazitäten rentierlich anzulegen, befördert nach wie vor die Spekulation mit Wertpapieren und Finanzinstrumenten. Deshalb erneuert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ihre Forderung, die Finanztransaktionssteuer zügig einzuführen und dem Drängen der Finanzbranche nach Ausnahmen für bestimmte Geschäfte und Sektoren nicht nachzugeben. Insbesondere vor Ausnahmen für derivative Finanzinstrumente ist zu warnen. Nach Berechnungen der EU-Kommission würden bei einer Einführung dieser Steuer rund 62 Prozent der Einnahmen auf Derivate entfallen. Umgerechnet auf Deutschland entspräche das Aufkommen unter Einbeziehung von Derivaten 11,75 Milliarden Euro. Würden Derivate ausgenommen, blieben nur noch 4,5 Milliarden Euro übrig. Sollten Derivate von der Besteuerung ausgenommen werden, so bestünde überdies die Gefahr, dass sich ein Großteil der Steuer auf Aktien und Anleihen mithilfe von Derivaten auch noch umgehen ließe. Eine Ausnahmeregelung für Derivate würde die Steuer also ganz entscheidend schwächen.

4.4 Steuergestaltung und Steuerhinterziehung

In jüngster Zeit haben Medienberichte über multinationale Konzerne vor allem aus dem Bereich neuer Technologien aufgeschreckt, die durch geschickte Geschäftsmodelle ihre Aktivitäten weitgehend am Fiskus vorbei gestalten. Im Gegensatz zur kriminellen Steuerhinterziehung, die im Rahmen der Aufkäufe von Steuer-CDs aus der Schweiz in die Schlagzeilen kam, handelt es sich in der Regel um eine legale Steuergestaltung. Die Grenzen zwischen diesen beiden Sphären sind allerdings unscharf.

Das Grundprinzip dieser Modelle ist immer das gleiche: Gewinne werden in Länder mit günstigeren Steuerregelungen verschoben. Wie groß der gesellschaftliche Schaden ist, der durch solche Steuergestaltungen entsteht, lässt sich nicht genau beziffern. Der EU-Steuerkommissar Algirdas Semeta schätzt die Verluste für Europa auf eine Billion Euro

pro Jahr. Bei aller Schätzunsicherheit: Es geht um erhebliche Beträge. Der rechtliche Rahmen für Steuersparmodelle wird dabei nicht nur durch exotische Steueroasen wie die Bermudas gesetzt. Typische Steueroasen für ausländisches Kapital sind Länder, von denen man es vielleicht nicht unbedingt erwarten würde, etwa die Niederlande und Luxemburg. Aber auch Deutschland ist ein bedeutendes Schattenfinanzzentrum. Im von Tax Justice Network jährlich berechneten Schattenfinanzindex liegt Deutschland auf Platz acht, noch vor Finanzplätzen wie Jersey oder den Bahamas. „Deutschland ist trotz Rechtsstaatlichkeit und vergleichsweise niedriger Korruption ein zentraler Zielort für illegale Finanzströme und Geldwäscheaktivitäten. [...] Meist werden diese aus den Erlösen bestimmter Straftaten abgeleitet und bewegten sich in den letzten Jahren zwischen 29 und 57 Milliarden Euro jährlich.“ (Henn/Mewes/Meinzer 2013, S. 5f.) Neben ungenügenden Regelungen zur Verhinderung von Geldwäsche bieten auch verschiedene Elemente des deutschen Steuersystems, wie die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge, relativ gute Möglichkeiten für Steuergestaltungen.

Die EU hat mit einem „Aktionsplan zur Verstärkung der Bekämpfung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung“ diesen Praktiken den Kampf angesagt. Der Schwerpunkt liegt hier aber eindeutig bei der Steuerhinterziehung und weniger bei der formal legalen, aggressiven Steuergestaltung. Von den G-5-Staaten geht die Initiative FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) aus. Sie sieht einen verbesserten und teilweise automatisierten Datenaustausch mit den USA über Zins-einkünfte vor. Basis dafür ist die EU-Zinsrichtlinie. Die Informationen sollen zudem auf weitere Einkunftsarten ausgedehnt und somit bisherige Schlupflöcher geschlossen werden.

Die wichtigste Initiative zum Thema internationale Steuergestaltung geht allerdings von der OECD aus – und damit ausgerechnet von der Organisation, die sich jahrelang auf die Fahnen geschrieben hatte, steuerliche Entlastungen für multinationale Konzerne zu erzielen. In der Vergangenheit hat die OECD Mustervereinbarungen für Doppelbesteuerungsabkommen entwickelt. Steuerliche Hürden für grenzüberschreitende wirtschaftliche Aktivitäten sollten so beseitigt werden. Jetzt hat die OECD das Projekt BEPS (Base Erosion and Profit Sharing) auf

den Weg gebracht. Auf dem Treffen der G-20-Finanzminister am 19. und 20. Juli 2013 in Moskau wurde dieser Plan offiziell vorgestellt und gebilligt. Auf dem Gipfeltreffen der G 20 im September 2013 wurde er schließlich verabschiedet. Der Aktionsplan besteht aus einem Bündel von 15 konkreten Maßnahmen.

Insgesamt handelt es sich bei BEPS um ein ehrgeiziges politisches Projekt, das in die richtige Richtung weist. Trotzdem reichen die beschlossenen Maßnahmen nicht aus. Um vollständige Transparenz zu ermöglichen, sind länderbezogene Rechnungslegungs- und Offenlegungspflichten (Country-by-Country Reporting) notwendig. Eine solche Transparenzregelung geht weit über die Vorschläge der BEPS-Initiative hinaus.

Die geplanten Maßnahmen leiden, bei allen richtigen Ansätzen im Detail, unter einer grundsätzlichen Inkonsequenz. Steuerwettbewerb ist schädlich, er führt unmittelbar zu einem Steuersenkungswettlauf. Dabei ist es relativ unerheblich, ob die Steuersenkungen durch eine Verkleinerung der Berechnungsgrundlage oder eine Senkung der Steuersätze erfolgen.

Wirkungsvolle Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung und Steuergestaltung sind notwendig und sinnvoll. Ihre Erfolgchancen sind allerdings schwer kalkulierbar. In keinem Fall dürfen sie einen Ersatz für nationale Maßnahmen zur Steigerung des Steueraufkommens darstellen. Vorrangigen Handlungsbedarf sieht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* darin, die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, durch eine Aufstockung der Beschäftigtenzahl zu beenden. Im Falle systematischer Steuerhinterziehung sind die rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen, die strafbefreiende Selbstanzeige in Steuerangelegenheiten abzuschaffen.

4.5 Koalitionsvertrag: Kein Aufbruch in der Finanz- und Steuerpolitik

Gemessen an dem beschriebenen finanzpolitischen Handlungsbedarf und am umfangreichen Nachholbedarf, der nach einer langen Phase

der wirtschafts- und sozialpolitischen Entstaatlichung aufgelaufen ist, werden die avisierten Maßnahmen des Koalitionsvertrages mit dem Titel „Deutschlands Zukunft gestalten“ diesem Anspruch nicht gerecht. So decken etwa die zum Zwecke der Infrastrukturmodernisierung veranschlagten fünf Milliarden Euro für die Zeit bis 2017 die notwendigen Bedarfe bei Weitem nicht ab. Dies steht in krassem Widerspruch dazu, dass die Herausforderungen der Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Energiepolitik neben weiteren gesellschaftspolitischen Handlungsfeldern im Wesentlichen weithin unbestritten sind.

Im Kern ist dieser Widerspruch vor allem auf zwei grundsätzlich falsche Weichenstellungen zurückzuführen. Zum einen sind dies die handlungsleitenden Prioritäten für den geplanten Umgang mit den Staatsfinanzen. Hier hält die Koalition strikt am Ziel einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte fest, indem die Schulden- und Defizitregeln des Grundgesetzes, des Fiskalpaktes sowie des verschärften europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts strikt einzuhalten sind (zur ausführlichen Kritik der sogenannten Schuldenbremsen vgl. MEMORANDUM 2013, S. 140ff. und MEMORANDUM 2012, S. 108ff.). Die Quote des Schuldenstands soll binnen zehn Jahren auf unter 60 Prozent und schon bis Ende 2017 auf unter 70 Prozent des BIP zurückgeführt werden. Ab dem Jahr 2014 soll der Bundeshaushalt strukturell ausgeglichen und ab dem Jahr 2015 ohne Nettoneuverschuldung aufgestellt sein. Das Wachstum der Ausgaben soll das des Bruttoinlandsproduktes (BIP) „möglichst nicht übersteigen“. Alle nicht als „prioritäre Maßnahmen“ ausgewiesenen Vorhaben müssen im Grundsatz innerhalb der jeweiligen Ressorts gegenfinanziert sein. Subventionen sollen einer stetigen Überprüfung unterzogen werden. Zum anderen war das Zustandekommen der Regierungskoalition von vornherein an die Bedingung der CDU/CSU geknüpft, dass mit Ausnahme der ohnehin bereits geplanten Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf die Veränderung oder Schaffung von Steuergesetzen, die quantifizierbare Mehreinnahmen erbringen würden, vollständig zu verzichten ist. Entsprechend mager fallen die steuerpolitischen Vorhaben für die laufende Legislaturperiode aus. Im Wesentlichen sehen diese vor:

- Ein auf EU-Ebene besser abgestimmtes Körperschaftsteuerrecht soll erreicht werden, ohne dies aber mit dem Ziel der Einnahmesicherung zu verbinden.
- Es soll Vereinfachungen beim Ehegattensplitting geben, aber keine grundsätzlichen Änderungen.
- Die Gewerbesteuer soll auf der Basis des geltenden Rechts erhalten bleiben.
- Die Erbschaftsteuer soll ebenso weitgehend unverändert bleiben. Offenbar soll der im kommenden Jahr zu erwartenden Kritik des Bundesverfassungsgerichts an der Privilegierung des Betriebsvermögens mit minimalistischen Rechtsänderungen Rechnung getragen werden.
- Die Grundsteuer soll aufkommensneutral modernisiert werden. Hier sieht die Koalition aber vor allem die Länder in der Pflicht, Vorschläge einzubringen.
- Die von der EU-KOM avisierte umsatzsteuerliche Belastung bestimmter Leistungen zwischen den Kommunen wird abgelehnt. Wenngleich dies im Interesse der Kommunen positiv zu bewerten ist, so sind auch hiervon keine Mehreinnahmen zu erwarten.
- Mehreinnahmen sind im besten Falle dort zu erwarten, wo die Koalition die Absicht erklärt hat, internationale Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung zu unterstützen bzw. bei unbefriedigendem Fortgang ggf. selbst auf nationaler Ebene in Angriff zu nehmen.

Mit diesen Vorgaben macht sich die Koalition fast vollständig von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Im Falle eines Einbruchs der Wirtschaft würden erforderliche antizyklische Maßnahmen Gefahr laufen, durch Kürzungen an anderer Stelle erheblich oder gar vollständig konterkariert zu werden. Da nützt es auch nichts, wenn die Koalition erklärt, sie wolle „die Investitionsorientierung des Bundeshaushaltes stärken“. Soweit die Investitionsorientierung auch unter sich verschlechternden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufrechterhalten werden soll, droht im Falle eines Wirtschaftseinbruchs eine stärkere Beschränkung beim staatlichen Konsum (beispielsweise

bei den Personalausgaben). Maßnahmen zur Stärkung der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen werden damit tendenziell nicht nur schwieriger umsetzbar, es drohen bei entsprechend rückläufiger Wirtschaftsentwicklung ein weiterer Abbau des Sozialstaats und eine insgesamt unzureichende Staatsnachfrage.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2012): Die Begünstigung des Unternehmensvermögens in der Erbschaftsteuer. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Wahlperiode (2013)
- DIW (2013): Investitionen für mehr Wachstum. Eine Zukunftsagenda für Deutschland, DIW Wochenbericht 26/2013, Berlin.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Staatliche Handlungsfähigkeit und Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.): Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit. Grundlagen für eine sachgerechte Bildungs- und Finanzpolitik, Marburg.
- European Commission (2013): Impact Assessment of the EU-11 FTT, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/swd_2013_28_en.pdf.
- Henn, Markus/Mewes, Sarah/Meinzer, Markus (2013): Schattenfinanzzentrum Deutschland, Herausgegeben von GPF, Misereor, TJN und weed, Aachen/Berlin/Bonn/Chesham, http://www2.weed-online.org/uploads/schattenfinanzzentrum_deutschland.pdf.
- KfW Research (2013): KfW-Kommunalpanel 2012, Frankfurt am Main.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems, <http://www.gew.de/Binaries/Binary84589/Bildungsfinanzierung%2021%20Jahrh.pdf>.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013): Konjunktur zieht an

– Haushaltsüberschüsse sinnvoll nutzen, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2013, Berlin, http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.429714.de/gd2013herbst_vorl.pdf.

Rietzler, Katja/Teichmann, Dieter/Truger, Achim (2012): IMK-Steuer-schätzung 2012–2016. Kein Platz für Steuergeschenke. IMK Report 76, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_76_2012.pdf.

Statistisches Bundesamt (2014): Bruttoinlandsprodukt für Deutschland 2013. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 15. Januar 2014 in Berlin, Wiesbaden.

5 Solidarischer Finanzausgleich und Altschuldenfonds

Die den Bundesländern und Gemeinden zustehenden Steuereinnahmen sind sehr ungleich verteilt. Um die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten, ist nach Artikel 107 Abs. 2 Grundgesetz ein Finanzausgleich zwischen den Bundesländern vorgesehen. Das Finanzausgleichsgesetz, das die Umverteilung zwischen den Bundesländern und die Beteiligung des Bundes kodifiziert, tritt Ende 2019 außer Kraft. Derzeit folgt die Debatte um eine Reform des Länderfinanzausgleichs (LFA) zwei zentralen Diskussionssträngen: Zum einen wird über einen föderalen Wettbewerb debattiert, der die Umverteilung durch den LFA stark zurückführen will. Ein Ansatz, dessen theoretische Fundierung ungenügend ist und der sowohl aus demokratietheoretischer Sicht als auch aus verteilungspolitischen Erwägungen verworfen werden muss. Zum anderen wird der Ansatz einer aufgabenorientierten Finanzausstattung diskutiert, der die unterschiedlichen Ausgabenbedarfe der einzelnen Bundesländer berücksichtigt, die sich beispielsweise aus überdurchschnittlichen Armutsquoten ergeben. Diese unterschiedlichen Ausgabenbedarfe sollen im Folgenden dargestellt und zu einer theoretischen Grundlage für eine Reform des LFA weiterentwickelt werden.

Betrachtet werden insgesamt neun Maßnahmen, die für eine aufgabenorientierte Finanzausstattung und für die Funktionsfähigkeit des LFA notwendig sind. Hierzu zählen eine sozial-ökologische Steuerreform, eine Bundessteuerverwaltung, die vollständige Einbeziehung der kommunalen Steuereinnahmen in den LFA, eine stärkere Einbindung des Bundes bei individuellen Leistungsansprüchen aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben, ein Solidarpakt III, eine bessere Begründung des Nachteilsausgleichs für die Stadtstaaten, eine Aufhebung des Kooperationsverbots sowie die vollständige Durchsetzung des Konnexitätsprinzips.

Kern dieses Konzepts ist ein Altschuldenfonds für die Bundes-

länder und Gemeinden, der sie von den Zinszahlungen entlastet und durch die Wiedereinführung der Vermögensteuer finanziert werden soll. Damit werden die nicht im LFA berücksichtigten Folgekosten von strukturellen Umbrüchen und Steuersenkungspolitik auf alle Bundesländer umverteilt, und es wird eine zuverlässigere Finanzierung von Ländern und Kommunen gesichert.

Mit der Einreichung der Klage gegen Teile des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und des Maßstäbgesetzes (MaßstG) beim Bundesverfassungsgericht durch die Landesregierungen von Hessen und Bayern Ende März 2013 ist die erstarkende Diskussion über die Reform des LFA noch einmal massiv verschärft worden. Die beiden Ende 2019 auslaufenden Gesetze sind die Grundlage des LFA, denn sie bestimmen die zum Finanzausgleich vorgesehenen Schritte sowie deren detaillierte Ausgestaltung.

Gleichzeitig müssen in der Debatte um den LFA jedoch ebenso der auslaufende Solidarpakt II sowie das erstmalige „Scharfschalten“ der sogenannten Schuldenbremse berücksichtigt werden. Der Wegfall der Zuweisungen des Bundes an die neuen Länder sowie das grundgesetzlich verankerte Verschuldungsverbot setzt die Haushalte aller Länder bereits heute unter einen massiven Kürzungsdruck.

Diese Entwicklungen zeigen: Ein einfaches „Weiter so!“ kann es im LFA nicht geben. Daher soll in diesem Kapitel ein theoretisches Gerüst für eine grundlegende Reform des LFA entworfen werden. Im ersten Schritt werden zunächst die Bedeutung und die Funktionsweise des LFA dargestellt, und es wird ein kurzer Überblick über die aktuelle Debatte zur Reform des LFA gegeben. Anschließend werden die einzelnen Elemente dieses Gerüsts skizziert, die sowohl eine gerechtere Verteilung der Steuereinnahmen innerhalb des LFA ermöglichen als auch die Entwicklungen berücksichtigen, die sich ab 2020 einstellen werden.

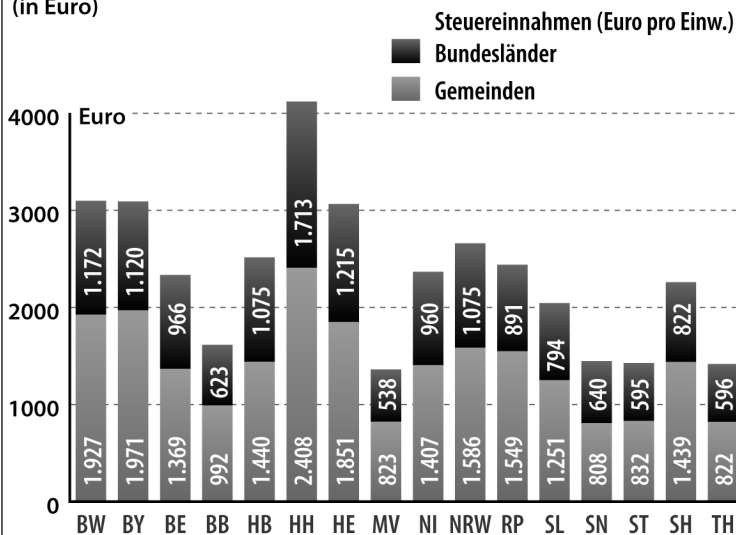
5.1 Der Länderfinanzausgleich – Grundlage eines modernen Sozialstaats

Der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede durch einen LFA ist im Grundgesetz (GG) geregelt, konkret: im Artikel 107 Abs. 2. Er ist die Voraussetzung für die Erfüllung des Artikel 106 GG, nach dem der Bund und die Bundesländer dazu verpflichtet sind, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu wahren.

Die Abbildung auf dieser Seite zeigt die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Bundesländer und Gemeinden pro Einwohnerin und Einwohner. Die extrem ungleiche Verteilung dieser Steuereinnahmen

Steuereinnahmen vor Länderfinanzausgleich

Steuereinnahmen der Bundesländer und Gemeinden pro Einwohnerin und Einwohner 2012 vor dem Länderfinanzausgleich (in Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

zwischen den einzelnen Bundesländern ist bereits auf den ersten Blick erkennbar. Bei diesem Vergleich muss zudem berücksichtigt werden, dass Gemeinden die Hebesätze auf die Gewerbesteuer sowie die Grundsteuern A und B variieren können. Finanzschwache Gemeinden weisen in der Regel höhere Hebesätze auf, sodass ein Teil der ungleichen Verteilung der Steuereinnahmen nicht sichtbar ist (vgl. Statistisches Bundesamt 2013b). Die Ursache der stark schwankenden Steuerkraft ist in der regionalen Wirtschaftskraft zu suchen. Die Gründe hierfür sind nicht – wie häufig behauptet – in der „guten Politik“ und bei „fleißigen Menschen“ zu suchen, sondern Folgen der geografischen Lage, der Siedlungsstruktur, der sektoralen Struktur der gewerblichen Wirtschaft und der historischen Standortentscheidungen großer strukturbestimmender Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen (vgl. z.B. Blume/Döring 2009, S. 115ff. und MEMORANDUM 2001, S. 115).

Am Beispiel Nordrhein-Westfalen lässt sich dies idealtypisch beobachten: Aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur, die vor allem durch Schwerindustrie wie Stahl, Energie und chemische Erzeugnisse geprägt ist, war es nach dem Zweiten Weltkrieg eine der prosperierendsten Wirtschaftsgebiete in der Bundesrepublik – was mit einer hohen Steuerkraft und entsprechend hohen Einzahlungen in den LFA verbunden war. Die Schwerindustrie hat in den vergangenen Jahrzehnten jedoch massiv an Bedeutung verloren, was zu einem relativen Rückgang der Wirtschafts- und Steuerkraft Nordrhein-Westfalens geführt hat. Das Land erhielt in den vergangenen Jahren zeitweise sogar Zahlungen aus dem LFA.

Der LFA dient für wirtschaftsschwache Regionen bzw. für Regionen, die einen Strukturwandel durchlaufen, als eine Art Puffer. Die Ausgleichszahlungen aus dem LFA ermöglichen es allen Bundesländern, flächendeckend ein Niveau an öffentlichen Leistungen wie in den übrigen Bundesländern zu finanzieren, und verhindern so das Ausbluten dieser Regionen. Ein niedriges Niveau an öffentlichen Leistungen spiegelt sich in der Regel in einer unterentwickelten oder veralteten Infrastruktur sowie in einem unterfinanzierten Bildungs- und Sozialsystem wider. Die Lebensqualität sinkt. In der Folge werden insbesondere junge und/oder hochqualifizierte Arbeitskräfte sowie Unternehmen in

prosperierende Regionen abwandern. Eine Entwicklung, die der LFA bis zur deutschen Einheit weitgehend verhindern konnte.

5.2 Wie funktioniert der Länderfinanzausgleich?

Die Systematik des LFA ist im Finanzausgleichsgesetz (FAG) kodifiziert und so konstruiert, dass eine Angleichung der unterschiedlichen Steuereinnahmenniveaus der Bundesländer bewirkt wird. Bezugsgröße für die Angleichung sind die Steuerzahlungen pro Einwohnerin und Einwohner, die von den Ländern und Gemeinden vereinnahmt werden.



- Die erste Stufe des LFA ist die Aufteilung der gemeinschaftlichen Steuern auf die unterschiedlichen föderalen Ebenen und die sie beinhaltenden einzelnen Körperschaften (Bund, Bundesländer und Gemeinden) – mit Ausnahme des Anteils der Bundesländer an der Umsatzsteuer. Zunächst erhalten die Bundesländer und Gemeinden den gesetzlich festgelegten Anteil der in ihrem Hoheitsgebiet vereinnahmten gemeinschaftlichen Steuern. Danach erfolgt eine Aufteilung dieser vereinnahmten Steuern unter den Bundesländern und Gemeinden. Dies ist notwendig, weil der Sitz der Finanzämter, an die die festgesetzten Steuern zu entrichten sind, nicht mit dem Ort übereinstimmen muss, an dem sie entstanden sind. So wird beispielsweise der größte Teil der Zinsabschlagsteuer an die Finanzämter in Frankfurt am Main entrichtet. Der Grund hierfür ist, dass fast alle großen deutschen Kreditinstitute ihren Unternehmenssitz in dieser Stadt angemeldet haben und sie diese Steuer von ihren Kundinnen und Kunden einzubehalten und an das örtliche Finanzamt abzuführen haben. Die Zerlegung der Steuereinnahmen auf die einzelnen Bundesländer ist jedoch umstritten. Vergleicht man die Steuereinnahmen und die Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer, dann lassen sich deutliche Diskrepanzen erkennen. Insbesondere die finanzschwachen Bundesländer verzeichnen ein signifikant niedrigeres Steuerniveau, als es ihr Bruttoinlandprodukt vermuten ließe. So beträgt das BIP je Einwohner bzw. Einwohnerin in Sachsen 73,1 Prozent des Bundesdurchschnitts, das Steueraufkommen liegt jedoch nur bei 47,6 Prozent des Bundesdurchschnitts. Gleichzeitig verfügen Bundesländer mit einem überdurchschnittlich hohen BIP über noch deutlich stärker überdurchschnittliche Steuereinnahmen, mit Ausnahme von Hamburg (vgl. Renzsch 2013, S. 121ff.).

Eine besonders umstrittene Regelung betrifft die Zerlegung der Lohnsteuer. Der Landesanteil an dieser Steuer steht ausschließlich dem Bundesland zu, in dem der bzw. die Beschäftigte wohnt. Insbesondere für die Stadtstaaten hat diese Regelung gravierende Folgen: Da sie gegenüber ihrem Umland einen starken Pendlerüberschuss aufweisen, verlieren sie einen bedeutenden Teil ihrer vereinnahmten Steuern an dieses Umland (MEMORANDUM 2001, S. 117).

- In der zweiten Stufe des LFA werden zunächst die Steuereinnahmen berechnet, über die die einzelnen Bundesländern pro Einwohnerin und Einwohner verfügen. Berücksichtigt werden dabei die ihnen zustehenden Anteile aus den gemeinschaftlichen Steuern (ohne die Umsatzsteuer), die Landessteuern sowie ihre Einnahmen aus der Gewerbesteuerumlage, der Grundsteuer A und B und der Förderabgabe (vgl. § 7 FAG).

Danach werden die Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner der einzelnen Bundesländer zu den durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner aller Bundesländer ins Verhältnis gesetzt. Bei allen Bundesländern, deren Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner weniger als 97 Prozent dieses Durchschnitts betragen, werden 95 Prozent des Differenzbetrages aus dem Umsatzsteueraufkommen der Bundesländer ausgeglichen. Zwischen 97 und 100 Prozent des Durchschnitts schmilzt dieser Ausgleichssatz linear auf 60 Prozent ab. Dieser sogenannte Umsatzsteuer-Vorwegausgleich darf allerdings nicht mehr als 25 Prozent der den Bundesländern zustehenden Einnahmen aus der Umsatzsteuer betragen. Anschließend werden im dritten Schritt die verbleibenden Umsatzsteuereinnahmen, die den Bundesländern zustehen, nach Einwohnerinnen und Einwohnern unter ihnen aufgeteilt (vgl. § 2 FAG).

- In der dritten Stufe des LFA – die häufig als LFA im engeren Sinne bezeichnet wird – werden zu den in der zweiten Stufe den Bundesländern zugeteilten Steuereinnahmen 64 Prozent der Steuereinnahmen der Gemeinden (vgl. § 8 FAG) hinzugerechnet. Diese Summe wird als Finanzkraftmesszahl bezeichnet. Werden alle Finanzkraftmesszahlen aufsummiert und auf die einzelnen Bundesländer gemäß ihrer Einwohnerzahl aufgeteilt, ergibt sich die sogenannte Ausgleichsmesszahl. Die Ausgleichsmesszahl entspricht genau den Steuereinnahmen, die einem Bundesland zugeteilt würden, wenn die Steuereinnahmen je Einwohnerin und Einwohner exakt gleich verteilt wären.

Vor der Berechnung der Ausgleichsmesszahl werden jedoch die Einwohnerzahlen der einzelnen Bundesländer modifiziert. Für die

Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg werden die Einwohnerzahlen des Bundeslandes und der Gemeinden um jeweils 35 Prozent erhöht. Die Einwohnerzahl der Gemeinden werden für Sachsen-Anhalt um zwei, für Brandenburg um drei und für Mecklenburg-Vorpommern um fünf Prozent erhöht. Durch diese Erhöhung soll der zusätzliche Finanzierungsbedarf berücksichtigt werden, der sich aus der deutlich unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte und dem fehlenden Umland der Stadtstaaten ergibt (vgl. § 9 FAG).

Die Bundesländer, deren Finanzkraftmesszahl unterhalb der Ausgleichsmesszahl liegt, erhalten einen Ausgleichsbetrag. Wie im Falle der Umsatzsteuer errechnet sich dieser Ausgleichsbetrag nach dem Anteil der Finanzkraftmesszahl an der Ausgleichsmesszahl. Liegt er unterhalb von 80 Prozent, werden 75 Prozent der Differenz ausgeglichen, zwischen 80 und 93 Prozent beträgt der Ausgleich 67 bis 71 Prozent, und auf 44 bis 56 Prozent beläuft er sich, wenn das Verhältnis von Finanzkraft- zu Ausgleichsmesszahl zwischen 93 und 100 Prozent liegt (vgl. § 10 FAG Abs. 1).

Der Ausgleichsbetrag wird von den Bundesländern getragen, deren Finanzkraftmesszahl über der Ausgleichsmesszahl liegt. Die Ausgleichszahlungen der einzelnen Bundesländer ergeben sich analog zu den Ausgleichsbeträgen. Bundesländer, deren Ausgleichsmesszahl zwischen 100 und 107 Prozent der Finanzkraftmesszahl liegt, müssen zwischen 44 bis 56 Prozent abführen, bei 107 bis 120 Prozent zwischen 67 bis 71 Prozent, und bei über 120 Prozent beträgt die Ausgleichszahlung 75 Prozent (vgl. § 10 FAG Abs. 2). Dies sind allerdings nur die Höchstwerte, bis zu denen eine Ausgleichszahlung zu leisten ist. Übersteigt die Summe der Ausgleichszahlungen nach FAG die Ausgleichsbeträge, sind die Bundesländer mit überdurchschnittlicher Finanzausstattung nur zur Zahlungen in Höhe der Ausgleichsbeträge verpflichtet.

- In der vierten Stufe werden bei Bundesländern, deren Ausgleichsmesszahl immer noch unterhalb von 99,5 Prozent der Finanzkraftmesszahl liegt, 77,5 Prozent dieser Differenz als Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen vom Bund ausgeglichen.
- In der fünften und letzten Stufe erhalten die neuen Bundesländer

– inklusive Berlin – zusätzliche Zahlungen vom Bund, um teilungsbedingte Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und eine unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen (Sonderlasten-Bundesergänzungszuweisungen). Diese Zahlungen betrugen für das Jahr 2013 insgesamt 6,54 Milliarden Euro und sinken bis 2019 kontinuierlich auf null ab.

5.3 Was wird bisher diskutiert?

Zurzeit mehren sich die Vorschläge, mit denen eine umfangreiche Reform des LFA ab dem Jahr 2020 gefordert wird. Die beiden am häufigsten diskutierten politischen Zielstellungen greifen dabei die aus ihrer jeweiligen Sicht wesentlichen Problemstellung des derzeitigen LFA auf. Zum einen wird die Theorie des „Wettbewerbsföderalismus“ debattiert, die den Wettbewerb als universelles Lösungsinstrument ansieht und durch Leistungsanreize und Sanktionen die Effizienz und Effektivität der Landesregierungen sowie der ihr unterstellten Bürokratie erzwingen will. Zum anderen wird die Theorie der „aufgaben-gerechten Finanzausstattung“ diskutiert, die anstelle des Grundsatzes der gleichmäßigen Verteilung der Steuereinnahmen eine Berücksichtigung von Ausgabenstrukturen fordert – insbesondere von armutsbedingten Sozialausgaben, auf die die Bundesländer keinen Einfluss haben –, um dem Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in Artikel 106 GG ein höheres Gewicht zu verleihen. Im Folgenden werden die beiden Modelle kurz vorgestellt.

5.3.1 Wettbewerbsföderalismus

Die größte Anzahl der Vorschläge basiert auf der politischen Zielstellung des „Wettbewerbsföderalismus“. Kern des Wettbewerbsföderalismus ist die Annahme, dass Märkte immer zu optimalen Ergebnissen führen – eine Annahme, die bereits häufig widerlegt wurde. Die Bun-

desländer werden in dieser Theorie auf ihre Funktion als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen reduziert, also Unternehmen auf einem Markt gleichgestellt. Der Preis für diese Güter und Dienstleistungen wird in Form von Steuern und sonstigen Abgaben (Nutzungsgebühren und -entgelte etc.) erhoben, den die Nachfragerinnen und Nachfrager dieser Leistungen – Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen – zu zahlen haben. Um einen Wettbewerb zwischen den Bundesländern in Gang zu setzen, soll ihnen erlaubt werden, das Angebot ihrer Leistungen und den dafür zu entrichtenden Preis (teilweise) selbst festlegen zu können (vgl. Feld/Kube/Schnellenbach 2013, S. 16ff.).

Entspricht das Angebot an öffentlichen Leistungen nicht den Wünschen der Nachfragerinnen und Nachfrager oder empfinden sie den zu entrichtenden Preis als zu hoch, dann können sie entweder im politischen Prozess ihre Unzufriedenheit äußern und auf eine Veränderung drängen oder ihren Wohn- bzw. Unternehmenssitz in ein anderes Bundesland verlagern – in der Literatur wird dieses Verfahren auch als „Voice and Exit“ bezeichnet (vgl. Hirshman 1974).

Dieser Druck soll die Landesregierungen dazu zwingen, ihr Leistungsangebot an die Bedürfnisse der (steuerkräftigen) Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen anzupassen und diese Leistungen so kostengünstig wie möglich bereitzustellen. Denn ohne die von ihnen entrichteten Abgaben können viele öffentlichen Leistungen nicht finanziert werden. Dies führt unweigerlich zu einer Aushöhlung der Demokratie, weil über Qualität und Umfang des öffentlichen Leistungsangebots nur noch bedingt – im schlimmsten Fall sogar überhaupt nicht mehr – im politischen Prozess entschieden wird. Vor allem besteht die Gefahr, dass der Sozialstaat in großem Umfang abgebaut wird, denn Unternehmen und steuerstarke Individuen sind auf diese Leistungen nicht angewiesen (Sinn 1997, S. 48f.).

Ebenso muss angezweifelt werden, dass die zweite Zielstellung des Wettbewerbsföderalismus erreicht wird: die Steigerung des Wirtschaftswachstums und des Wohlstands der Einwohnerinnen und Einwohner. Denn ob eine effiziente und effektive Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch einen Wettbewerb zwischen den Bundesländern erreichbar ist, muss angezweifelt werden (Sinn 1997, S. 48f.). Eine

umfangreiche Abgabentlastung bzw. an die Bedürfnisse von Unternehmen angepasste öffentliche Leistungen, die die Produktionskosten der Unternehmen verringern und ihr Wachstum signifikant beschleunigen, können nur durch die Streichung anderer öffentlicher Leistungen – i.d.R. Sozialleistungen – oder durch die Verlagerung dieser Kosten auf Dritte – wie z.B. durch steigende Umweltverschmutzung – ermöglicht werden (Oates/Schwab 1987, S. 350–352). Dies kann wiederum negative Einflüsse hervorrufen, die die sinkenden Produktionskosten vollständig wettmachen. So führt die Kürzung von Sozialleistungen – wie dem Arbeitslosengeld II – zu einer sinkenden Nachfrage, die einer Ausweitung der Produktion entgegenwirkt. Es ist sogar möglich, das Abwärtsspiralen eintreten – wie sie aktuell in den sogenannten Euro-Krisenstaaten beobachtet werden können –, die Wirtschaftswachstum und Wohlstand gefährden (vgl. MEMORANDUM 2013, S. 144–148).

5.3.2 Aufgabengerechte Finanzausstattung

Der zweite häufig diskutierte Ansatz wird unter dem Schlagwort der „aufgabengerechten Finanzausstattung“ zusammengefasst. Kern dieses Ansatzes sind empirische Befunde, die belegen, dass die Ausgabenbedarfe zwischen den Bundesländern variieren. Denn Arbeitslosigkeit verursacht nicht nur Kosten für das Arbeitslosengeld, das von der Bundesagentur für Arbeit übernommen wird. Es sind vor allem die Gemeinden, die finanziell stark beansprucht werden, denn sie tragen die Kosten der Unterkunft (KdU) sowie erhöhte Zuschüsse für Sozial Einrichtungen, die die Folgen der Erwerbslosigkeit auffangen sollen (Behnke 2011, S. 22f.).

Diese zusätzlichen Kostenbelastungen treffen insbesondere diejenigen Bundesländer, die auch nach dem LFA über eine unterdurchschnittliche Finanzausstattung verfügen. Eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist daher trotz nivellierter Steuereinnahmen nicht erreichbar (Wieland 2012, S. 40).

Um dies ungeachtet höherer Kostenbelastungen zu erreichen, sind

in kommunale Finanzausgleichssysteme verschiedener Bundesländer entsprechende Regelungen aufgenommen worden. So wird beispielsweise die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit besonderen Eigenschaften (Behinderung, Abhängigkeit von Sozialhilfetransfers, Alter) mit einem Faktor von 1,5 oder 2,0 multipliziert; auf diese Weise wird die Einwohnerzahl von Gemeinden, deren Einwohnerinnen und Einwohner besonders häufig diese Eigenschaften aufweisen, rechnerisch ausgeweitet. Die betreffenden Gemeinden erhalten so einen größeren Anteil an dem zu verteilenden Steueraufkommen.

Betrachtet man beide Theorieansätze, dann sprechen viele Argumente für die aufgabengerechte Finanzausstattung: Damit die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den Bundesländern gewahrt wird, bedarf es entsprechender Finanzmittel. Durch eigene Anstrengungen ist es den Ländern jedoch kaum möglich, diese zu beeinflussen. Gleichzeitig weisen insbesondere strukturschwache Bundesländer höhere Ausgabenbedarfe auf. Aus diesem Grund sollen im Folgenden mehrere Faktoren vorgestellt werden, mit denen ein Reformmodell auf der Basis einer aufgabengerechten Finanzausstattung entwickelt werden kann.

5.4 Ein Reformmodell für den Länderfinanzausgleich

Der LFA umfasst – wie oben dargestellt – die Umverteilung der Steuereinnahmen der Bundesländer untereinander. Für ein Reformmodell nach Maßgabe der aufgabengerechten Finanzausstattung ist dies jedoch nicht ausreichend. Diese Konsequenz ergibt sich aus zwei Entwicklungen der vergangenen Jahre:

- Die Haushalte der Bundesländer sind schon seit vielen Jahren massiv unterfinanziert. Die umfangreichen Steuersenkungen und andere Steuerrechtsänderungen seit Ende der 1990er Jahre haben bei den Bundesländern von 2000 bis 2011 zu Steuermindereinnahmen von insgesamt mehr als 137 Milliarden Euro geführt (vgl. Höll/Pitterle/Troost 2013, S. 18). Trotz vermehrter Sparanstrengungen konnten diese nicht kompensiert werden, was zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung der Länder führte. Gleichzeitig verhinderten die

Sparpakete wichtige Zukunftsinvestitionen wie den Erhalt und Ausbau des Bildungssystems sowie der Infrastruktur (vgl. z.B. Eicker-Wolf/Truger 2013, S. 33).

- Mit der Einführung der sogenannten Schuldenbremse sind die Spielräume in den Länderhaushalten massiv eingeschränkt worden.

Daher bedarf es eines finanzpolitischen Rahmens, der den Bundesländern die Finanzierung der ihnen übertragenen Aufgaben ermöglicht – wie der Artikel 106 GG es bereits heute vorschreibt. Gleichzeitig muss die Finanzausstattung ausreichend sein, damit die Bundesländer eigene Prioritäten setzen können (vgl. Artikel 79 GG). Ein solcher Rahmen sollte aus folgenden neun Punkten bestehen.

5.4.1 Verteilung des Mangels beenden

Um die Unterfinanzierung der Bundesländer zu beenden, müssen die Steuereinnahmen erhöht werden. Eine Übersicht über die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* finden sich im Kapitel 4.

Wie oben bereits beschrieben sind diese zusätzlichen Einnahmen für die öffentlichen Haushalte dringend notwendig. Ohne sie verkommt der LFA zu einem System zur besseren Verwaltung des Mangels. Im Vergleich zur heutigen Situation würden einige Bundesländer dies sicherlich bereits als einen Fortschritt empfinden, ausreichend ist es jedoch nicht.

5.4.2 Bundessteuerverwaltung

In den vergangenen Jahren haben verschiedenste Untersuchungen und Studien immer wieder belegt, dass das zur Steuerprüfung notwendige Personal sowie die Prüfhäufigkeit immer weiter abnehmen. Die Wahrscheinlichkeit, einen Steuerbetrug aufzudecken, sinkt kontinuierlich (Bundesrechnungshof 2012, S. 549ff.).

Insbesondere die Befürworter und Befürworterinnen des Wettbewerbsföderalismus behaupten, das derzeitige System des LFA sei hierfür verantwortlich: Bundesländer, deren Steuereinnahmen deutlich vom Durchschnitt abwichen, verlören durch zusätzliche Steuereinnahmen fast im gleichen Umfang Zuweisungen aus dem LFA. Sie könnten sich nur unwesentlich besser stellen (Feld/Kube/Schnellenbach 2013, S. 27f.). Es bestehe sogar die Gefahr, dass sie für einen sorgfältigen Steuervollzug bestraft werden, weil die hierfür notwendigen Steuerprüfer und Steuerprüferinnen hohe Kosten verursachten.

Es bestehen jedoch starke Zweifel an der These, dass ein mangelnder Steuervollzug im LFA begründet liegt. Vielmehr wurde er von den Landesregierungen bisher aus anderen Gründen genutzt – beispielsweise, um den heimischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen oder um Unternehmen und große Vermögensmassen aus anderen Bundesländern zu sich zu locken.

Bei einer Übertragung des Steuervollzugs auf den Bund würden derartige Erwägungen eine deutlich untergeordnete Rolle einnehmen. So könnten dringend notwendigen Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte generiert werden, gleichzeitig ließe sich so die Steuergerechtigkeit wiederherstellen (vgl. z.B. Kienbaum 2006). Nach Einschätzung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wäre mit jährlichen Mehreinnahmen von mehr als zehn Milliarden Euro zu rechnen.

5.4.3 Gemeinden zu 100 Prozent einbeziehen

Gemeinden spielen bei der Erfüllung der Aufgaben der öffentlichen Hand eine zentrale Rolle. Ihre Einnahmen und Ausgaben gelten gemäß Artikel 106 Abs. 9 GG als Einnahmen und Ausgaben der Bundesländer. Da Bundesländer und Gemeinden auf nahezu identische Steuerquellen zugreifen, ist es wenig verwunderlich, dass die finanzstarken Bundesländer ebenso finanzstarke Gemeinden aufweisen und umgekehrt (vgl. die Abbildung auf Seite 183).

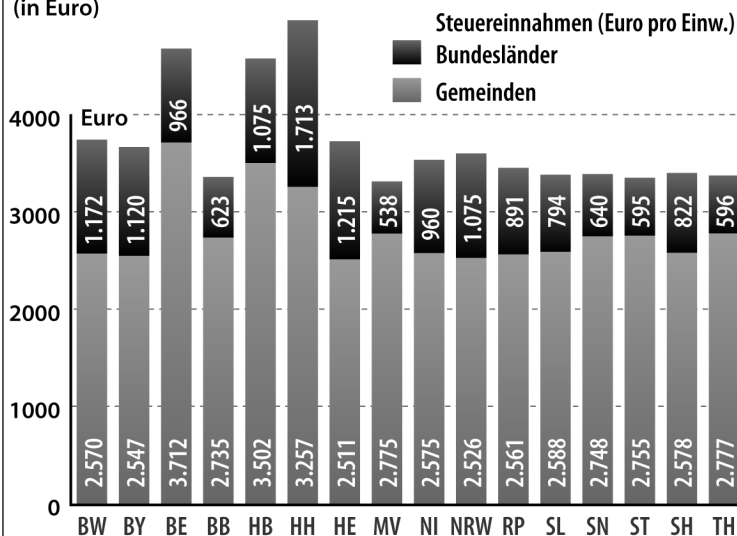
Der Länderfinanzausgleich beruht auf dem Grundsatz, dass die Steuereinnahmen je Einwohnerin und Einwohner zwischen allen Bun-

desländern – einschließlich ihrer Gemeinden – verhältnismäßig gleichmäßig verteilt sind. Dies wird als Voraussetzung dafür angesehen, dass die Länder und Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können und gleichzeitig die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt bleibt.

Da die Steuereinnahmen der Gemeinden im LFA lediglich zu 64 Prozent berücksichtigt werden, wird gegen diese Grundsätze jedoch massiv verstoßen. Denn dadurch ergeben sich auch nach dem LFA deutliche Unterschiede in der Summe der Finanzmittel pro Einwohner und Einwohnerin (siehe die Abbildung auf dieser Seite). Die finanzstarken Bundesländer verfügen – unter Beachtung des Nachteilsausgleichs für die

Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich

Steuereinnahmen der Bundesländer und Gemeinden pro Einwohnerin und Einwohner 2012 nach dem Länderfinanzausgleich (in Euro)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

Stadtstaaten – über deutlich höhere Steuereinnahmen pro Einwohner und Einwohnerin als die finanzschwachen Bundesländer.

Als Folge der geringen Steuereinnahmen der Gemeinden zahlen gerade die neuen Bundesländer wesentlich höhere Zuweisungen an ihre Gemeinden, damit diese ihre Aufgaben erfüllen können (Deutscher Städtetag 2014, S. 4ff.). So erhalten die Gemeinden in den neuen Bundesländern durchschnittlich 1.346 Euro an Zuweisungen pro Einwohnerin und Einwohner (227 Euro Investitionszuweisungen und 1.119 Euro laufende Zuweisungen), was 55,3 Prozent ihrer gesamten Einnahmen entspricht. Die Gemeinden in den alten Bundesländern erhalten hingegen nur 920 Euro an Zuweisungen pro Einwohner und Einwohnerin (91 Euro Investitionszuweisungen und 829 Euro laufende Zuweisungen), was 34,2 Prozent ihrer gesamten Einnahmen entspricht.

Um diese Benachteiligung der finanzschwachen Bundesländer auszugleichen, wurden bereits im Solidarpakt II Kompensationszahlungen für die neuen Bundesländer – inklusive Berlin – vorgesehen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher, diese Regelung auf alle Bundesländer auszudehnen und zu verstetigen. Das Privileg der finanzstarken Bundesländer muss abgeschafft werden.

5.4.4 Stärkere Einbindung des Bundes bei individuellen Leistungsansprüchen aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben

Ein großer Anteil der Sozialausgaben der Bundesländer und Gemeinden umfasst bundesgesetzlich vorgeschriebene finanzielle Leistungen, auf deren Auszahlungen die Leistungsempfängerinnen und -empfänger einen individuellen Anspruch haben. Dazu gehören beispielsweise das BAföG für Studierende, Schüler und Schülerinnen, Leistungen für Asylbewerber und Asylbewerberinnen sowie die KdU für Erwerbslose.

Problematisch ist, dass die Quote der Leistungsempfängerinnen und -empfänger zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede aufweist. Entsprechend unterschiedlich sind die Belastungen der Haus-

halte von Bundesländern und Gemeinden. Diese ungleiche Verteilung von Menschen, die auf die entsprechenden Leistungen angewiesen sind, liegt nicht im Verantwortungs- und Ermessensbereich der Bundesländer und Kommunen. Daher ist der Bund in der Pflicht, diese Ausgaben zu übernehmen, weil eine so umfangreiche Umverteilung im ganzen Bundesgebiet grundsätzlich nur von ihm geleistet werden kann (Rentsch 2013, S. 126f.).

Ein weiteres Argument, das für eine vollständige Übernahme dieser Ausgaben durch den Bund spricht, ist das Konnexitätsprinzip („Wer bestellt, bezahlt“). Insbesondere die Gemeinden sind an der Sozialgesetzgebung und den Entscheidungen über die daraus resultierenden Ausgaben nicht beteiligt. Sie sind lediglich „Erfüllungsgehilfen“ der entsprechenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder, ohne jeglichen Ermessensspielraum bei der Festlegung des Leistungsumfangs und des Empfängerkreises. Daher sollte der Bund zur Übernahme der Ausgaben verpflichtet werden (vgl. z.B. Wieland 2012 und Eichel u.a. 2013).

Bei einer Übernahme dieser Ausgaben durch den Bund könnte die Verteilung der Steuereinnahmen modifiziert werden. Länder und Kommunen haben die Ausgaben für das BAföG, für die Leistungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie für die KdU von Erwerbslosen bisher getragen (im Jahr 2011 waren es rund 17,2 Milliarden Euro), daher muss der Bund eine entsprechende Entschädigung von ihnen erhalten.

Nach Artikel 106 Abs. 4 GG können die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern neu festgelegt werden, wenn sich die Einnahmen und Ausgaben unterschiedlich entwickeln oder wenn es zu einer Verlagerungen von Aufgaben zwischen Bund und Ländern kommt. Auf diese Weise könnten die Länder den Bund durch einen Transfer eines Teils ihrer Umsatzsteueranteile an ihn für die Übernahme der Ausgaben entschädigen. Mit der Übertragung von Umsatzsteueranteilen würde der Bund ebenso das Risiko übernehmen, für Ausgabensteigerungen bei den Transferleistungen, die über den Einnahmensteigerungen bei den übertragenen Umsatzsteueranteilen liegen, alleine aufkommen zu müssen.

Der Ersatz der Ausgaben für das BAföG, die Leistungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie die KdU erfolgt dann über eine Zuweisung des Bundes, analog zu dem Verfahren, mit dem der Bund den Kommunen bereits heute die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erstattet. Dies hat den positiven Effekt, dass das bisher nach Einwohnerinnen und Einwohnern verteilte Umsatzsteueraufkommen nun verstärkt an die Bundesländer und Gemeinden verteilt wird, in denen die Empfängerinnen und Empfänger dieser Leistungen leben.

5.4.5 Der Altschuldenfonds

Im Rahmen der Neuregelung des LFA unter dem Damoklesschwert der Schuldenbremse ist eine zuverlässige Finanzierung der Ausgaben der Länder sicherzustellen. Dies umfasst nicht nur ein aufgabengerechte Finanzausstattung, sondern auch eine Lösung der Altschuldenproblematik von Ländern und Kommunen.

Der größte Teil der sogenannten Altschulden – d.h. der bis dato aufgelaufenen Schulden – ist das Ergebnis bestimmter Entwicklungen in einzelnen Bundesländern, die teilweise bereits Jahrzehnte zurückliegen. Hierzu zählen zum Beispiel der Strukturwandel – wie in Nordrhein-Westfalen –, die massiven strukturellen Umbrüche in den neuen Bundesländern ab 1989 und die seit 1998 von verschiedenen Bundesregierungen massiv forcierte Steuersenkungspolitik. Die häufig in den Medien aufgezeigte Verschwendung von öffentlichen Finanzmitteln gehört ebenso zu diesen Faktoren. Die daraus resultierenden Altschulden spielen jedoch nur eine untergeordnete Rolle – insbesondere im Verhältnis zu den bereits genannten Beispielen.

Erhalten geblieben sind den Bundesländern und Kommunen die hierfür zu zahlenden Zinsen. Bei einem Gesamtschuldenstand von rund 745 Milliarden Euro im Jahr 2011 (Statistisches Bundesamt 2014) sind das rund 26 Milliarden Euro. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern sind die Altschulden und die daraus folgenden Zinszahlungen sehr unterschiedlich verteilt.

Beispielsweise zahlt Bremen pro Einwohnerin und Einwohner 958 Euro für Zinsen, das entspricht rund 20 Prozent der Steuereinnahmen nach dem LFA. Selbst unter Berücksichtigung einer aufgabengerechten Finanzausstattung im LFA könnte der Stadtstaat unter diesen Bedingungen seinen Verpflichtungen nicht nachkommen. Ebenso kann eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ohne einen Ausgleich für diese überproportionale Verschuldung bzw. eine Ausgliederung dieser Schulden nicht hergestellt werden.

Auch wenn häufig eingewandt wird, Bremen sei das je Einwohnerin und Einwohner mit Abstand am höchsten verschuldete Bundesland und zudem als Stadtstaat nur begrenzt mit den übrigen Bundesländern vergleichbar, können insbesondere auf der kommunalen Ebene ähnliche Beispiele einer massiven Überschuldung bzw. einer sich anbahnenden Überschuldung beobachten werden. Im finanzstarken Bundesland Hessen etwa ist rund ein Viertel aller Gemeinden unter den Rettungsschirm des Landes geflüchtet, um Finanzhilfen vom Land zu erhalten. Alleine die Kassenkredite der hessischen Gemeinden, die zur Finanzierung laufender Ausgaben verwendet werden, sind von 2003 bis 2011 um mehr als 800 Euro auf 1.056 Euro pro Einwohnerin und Einwohner angestiegen – der vierthöchste Wert aller Flächenländer (vgl. BMF 2013).

Diese beunruhigenden Zahlen zeigen deutlich, dass ein Altschuldenfonds, wie ihn zum Beispiel Bovenschulte/Hickel/Sieling (2013) vorschlagen, unerlässlich ist. Die im MEMORANDUM 2013 vorgeschlagene Erhebung einer einmaligen Vermögensabgabe zur Reduzierung des Schuldenstandes aller Gebietskörperschaften soll hier nicht weiter verfolgt werden. Der Vorschlag, das Aufkommen aus dieser Abgabe über einen Fonds nach dem Verteilungsschlüssel der Einkommensteuer auf Bund, Länder und Kommunen aufzuteilen, ist verfassungsrechtlich umstritten. Die Einführung einer Vermögensabgabe ist nur unter sehr restriktiven Bedingungen möglich, da sie einen schwerwiegenden Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger darstellt. Da sie gemäß Grundgesetz ausschließlich dem Bund zusteht (vgl. Artikel 106 GG), lässt sich eine Weitergabe eines großen Anteils des daraus erzielten Aufkommens an Länder und Kommunen nur

schwer rechtfertigen. Daher schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vor, einen Altschuldenfonds zu bilden, der alle derzeit vorhandenen Schulden der Bundesländer und Kommunen übernimmt. Die Verwaltung und Haftung für die dort gesammelten Altschulden soll von den Ländern gemeinsam übernommen werden.

In Abgrenzung zu Bovenschulte/Hickel/Sieling (2013) soll dieser gemeinsame Länderfonds die Finanzmittel zur Bedienung der Zinsen mittels einer wiedereinzuführenden Vermögensteuer erhalten. Die Finanzmittel, die durch das Abschmelzen der im Solidarpakt II festgelegten Zahlungen des Bundes an die neuen Länder frei werden und die Bovenschulte u.a. zur Bedienung der Zinsen vorschlagen, sollten aus Sicht der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zur Finanzierung strukturpolitischer Maßnahmen im Rahmen eines Solidarpakts III verwendet werden (siehe 5.4.6). Denn die Finanzierung über eine Vermögensteuer bietet einen gewichtigen Vorteil: Mit einer wiedereingeführten Vermögensteuer werden zielgenau die Personen für die Bedienung der Zinszahlungen herangezogen, die von der Steuersenkungs- und Umverteilungspolitik der letzten Dekaden profitiert haben.

Da der Altschuldenfonds – ebenso in Abgrenzung zu Bovenschulte/Hickel/Sieling (2013) – ein von allen Ländern gemeinsam getragener Fonds sein sollte, erleichtert diese Konstruktion zum einen den Transfer der Schulden von Ländern und Kommunen in diesen Fonds. Verhandlungen mit dem Bund über Haftungsfragen u.ä. sind nicht notwendig. Die Länder können dies intern regeln.

Zum anderen ist eine direkte Abführung der Vermögensteuer an diesen Fonds ebenfalls unproblematischer als die Heranziehung von Bundesmitteln. Weil sie eine reine Ländersteuer ist, können sich die Länder ebenso ohne den Bund über ihre Verwendung einigen. Gleichzeitig wird sie als solche ebenfalls im LFA berücksichtigt. Nach dem LFA verteilt sich ihr Aufkommen relativ gleichmäßig unter den Bundesländern (siehe Tabelle 3). Alle Bundesländer sind daher durch die Abführung der Vermögensteuer an den Altschuldenfonds in etwa gleichermaßen betroffen. Das heißt, dass sich die vom Altschuldenfonds abzuführenden Zinszahlungen entsprechend solidarisch auf die einzelnen Bundesländer umverteilen.

Alleine die Errichtung eines solchen Altschuldenfonds ist für Länder und Kommunen allerdings bereits mit Vorteilen verbunden. Die gemeinsame Verwaltung und Haftung für die Altschulden ermöglicht es, die Verzinsung und Refinanzierung bedeutend günstiger zu gestalten. Derzeit müssen für Bundesanleihen mit einer Laufzeit von zehn Jahren ca. 1,5 Prozent Zinsen gezahlt werden – ein Zinsniveau, das für einen solchen Fonds ebenso erreichbar wäre. Damit könnten die Zinslasten für die gesamten Altschulden der Bundesländer und Gemeinden mittelfristig auf ca. 11,5 Milliarden Euro pro Jahr abgesenkt werden. Das entspricht einer jährlichen Zinsersparnis von über 14 Milliarden Euro bzw. von mehr als 50 Prozent der im Jahr 2011 gezahlten Zinsen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schätzt, dass eine Vermögensteuer in Höhe von einem Prozent ein Aufkommen in Höhe von 14,5 Milliarden Euro erbringen wird (vgl. MEMORANDUM 2012, S. 129). Würde das gesamte Aufkommen vollständig in den Altschuldenfonds eingezahlt werden, dann würde gleichzeitig ein Puffer für zu erwartende Zinsschwankungen gebildet werden können. Die Länder würden also auch bei einem steigenden Zinsniveau nicht durch zusätzliche Zahlungen an den Fonds belastet.

Darüber hinaus hätten Bundesländer und Gemeinden den Vorteil, dass die bisher in ihren Haushalten eingestellten Zinszahlungen von einem Jahr auf das andere wegfielen. Diese Finanzmittel wären in vollem Umfang wieder einsetzbar.

In Tabelle 3 werden die finanziellen Auswirkungen dieses Altschuldenfonds auf die einzelnen Bundesländer dargestellt. In den Spalten 1 bis 3 sind die Zinszahlungen der Länder und ihrer Kommunen für das Jahr 2011 in Millionen Euro aufgeführt. Die Spalte 4 enthält die Zinslasten der Länder und Kommunen pro Kopf in Euro. In Spalte 5 wird aufgeführt, welche Einnahmen aus der Vermögensteuer die Länder zu erwarten hätten – nach dem LFA.⁷ Die Spalten 6 und 7 wei-

7 Grundlage der Berechnung ist die DACH-Studie 2011 mit der Aufstellung, wie viele Finanz-Vermögensmillionärinnen und -millionäre es in den einzelnen Bundesländern gibt. Außerdem steht in der Studie auch das Gesamtvermögen der Millionärinnen und Millionäre (2.191 Milliarden Euro im Jahr 2010). Daraus ergibt sich ein Durchschnittsvermögen der Millionärinnen und Mil-

sen die Mehr- bzw. Mindereinnahmen der Länder bei Einführung des Altschuldenfonds aus. Diese ergeben sich aus den eingesparten Zinszahlungen infolge der Übertragung der Altschulden in den Fonds sowie den Mindereinnahmen aus dem direkt an den Fonds abzuführenden Aufkommen aus der Vermögensteuer. Mit Ausnahme von Bayern und Sachsen würden alle Bundesländer von der Umsetzung dieses Altschuldenmodells profitieren – von den Mehreinnahmen einer Vermögensteuer bzw. dem Wegfall der Zinszahlungen profitieren selbstverständlich alle Bundesländer.

5.4.6 Solidarpakt III

Der LFA berücksichtigt nur die im aktuellen Jahr verfügbaren Steuereinnahmen der Bundesländer und ihrer Gemeinden. Die Ausgabenbedarfe, wie beispielsweise die vielerorts bereits ausgezehrte Infrastruktur, spielen hingegen keine Rolle.

Diese Strukturen sind jedoch, wie oben bereits beschrieben, bedeutende Determinanten für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung (Blume/Döring 2009, S. 115ff.). Um wirtschafts- und strukturschwache Regionen aufzuwerten, muss hier deutlich mehr investiert werden. Die starken positiven Effekte solcher Investitionen zeigen zum Beispiel die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung (BMVBS) mitfinanzierten Förderprogramme zur Stadtentwicklung. Dort stieß nach Angaben des BMVBS jeder von Bund, Bundesländern

lionäre von 2.639.759 Euro. Zur Berechnung der länderspezifischen Vermögensteuer wurde angenommen, dass die Millionärinnen und Millionäre in jedem Bundesland im Durchschnitt gleich reich sind. Dies muss nicht so sein, hier würde eine mehrjährige Erbschaftsteuerauswertung sicherlich genauere Abschätzungen erlauben. Unterstellt wurde des Weiteren eine einprozentige Vermögensteuer mit einem Freibetrag von einer Million Euro. Dies bedeutet, dass jedem Bundesland als zusätzliche Steuereinnahmen die Anzahl der abgeschätzten Millionärinnen und Millionäre mal 1,639.759 Euro an Einnahmen zugerechnet wurden. Mit diesen Extra-Einnahmen wurde der LFA ganz normal durchgeführt. Die Differenzen zum normalen LFA 2012 waren dann die prognostizierten Einnahmen aus der Vermögensteuer, wie sie in der Tabelle dargestellt sind.

Tabelle 3: Auswirkungen des Altschuldenfonds auf die einzelnen Bundesländer (Ist-Zahlen für 2011)

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
Bundesländer	Zinszahlung Land	Zinszahlung Gemeinden	Summe (in Mio. Euro)	Zinsen pro Kopf in Euro	Vermögensteuer p. K. in Euro	Veränderung pro Kopf	Summe (in Mio. Euro)
BY	1.069	565	1.634	129	170	-41	-513
BW	2.502	336	2.838	262	170	93	1.001
HE	1.343	588	1.931	316	179	137	837
NW	5.270	1.544	6.814	382	160	222	3.952
NI	1.929	462	2.391	302	161	141	1.114
RP	1.078	338	1.416	354	158	196	785
SH	951	128	1.079	380	161	219	622
SL	496	89	585	579	161	418	422
SN	332	120	452	109	161	-51	-211
ST	776	128	904	393	159	234	538
TH	648	95	743	336	159	176	390
BB	702	69	771	309	160	150	373
MV	384	70	454	278	160	118	193
BE	2.222	0	2.222	632	215	416	1.465
HH	896	0	896	496	305	192	346
HB	633	0	633	958	216	741	490

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

und Gemeinden in die Stadtentwicklung investierte Euro sieben Euro an privaten Investitionen in den geförderten Gemeinden an. Dieser Erfolg spricht an sich bereits für eine Forcierung strukturpolitischer Maßnahmen.

Die Forderung, die Strukturpolitik beim Bund anzusiedeln, ergibt sich aus einem einfachen Grund: Insbesondere unter dem Regime der

Schuldenbremse verfügen die Bundesländer nicht über ausreichend Mittel, um diese schwierige Aufgabe zu lösen. Bisher ist es den wirtschaftsstarken Bundesländern nicht gelungen, ihre strukturschwachen Regionen an ihre prosperierenden Wirtschaftszentren heranzuführen. Eine Angleichung der neuen Bundesländer, von Teilen des Ruhrgebietes oder Bremerhavens an das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart oder München ist ohne Bundesmittel selbst in den kühnsten Träumen kaum vorstellbar. Deshalb wird auch nach 2019 ein aus dem Solidarzuschlag gespeister Solidarpakt III benötigt, der wirtschaftsschwache Regionen in Ost und West sowie Süd und Nord mit Fördermitteln unterstützt.

5.4.7 Die Stadtstaaten

Im derzeitigen LFA genießen die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg einen Sonderstatus. Ihre Einwohnerzahl wird mit einem Faktor von 135 Prozent gewichtet, sodass sie pro Einwohnerin und Einwohner deutlich höhere Steuereinnahmen erhalten als die Flächenländer. Dieses vermeintliche Privileg – das häufig fälschlicherweise als „Einwohnerveredelung“ bezeichnet wird – erweist sich jedoch auf den zweiten Blick als statthaft.

Großstädte wie die drei Stadtstaaten sind die Oberzentren ihrer jeweiligen Region. Als solche stellen sie Leistungen zur Verfügung, die ebenso von der Bevölkerung des Umlandes genutzt werden. Hierzu zählen insbesondere die Hochschulen, Kultureinrichtungen wie Museen, Theater und Opernhäuser sowie die Verkehrsinfrastruktur. In den Flächenländern beteiligt sich das Umland an der Finanzierung dieser Leistungen durch die kommunalen Finanzausgleiche bzw. die im Umland vereinnahmten Landessteuern werden direkt zur Finanzierung der Hochschulen und Kultureinrichtungen in den Großstädten eingesetzt. Eine Finanzierungsquelle, die den Stadtstaaten fehlt.

Darüber hinaus sind die Stadtstaaten – wie alle Großstädte in Deutschland – durch einen erhöhten Bevölkerungsanteil geprägt, der direkt oder indirekt von Transferleistungen abhängig ist. Die Stadtstaaten weisen zum Beispiel einen höheren Anteil an Sozial-, Arbeits-

losengeld- sowie BAföG-Empfängerinnen und -empfänger auf als der Durchschnitt der Flächenländer. Einen großen Anteil dieser Kosten trägt zwar der Bund, trotzdem entstehen aus diesen häufig örtlich verdichteten Problemen erhebliche Folgekosten, beispielsweise durch einen erhöhten Bedarf an Pflege und Betreuung von Kindern oder infolge einer überdurchschnittlichen Kriminalitätsrate durch den Zusammenbruch gesellschaftlicher Strukturen.

Diese zusätzlichen Kosten müssen daher bei der Verteilung der Steuereinnahmen unter den Bundesländern Berücksichtigung finden. Der bisherige Zuschlag von 35 Prozent für alle Stadtstaaten sollte jedoch stärker an die in den Bundesländern zu bewältigenden Aufgaben angepasst werden. Die finanziellen Herausforderungen, vor denen Berlin und Bremen stehen, unterscheiden sich signifikant von denen in Hamburg.

5.4.8 Konnexitätsprinzip vollständig umsetzen

In der Vergangenheit haben Bundesländer und der Bund immer neue Schlupflöcher genutzt, um den Kommunen neue Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben zu übertragen, ohne sie hierfür ausreichend zu entschädigen. Ein Beispiel ist die Einführung des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG). Kernbestandteil des KiFöG war der ab Ende 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder unter drei Jahren. Um umfangreiche Zahlungen an die Kommunen zu umgehen, wurde das Angebot an Kita-Plätzen deutlich niedriger angesetzt, als es dem tatsächlichen Bedarf entsprochen hätte. Die 2007 kalkulierten Ausgleichszahlungen des Bundes sind nicht ausreichend, um den Bedarf zu finanzieren. Die Kommunen werden durch dieses Manöver des Bundes unter Duldung der Bundesländer mit Mehrkosten von mehreren hundert Millionen Euro belastet (Deutscher Städtetag 2013, S. 10).

Eine ähnliche Entwicklung lässt sich bei den Aufgabenveränderungen beobachten, beispielsweise, wenn freiwillige Aufgaben zu Pflichtaufgaben erklärt werden, sowie bei Anhebung bestehender

Standards, etwa in der Kinderbetreuung. EU, Bund und Bundesländerbürden den Kommunen, die zur Ausführung dieser Aufgaben verpflichtet sind, zusätzliche Ausgaben auf, ohne ihnen hierfür einen entsprechenden Ausgleich zu gewähren. Um die bereits stark ausgezehrten kommunalen Haushalte nicht noch weiter zu belasten, muss ein striktes Konnexitätsprinzip im Grundgesetz und in den Länderverfassungen verankert werden. Die bisherigen Regelungen sind hierfür nicht ausreichend (Deutscher Städtetag 2013, S. 10).

5.4.9 Kooperationsverbot aufheben

Mit der Verabschiedung der Ergebnisse der Föderalismuskommission I im Jahr 2006 durch Bundestag und Bundesrat wurde das sogenannte Kooperationsverbot im Grundgesetz verankert (Artikel 104b Abs. 1 GG). Dieses sieht vor, dass der Bund sich nicht mehr an der Finanzierung von Aufgaben beteiligen darf, deren Gesetzgebungskompetenz ausschließlich den Bundesländern zusteht.

Dieses Kooperationsverbot untersagt es dem Bund insbesondere im Bildungsbereich – mit den in Artikel 91b GG definierten Ausnahmen –, die Bundesländer mit zusätzlichen Finanzmitteln zu unterstützen. Dies ist jedoch dringend geboten, weil die Bundesländer über keinen Spielraum mehr für weitere Bildungsausgaben verfügen (*Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* 2013, S. 181ff.). Damit der Bund die Bundesländer und Kommunen zukünftig bei neuen oder sich ausweitenden Problemen in unterschiedlichen Politikbereichen unterstützen kann, muss das Kooperationsverbot aufgehoben werden.

5.5 Fazit und Ausblick: Ein verbesserter und erweiterter Länderfinanzausgleich ist notwendig

Wie gezeigt, ist der derzeitige LFA nicht in der Lage, einen Ausgleich der Finanzkraft der Bundesländer herzustellen. Die Probleme des LFA liegen jedoch nicht in einer Überforderung der sogenannten Geber-

länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, wie häufig öffentlich dargestellt, sondern in einer zu geringen Berücksichtigung der Ausgabenbedarfe der einzelnen Bundesländer.

Um dies zu ändern, wurden neun Maßnahmen vorgestellt, die eine Einbeziehung dieser Bedarfe ermöglichen. Im Gegensatz zu dem von den Geberländern bevorzugten Modell des Wettbewerbsföderalismus kann durch die Einbeziehung der Ausgabenbedarfe ein LFA geschaffen werden, der sowohl die Solidarität der Bundesländer untereinander gewährleistet als auch die Grundlagen dafür schafft, dass die Länder und Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen können.

Die Kürzungen in den vergangenen Dekaden haben alle föderalen Ebenen an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit geführt – und viele bereits darüber hinaus. Das unterfinanzierte Bildungssystem, die verrottende Infrastruktur und eine zunehmende Armut sind die Folgen dieser „Politik der leeren Kassen“.

Eine Fortsetzung dieser Politik ist mit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2008 beschlossen worden und befindet sich derzeit in der Umsetzung. Der föderale Wettbewerb würde nun nicht mehr nur den Kürzungsdruck weiter verschärfen, sondern es besteht die Gefahr, dass die Landesregierungen versuchen, diesen Kürzungsdruck stärker als bisher auf die anderen Bundesländer abzuwälzen.

Diese Alternative ist nicht akzeptabel. Daher muss eine Reform des LFA die Ausgabenbedarfe der einzelnen Bundesländer einbeziehen, um den derzeitigen Entwicklung entgegenzuwirken. Die oben dargestellten Maßnahmen sind jedoch weder als vollständiges noch als abschließendes System zu betrachten. Eine Weiterentwicklung von Elementen, die ein aufgabenorientierter LFA beinhalten sollte, ist in den kommenden Jahren zu erwarten.

Der Forschungsbedarf im Bereich der ausgabenorientierten Finanzausstattung ist noch sehr groß. So wäre zu prüfen, ob einige Indikatoren geeignet sind, auch als Grundlagen für einen allgemeinen Zuschlag für alle Bundesländer zu dienen – um beispielsweise armutsbedingte Belastungen im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen –, statt ausschließlich einen Zuschlag für die Stadtstaaten zu legitimieren.

Insgesamt ist die Frage, wie eine aufgabengerechte Finanzierung

in den LFA integriert werden sollte, bisher größtenteils unbeantwortet geblieben. Ebenso lässt sich in einigen Fällen noch keine Aussage über die notwendige Umverteilung ableiten, die zur „Bedarfsdeckung“ der betroffenen Individuen und Gemeinden vorgenommen werden müssten.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2001): MEMORANDUM 2001. Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013): MEMORANDUM 2013. Umverteilen – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln.
- Behnke, Nathalie (2011): Fahrplan für eine grüne Reform der bundesdeutschen Finanzverfassung. Gutachten im Auftrag der GRÜNEN-Landtagsfraktionen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, o.O.
- Blume, Lorenz/Döring, Thomas (2009): Unterschiede regionale Wirtschaftsraums – welchen Einfluss hat die Landespolitik? In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 29. Jahrgang, Heft 2, S. 105–120, Berlin.
- Bovenschulte, Andreas/Hickel, Rudolf/Sieling, Carsten (2013): Ein Fonds zur Tilgung der Altschulden der Länder und Kommunen – den Finanzföderalismus solidarisch und nachhaltig gestalten, in: Weiterdenken ... – Diskussionsimpulse des Julius-Leber-Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung, Heft Nr. 2, Kiel/Bremen.
- Bundesrechnungshof (2012): Bemerkungen (Jahresbericht) 2012, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2013): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2003 bis 2012, Berlin/Bonn.
- Deutscher Städtetag (2013): Gemeindefinanzbericht 2013: Mindestausstattung statt Nothaushalt, Berlin/Köln.
- Eichel, Hans/Fink, Philipp/Tiemann, Heinrich (2013): Vorschlag zur

- Neuordnung des Finanzausgleichs; in: WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Kommunalfinanzbericht 2013 – Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt am Main.
- Feld, Lars P./Kube, Hanno/Schnellenbach, Jan (2013): Optionen für eine Reform des bundesdeutschen Finanzausgleichs. Gutachten im Auftrag der FDP-Landtagsfraktionen der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Freiburg/Mainz.
- Hirshman, Albert O. (1974): Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen.
- Höll, Barbara/Pitterle, Richard/Troost, Axel (2013): „Staatsschuldenkrise“ und Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand – Alternativen zur Politik der leeren Kassen, Berlin.
- Kaphegyi, Tobias/Piltz, Henrik/Troost, Axel (2013): Bildungsfinanzierung im föderalen Magerstaat, in: Sozialismus, 40. Jahrgang, Heft 5, S. 24–29, Hamburg.
- Kienbaum (2006): Abschlussbericht. Quantifizierung der im Falle einer Bundessteuerverwaltung bzw. einer verbesserten Kooperation, Koordination und Organisation der Länderverwaltungen zu erwartenden Effizienzgewinne, Berlin.
- Oates, Wallace E./Schwab, Robert M. (1987): Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? In: Journal of Public Economics, Volume 35, S. 333–354.
- Renzsch, Wolfgang (2013): Finanzreform 2019: Irrungen, Wirrungen und tatsächliche Herausforderungen. in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 23. Jahrgang, Heft 1, S. 119–138, Baden-Baden.
- Sinn, Hans-Werner (1997): Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb; in: Oberhauser, A. (Hg.): Fiskalföderalismus in Europa, S. 9–60, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2013a): Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2012, Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2013b): Hebesätze der Realsteuern 2012, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2014): Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte 2012, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.
Wieland, Joachim (2012): Neuordnung der Finanzverfassung nach Auslaufen des Solidarpakts II und Wirksamwerden der Schuldenbremse; Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

6 Energiewende in Deutschland noch unvollendet

Die Energiewende – insbesondere der endgültige Atomausstieg und der forcierte Ausbau der erneuerbaren Energien (EE) – sorgt in Deutschland für helle Aufregung. Der anspruchsvolle und im Alleingang bewältigte deutsche Umbau der Energieversorgung wird vor allem mit stark gestiegenen Strompreisen in Verbindung gebracht. Diese Betrachtung greift aber viel zu kurz. Die in den letzten Jahren beschleunigte Energiewende, die nicht nur in Deutschland überfällig war, sondern in der gesamten EU notwendig ist, hat eine Vorgeschichte. Diese ist komplex und seit 1998 in einen von der Politik kläglich eingeleiteten und schließlich gescheiterten Paradigmenwechsel eingebunden, der zunächst auf eine liberalisierte (wettbewerbliche) Energiewirtschaft setzte. Mit der zweiten Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes 2005 mussten erhebliche staatliche Berichtigungen (Nachregulierungen) vorgenommen werden, insbesondere im Stromnetzbereich. Außerdem kam es 2007 zu einer ökologischen Neuausrichtung mit dem Integrierten Energie- und Klimakonzept (IEKP) sowie zu mehrmaligen Novellierungen des bereits im Jahr 2000 eingeführten Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Bis heute ist die Energiewende trotz erster Erfolge noch weitgehend unvollendet. Die große Koalition darf den eingeschlagenen Weg jetzt nicht verlassen.

6.1 Beschleunigte Energiewende – mit Vorgeschichte

Die deutsche Energiewende mit ihren wesentlichen Zielen – weg von der Atomenergie und den fossilen Brennstoffen, hin zu erneuerbaren Energien (EE) und einer Steigerung der Energieeffizienz – stellt in der EU einen lobenswerten Alleingang dar, der eine tiefgreifende technische, ökonomische und soziale Transformation des gesamten deutschen Energiesystems beinhaltet. Ihren Ursprung hat die Energiewen-

de in den 1970er Jahren in den USA. Vor dem Hintergrund der ersten Ölkrise 1973 suchte der amerikanische Physiker Armory Lovins nach einer Alternative zu einem auf fossilen und nuklearen Brennstoffen aufbauenden sowie stark zentralisierten Energieversorgungssystem. Eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch durch Energieeffizienzsteigerungen bzw. durch eine Erhöhung der Energieproduktivität und die Förderung von dezentral nutzbaren erneuerbaren Energien waren dabei seine Kernforderungen.

Anfang der 1980er Jahre veröffentlichte dann das Öko-Institut in Freiburg (Breisgau) eine Studie, in der Lovins' Vorstellungen weitgehend auf die deutschen Verhältnisse übertragen wurden. Die Energiepolitik müsse massiv das Energiesparen und insbesondere eine Nutzung der Wind- und Solarenergie fördern, hieß es darin. Dafür wurde eine Strategie der Rekommunalisierung entwickelt, bei der die Kommunen zum Zentrum einer dezentralen Energieversorgung werden. Insbesondere forderte das Öko-Institut auch den Ausstieg aus der teuren und gefährlichen (weil technisch und menschlich nicht mit einer Wahrscheinlichkeit von eins beherrschbaren) sowie letztlich „demokratieunverträglichen“ (Robert Jungk) Atomenergie, die bis heute die Gegner und Befürworter in zwei Lager spaltet. Seit der Atomkatastrophe im März 2011 in Fukushima (Japan) ist es aber in Deutschland fast in einem gesellschaftlichen Konsens zu einer Neubewertung der Atomenergie gekommen. Laut einer repräsentativen Umfrage des Forschungsinstituts TNS Emnid vom Oktober 2013 erwarten 84 Prozent der Bundesbürgerinnen und Bundesbürger, dass sich die neue Bundesregierung dafür einsetzt, möglichst schnell eine 100-prozentige Energieversorgung mit erneuerbaren Energien zu erreichen. Nur 15 Prozent der Bürgerinnen und Bürger ist das unwichtig. Außerdem wünscht sich eine große Mehrheit von 83 Prozent, dass die Gewinne und Kosten der Energiewende gerecht zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie der Industrie verteilt werden. Als größter Nachteil wurden steigende Energiepreise genannt, die vor allem die Privathaushalte treffen würden (vgl. Mehrheit will schnelle Energiewende, Deutsche Welle, 25.10.13).

Es bedarf offensichtlich – trotz vieler Mahnungen in der Vergangenheit aus dem Wissenschaftsbereich – immer erst einer größeren

Katastrophe, bevor ein grundsätzliches Umdenken in Öffentlichkeit, Politik und Wirtschaft einsetzt. Das zeigte sich auch schon, jedoch noch nicht durchschlagend, beim Atom-GAU in Tschernobyl im Jahr 1986. Das Umdenken in Bezug auf die Atomenergie beschränkt sich in der EU aber bis heute leider auf Deutschland. In Sachen Kernenergie – wie überhaupt in der gesamten Energiepolitik – halten sich die EU-Kommission und der EU-Rat in den einzelnen Staaten aus der nationalen Politik heraus. Sie erlauben hier einen autonomen Energiekurs, weshalb Frankreich nicht im Traum an einen Ausstieg denken muss und Großbritannien ohne Widerspruch aus Brüssel einen unverantwortlichen weiteren Ausbau seiner Atommeiler beschließen konnte. Deutschland wird dagegen von der EU-Kommission mit einer „Wettbewerbsklage“ aufgrund einer umstrittenen Befreiung stromintensiver Unternehmen von der EEG-Umlage als wirtschaftliches Ergebnis des ökologisch orientierten Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) bedroht – paradoxer könnte die europäische Energiepolitik nicht sein.

Die erste rot-grüne Bundesregierung von 1998 hatte schon im Juni 2000 in Form eines „Atomkonsenses“ mit den AKW-Betreibern und der stromnachfragenden Wirtschaft den sukzessiven Ausstieg aus der Atomenergie bis 2022 durchgesetzt. Ein Jahr zuvor war von Rot-Grün das „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“, kurz „Ökosteuer“, erlassen worden. Dadurch sollten externe Effekte beim Energieverbrauch mit Hilfe von Mengensteuern in den Preisen internalisiert und somit Umweltkosten eingespart werden. Konkret wurde dazu die Mineralölsteuer erhöht und eine Stromsteuer eingeführt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat die so konstituierte „Ökosteuer“ im MEMORANDUM 1999 als „Etikettenschwindel“ eingestuft. Dabei wurde neben den zu geringen Steuererhöhungen u.a. auch deren soziale Unausgewogenheit sowie die Verwendung von Steuermehreinnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten (insbesondere zum Drücken der Rentenbeitragssätze) kritisiert. Richtig wäre es gewesen, die Steuermehreinnahmen zur Unterstützung des ökologischen Umbaus im Bereich der Energieversorgung einzusetzen.

Im Jahr 2000 führte Rot-Grün auch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ein, das seinen Vorläufer im Stromeinspeisegesetz (StrEG)

der schwarz-gelben Bundesregierung von 1990 hatte. Im EEG ist dabei zum ersten Mal ein forcierter Ausbau der erneuerbaren Energien politisch festgeschrieben worden. Die staatliche Förderung wurde hier wesentlich weiter als im StrEG gefasst, und auch die Stadtwerke wurden von einer EE-Unterstützung nicht mehr ausgeschlossen. Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Energiewende war dann das 2007 von der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD verabschiedete, weitreichende „Integrierte Energie- und Klimakonzept“ (IEKP). Hier wurden die Eckpunkte der bis dahin schon auf den Weg gebrachten Energiewende ausgebaut und konkretisiert; beschlossen wurde:

- eine Reduktion der CO₂-Emissionen gegenüber 1990 um mindestens 40 Prozent,
- ein EE-Anteil der Stromerzeugung am Bruttostromverbrauch von mindestens 30 Prozent (im September 2010 auf 35 Prozent erhöht),
- eine Verdoppelung des Stromanteils aus der Kraftwärmekopplung (KWK) auf 14 Prozent und
- eine gegenüber 1990 verdoppelte Energieproduktivität (Energieeffizienz).

Weiter muss im Kontext der deutschen Energiewende das ebenfalls im Jahr 2007 – allerdings auf EU-Ratsebene – vereinbarte energiepolitische „20/20/20-Ziel“ genannt werden. Danach sollen in der EU bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 20 Prozent reduziert werden, der Anteil der EE soll auf 20 Prozent des Primärenergieverbrauchs erhöht und der Primärenergieverbrauch selbst um 20 Prozent verringert werden. Rechtlich am schwächsten ist dabei das Effizienzziel verankert, während das Ziel, die erneuerbaren Energien auf 20 Prozent des Energieverbrauchs in den Bereichen der Stromerzeugung, Wärme- und Kälteversorgung auszubauen sowie auf den Verkehrsbereich der einzelnen EU-Staaten auszudehnen, rechtsverbindlich ist. Hierzu wurde auf EU-Ebene im Jahr 2009 die „Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energie verabschiedet“, nach der die Umsetzung aber nicht unter der Ägide der EU-Kommission, sondern in einzelstaatlicher Verantwortung erfolgen soll, was ein großer Fehler

ist. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Wirtschaftsleistung wurden für die einzelnen EU-Länder, ausgehend vom Ausbaustand im Jahr 2005, nationale Zielmarken gesetzt, die bis 2020 erreicht werden sollen. Für Deutschland liegt diese Norm bei 18 Prozent des Energieverbrauchs.

6.2 Exkurs: Zum europäischen Emissionshandel

Im Mittelpunkt der 20/20/20-Zielsetzung steht – ebenfalls in rechtsverbindlicher Form – der europäische Emissionshandel zwischen Unternehmen. Mit diesem marktwirtschaftlichen Instrument sollen die Einbindung der EU in die internationale Klimapolitik nach dem Kyoto-Protokoll vollzogen und externe Umweltkosten (frei werdende Treibhausgasemissionen und hier insbesondere CO₂-Emissionen) minimiert werden. Dabei stellt die Gefahr der Erderwärmung eine globale Gefahr dar, die langfristig auf zwei Grad begrenzt werden soll, sich aber dem Verursacherprinzip entzieht. Nationen, welche die Atomsphäre mit Treibhausgasen belasten, bekommen die selbst zu verantwortenden Auswirkungen nicht exklusiv, sondern nur zu einem kleinen Teil zu spüren. Denn die Emissionen verteilen sich über den Globus und belasten die Menschheit insgesamt. Vor diesem Hintergrund entsteht bei der Bekämpfung des Klimawandels das in der Ökonomie bei öffentlichen Gütern auftretende Trittbrettfahrerproblem (Bontrup 2008, S. 125ff.), das durch den Emissionshandel ausgeschaltet werden soll.

Ohne Zweifel ist dabei in der Theorie der Emissionshandel ein überaus elegantes Instrument: Die politisch gesetzte (garantierte) Zielerreichung kann bei konsequenter Umsetzung des Emissionshandels über eine Börse zu minimalen gesellschaftlichen Kosten bewerkstelligt werden. Ein Rückblick auf die Erfahrungen mit dem weltweiten Zertifikatehandel zeigt aber auch, welche Probleme sich in der praktischen Umsetzung ergeben. Nach Informationen des Carbon Dioxide Information Analysis Centre haben die globalen CO₂-Emissionen im Jahr 2013 die Rekordmarke von 36 Milliarden Tonnen erreicht, damit lagen

sie um 61 Prozent über denen des Kyoto-Referenzjahres 1990. Dabei weist China etwa seit dem Jahr 2000 ein exponentielles Emissionswachstum auf und rangiert mit 27 Prozent des weltweiten CO₂-Ausstoßes absolut gesehen an der Spitze, noch vor den USA mit 14 Prozent und der EU-28 mit zehn Prozent (vgl. <http://www.globalcarbonproject.org/carbonbudget/13/presentation.htm>). Bezogen auf die Emissionen pro Kopf liegt China mit 1,9 Tonnen pro Jahr gleichauf mit der EU, aber deutlich unter den USA mit 4,4 Tonnen pro Jahr. Während jedoch der Pro-Kopf-Verbrauch seit 2000 in den USA um etwa 20 Prozent zurückging und sich in der EU um etwa 14 Prozent verringerte, hat er sich in China mehr als verdoppelt.

Die starke Ausweitung der Emissionen zeigt, dass der internationale Zertifikatehandel nur wenig zur Bekämpfung des Klimawandels beiträgt. Es werden seit der zweiten Verpflichtungsrunde des Kyoto-Protokolls ohnehin gerade einmal knapp 15 Prozent der globalen CO₂-Emissionen erfasst. Insofern kann man von einem Instrument, das rund 85 Prozent der Luftverunreinigung mit Treibhausgasen nicht berücksichtigt, auch keine Effektivität erwarten. Die Hauptursache liegt dabei im Trittbrettfahrerproblem: Entweder werden, um möglichst viele Länder zur Partizipation zu bewegen, Kompromisse gemacht, die aber die Effektivität des Emissionshandels beeinträchtigen. Oder es wird konsequent auf eine wirklich nachhaltige Klimapolitik gesetzt, bei der dann aber viele Länder außen vor bleiben, wodurch sich ebenfalls die Effektivität verringert. Das gilt auch innerhalb des europäischen Emissionshandels. Auch hier werden als Ergebnis eines am Machbaren orientierten Kompromisses eben nicht alle Emissionsquellen in das System einbezogen. EU-weit sind es zurzeit nur gut 11.000 Anlagen (Kraftwerke, Ölraffinerien, Zementfabriken, Stahl- und Papierfabriken etc.), sodass auch hier lediglich rund 45 Prozent der Treibhausgasemissionen durch den EU-Zertifikatehandel erfasst werden.

Darüber hinaus hat sich die konkrete Festlegung des optimalen Emissionsziels, die theoretisch dem Prinzip „Grenzvermeidungskosten = Grenzschaten“ folgen sollte, als überaus schwierig erwiesen. Dabei haperte es bereits daran, keine zuverlässigen Emissionsdaten zu haben. Noch viel schwieriger ist es, die Grenzvermeidungskosten – und erst

recht den Grenzschaten – zu quantifizieren. Angesichts dessen, aber auch in Anbetracht der unerwarteten Einbrüche durch die Finanzmarkt- und die Eurokrise hat sich die EU-Politik für eine zu großzügige Ausstattung mit Zertifikaten entschieden. Ebenfalls problematisch ist die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten. Sie wurde mit dem völlig abwegigen betriebswirtschaftlichen Opportunitätskostenargument in die Endproduktpreise einkalkuliert und hat zu immensen „windfall-profits“ bei den Unternehmen zulasten der Gesellschaft geführt. Hier sind allein die deutschen Elektrizitätsunternehmen mit einer zweistelligen Milliardensumme (rund 22 Milliarden Euro) von der Politik beschenkt worden. Ein unglaublicher Skandal!

Des Weiteren entstehen Probleme durch die Organisation des Zertifikatehandels über Börsen. Dies eröffnet die Möglichkeit von Spekulationen und kriminellen Manipulationen, u.a. durch Umsatzsteuerhinterziehungen. Obendrein verdienen die CO₂-Händler Gebühren, und für Finanzinvestoren lockt eine Rendite. Insofern entstehen durch die Systemorganisation beträchtliche Transaktionskosten. Die Kritik bedeutet nicht, dass alternative Instrumente nicht ebenfalls mit ähnlichen oder gar zusätzlichen Problemen konfrontiert würden. Sie zeigt aber, dass sich die theoretischen Vorteile des Emissionshandels in der Realität marktwirtschaftlich-kapitalistischer Ordnungen erheblich relativieren. Elmar Altvater (2008) hält angesichts der Kritik den Zertifikatehandel sogar für einen systemisch falschen Ansatz: „Die Konstruktion des Emissionshandels ist eben darauf ausgelegt, die institutionellen Grundlagen eines kapitalistischen Systems nicht anzutasten, obwohl die Dynamik des Kapitalismus zur Übernutzung der natürlichen Ressourcen und zur Zerstörung von Öko-Systemen beiträgt. Den Kohlenstoffzyklus allein zu betrachten oder die Energiekette mit Hilfe marktbasierter Instrumente optimieren zu wollen, reicht nicht, um das bedrohliche Klimaproblem und die damit zusammenhängende Ernährungskrise zu bewältigen.“

Auf dem Weg zur endgültigen Energiewende bestätigte die schwarzgelbe Bundesregierung in ihrem Energiekonzept von 2010 die dringend notwendige, forcierte Umsetzung des IEKP. Ausgehend von der Überzeugung, dass der „Weg in das regenerative Zeitalter möglich

und gangbar ist“ (BMU/BMWi 2011, S. 5), skizzierte sie sogar eine Entwicklungsperspektive bis 2050 und verschärfte zum Teil die Zielmarken des IEKP. So wurde der EE-Stromerzeugungsanteil am Bruttostromverbrauch bis 2030 auf 50 Prozent und bis 2050 auf 80 Prozent festgelegt und außerdem die Reduktion der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 bis 2050 bei 80 bis 95 Prozent fixiert.

Paradox und kontraproduktiv war dagegen der schwarz-gelbe Regierungsbeschluss einer Laufzeitverlängerung für AKWs bis 2037 gegenüber dem originären Atomausstiegsbeschluss des Jahres 2000 bzw. dem Atomausstiegsgesetz von 2002, nach dem spätestens 2022 der letzte Atommeiler abzuschalten ist. Diese Entscheidung hielt Schwarz-Gelb für das „geeignete Instrument, um auch im Stadium des Übergangs in das regenerative Zeitalter das Ziel einer wirtschaftlichen, sauberen und sicheren Energieversorgung zu erreichen“ (Bundesregierung 2010, S. 1). Ein Teil der damit verbundenen Zusatzgewinne bei den AKW-Betreibern sollte zur Beschleunigung des Ausbaus der EE und der Kraftwärmekopplung (KWK), der Entwicklung von Speichertechnologien sowie der Gewinnung von Energieeffizienz für den staatlichen „Energie- und Klimafonds“ abgeschöpft werden. Der Übergang in das EE-Zeitalter, so die schwarz-gelbe Bundesregierung, sei unter verstärkter Nutzung der Kernkraft als „Brückentechnologie“ und mit Rücksicht auf die wirtschaftlichen Interessen bis zu dem Zeitpunkt zurückzustellen, zu dem man es sich „leisten“ könne.

Anknüpfend an das energiepolitische Dreieck (Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit) wurden dabei vom BMU/BMWi (2011, S. 8) folgende zentrale qualitative Oberziele ausgegeben: „Deutschland soll in Zukunft bei wettbewerbsfähigen Energiepreisen und hohem Wohlstandsniveau eine der energieeffizientesten und umweltschonendsten Volkswirtschaften der Welt werden. Ein hohes Maß an Versorgungssicherheit, ein wirksamer Klima- und Umweltschutz sowie eine wirtschaftlich tragfähige Energieversorgung sind zugleich zentrale Voraussetzungen, das Deutschland auch langfristig ein wettbewerbsfähiger Industriestandort bleibt.“

Die japanische Reaktorkatastrophe von 2011 hat dann in Deutschland zu einer „beschleunigten Energiewende“ geführt. Es kam zu einer

Suspendierung der noch kurz zuvor beschlossenen Laufzeitverlängerung von AKWs. Acht Atommeiler wurden sofort vom Netz genommen. Daneben wurde der Ausbau der EE und KWK verstärkt und eine Beschleunigung des Stromnetzausbaus, sowohl der Höchstspannungs-Übertragungsnetze als auch der Mittel- und Niederspannungs-Verteilernetze, beschlossen. Der Ausbau der Netze ist dabei dringend geboten, um die forcierte Ausrichtung der Stromversorgung auf EE und deren Stromtransport von den Erzeugungs- in die Verbrauchsregionen über große Entfernungen zu ermöglichen und die Einspeisung von zunehmend dezentral erzeugtem EE-Strom sicherzustellen.

6.3 Paradigmenwechsel im Energiewirtschaftsgesetz

Die in Deutschland bisher sukzessiv umgesetzte Energiewende kann man nicht ohne Berücksichtigung des sie überlagernden und 1998 novellierten Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) verstehen und beurteilen. Das EnWG steuert rechtlich gesehen die gesamte deutsche Energiewirtschaft. Schon 1985 hat dabei u.a. Peter Hennicke ausführlich auf die Hemmnisse für eine Energiewende hingewiesen, die von der etablierten und monopolisierten Energiewirtschaft und ihrer rechtlichen Absicherung durch das praktizierte Energierecht ausgingen. Die bis dato bestehenden Gebietsmonopole der EVU, die man als „natürliche Monopolisten“ (vgl. Tirole 1995, S. 42ff) eingestuft hatte, wurden mit der Liberalisierung 1998 aufgelöst. Sowohl Tarif- als auch Sondervertragskunden konnten seit der ersten Konstituierung des Energiewirtschaftsgesetzes im Jahre 1936 zum ersten Mal ohne jedwede Einschränkung ihren Stromanbieter frei wählen und auch wieder wechseln. Die bis dahin bestehende staatliche Investitionsaufsicht wurde ebenso wie die EVU-freundliche Preis- und Kostenkontrolle auf Basis der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt) (vgl. dazu ausführlich Bontrup/Troost 1988) unter dem politisch geforderten „Regime des Wettbewerbs“ abgeschafft. Wie in anderen europäischen Staaten entwickelten sich mit der Marktöffnung auch in Deutschland recht schnell – für einen Teil des Elektrizitätsgeschäfts – Börsenplätze.

Speziell bei den Stromnetzen entschied sich die damals herrschende rot-grüne Bundesregierung, auch auf Druck der Energielobby (vgl. Tillack 2009, S. 43ff.), für das Modell des verhandelten Netzzugangs. Im Gegensatz zu fast allen anderen europäischen Ländern wurde hierzulande ein Sonderweg beschritten und zunächst bewusst auf die Einrichtung einer neutralen Regulierungsbehörde für Energie verzichtet. Statt staatlicher Kontrolle wurde, getreu einem falsch verstandenen neoliberalen Markt- und Wettbewerbsansatz, auf eine „Selbstregulierung durch die Marktakteure“ – Vertreter der privaten Haushalte (Verbraucherschutzverbände) waren hier nicht zugelassen – in den sogenannten Verbändevereinbarungen gesetzt.

Der erhoffte Wettbewerb fand allerdings nur kurzzeitig statt. Danach bildeten sich schnell oligopolistische Machtstrukturen heraus. Die ehemaligen neun Gebietsmonopolisten reagierten auf den „drohenden“ Wettbewerb sofort mit Fusionen, die durch das deutsche Wettbewerbsrecht aufgrund zu großzügiger Zusammenschlusschwellen nicht unterbunden werden konnten. Dabei wurde der Konzentrationsprozess durch die Ausgangsstrukturen auf dem Markt für Elektrizität mit wenigen großen stromerzeugenden und vielen kleinen Anbietern ohne eigene Erzeugungskapazitäten (Stadtwerke) begünstigt. Bereits im Vorgriff auf die Liberalisierung entstand 1997 die EnBW Energie Baden-Württemberg AG, im Jahr 2000 folgten die Gründungen der E.ON AG und der RWE AG. Den Abschluss dieses Konzentrationsprozesses bildete 2002/2003 die Vereinigung ost- und norddeutscher Anbieter zur Vattenfall Europe AG. Diese „Big 4“ agierten von Anfang an als integrierte oligopolistische Verbundunternehmen und deckten den kompletten elektrizitätswirtschaftlichen Wertschöpfungsprozess von der Erzeugung über den Transport und den Handel bis hin zum Vertrieb ab (vgl. Bontrup/Marquardt 2011).

In der Erzeugungssparte – und damit am strategisch wichtigsten Ansatzpunkt der Stromversorgung – besaßen die „Big 4“ zeitweise bis zu 90 Prozent der nationalen Produktionskapazitäten. Hier hätte zwar eine verstärkte Einbindung des deutschen in einen europäischen Binnenmarkt über die Auslandskonkurrenz im Prinzip belebend wirken können. Dazu fehlten jedoch die technologischen Voraussetzungen.

Engpässe an den Grenzkuppelstellen des Netzes schotteten den deutschen Markt stark ab, wobei die Netzbetreiber mit Blick auf ihre vertikale Integration in die vier Großkonzerne selbst wenige Anreize hatten, die Engpässe schnell zu beseitigen (vgl. Bontrup/Marquardt 2010).

Hinzu kamen durch ein verändertes Investitionsparadigma hohe Markteintrittsbarrieren für neue Stromerzeuger. Vor der Liberalisierung garantierten die Gebietsmonopole, dass selbst die Folgekosten von nachträglich ineffizienten Investitionen in die Preise weitergewälzt werden konnten, ohne den Verlust von Kundinnen und Kunden befürchten zu müssen. Dies verringerte zwar das Streben nach effizienten Lösungen, begünstigte aber grundsätzlich die Investitionsbereitschaft. Seit der Liberalisierung hingegen müssen sich die Investitionen, abgesehen von den EE-Anlagen aufgrund des EEG (vgl. 6.4), auf dem Markt gegenüber der Konkurrenz „rechnen“, da ansonsten die Abnehmer beim Versuch der Kostenüberwälzung den Anbieter wechseln (können). Dabei erweist sich aber die Renditekalkulation in der Branche wegen langer Planungs- und Amortisationszeiten, der oftmals hohen Investitionssummen, starker wechselseitiger Investitionsabhängigkeiten beispielsweise zwischen Netz- und Kraftwerksinvestitionen, längerfristig schlecht kalkulierbarer Primärbrennstoff- und CO₂-Zertifikatepreise und der Ausbauwiderstände der Bevölkerung als überaus schwierig.

Darüber hinaus hat die Politik mit ihrem Hin und Her hinsichtlich des AKW-Ausstiegs nicht gerade zu mehr Planungssicherheit beigetragen und so neue Anbieter keinesfalls ermutigt, den „Big 4“ eine ausreichende Erzeugungskonkurrenz zu bieten. Bezogen auf die Investitionen in erneuerbare Energien war zwar eine weitaus größere Planungssicherheit gegeben. Aber bis zum Jahr 2000 hatten gerade Stadtwerke und öffentliche Regionalversorger keinen Zugang zur EE-Förderung. Darüber hinaus war es den Stadtwerken durch ein sehr rigides Gemeindewirtschaftsrecht oftmals nicht erlaubt, sich außerhalb der kommunalen Grenzen wirtschaftlich zu betätigen. Hier ist erst in den vergangenen Jahren durch rechtliche Änderungen mehr Flexibilität möglich geworden.

Ein Blick auf die Transportsparte zeigt zudem, dass durch die Verbändevereinbarungen kein diskriminierungsfreier Netzzugang geschaf-

fen wurde. Die „Big 4“ instrumentalisieren ihre Netzhoheit im Rahmen der integrierten Verbundunternehmen durch hohe Netzdurchleitungs-entgelte. Die wenigen neuen, auf das von der Konkurrenz betriebene Netz angewiesenen Stromanbieter zogen sich recht schnell wieder vom deutschen Strommarkt zurück. Von Hirschhausen (2008) bewertet diesen spezifisch deutschen Weg über Verbändevereinbarungen denn auch vernichtend: „Dass sich die Monopolisten und Verbände ihre eigenen Spielregeln schreiben konnten, bedeutet im Rückblick mindestens fünf verlorene Jahre für den Wettbewerb.“ Diesem Urteil schloss sich in ihrem 17. Hauptgutachten die Monopolkommission (2008) an.

Damit war der Konzentrationsprozess aber noch nicht beendet. Die vier großen Versorger, allen voran das Duopol E.ON und RWE, beteiligten sich zusätzlich an zahlreichen Regionalversorgern sowie an Stadtwerken. Hierdurch konnte über die abgestellten Aufsichtsräte die potenzielle Erzeugungskonkurrenz kontrolliert, Einfluss zur Sicherung von Absatzmärkten geltend gemacht und obendrein eine beträchtliche Beteiligungsrendite abgeschöpft werden, die dann an anderer Stelle wieder zum Machtaufbau reinvestiert werden konnte. Zeitweise hielten hier die „Big 4“ über 300 Beteiligungen an den Stadtwerken und Regionalversorgern. Außerdem fuhren die Konzerne eine Internationalisierungsstrategie durch den Kauf von oder durch Beteiligungen an europäischen Energieversorgern. Auch im Vertrieb haben sich zumindest drei der „Big 4“ nicht gerade beeilt, um in den bundesdeutschen Wettbewerb einzutreten, was sicherlich auch durch eine anfangs hohe Wechsellethargie bei den Haushaltskundinnen und -kunden begünstigt wurde. Zwar verfügte EnBW mit Yello-Strom bereits 1998 über einen national operierenden Billigstromanbieter. RWE und E.ON zogen mit „Eprimo“ bzw. „E-wie-einfach“ jedoch erst 2007 nach, bei Vattenfall dauert es mit „Easy-Strom“ sogar noch ein Jahr länger.

6.4 Staatliche Nachregulierung

Durch eine Mischung von Politik- und Marktversagen blieb die ursprünglich erhoffte ökonomische Wirkung der Strommarktlibera-

lisierung lange Zeit aus. Aufgrund der völlig unbefriedigenden Ergebnisse und auf nachhaltigen Druck der EU-Kommission sah sich dann die zweite rot-grüne Bundesregierung vor dem Hintergrund der EU-Beschleunigungsrichtlinie von 2003 veranlasst, zur „Belebung des Wettbewerbs“ deutlich nachzuregulieren. In der in nationales Recht umzusetzenden EU-Richtlinie wurde die Schaffung einer staatlichen Strom-Regulierungsbehörde ebenso verbindlich vorgeschrieben wie ein regulierter Netzzugang (statt eines verhandelten). Dazu verabschiedete die gerade konstituierte große Koalition aus CDU/CSU und SPD im Jahr 2005 eine zweite Novelle des EnWG. In Verbindung mit mehreren rechtlich komplexen und ökonomisch wirkungsvollen Begleitverordnungen hat man sich dabei auf zentrale Schwachstellen des bisherigen liberalisierten (aber nicht wettbewerblichen) Systems von 1998 fokussiert. So wurde beispielsweise eine staatliche Bundesnetzagentur für die Elektrizitätswirtschaft und Gaswirtschaft geschaffen. Daneben wurden die Netzentgelte durch eine Anreizregulierung ausgesteuert, die gesellschaftsrechtliche Entflechtung („Legal Unbundling“) integrierter Energieunternehmen wurde bis Mitte 2007 für größere Energieversorger verbindlich vorgeschrieben und der Anbieterwechsel für Haushaltskunden erleichtert. Weiterhin wurde der diskriminierungsfreie Anschluss neuer Kraftwerke ans Netz garantiert und beschleunigt und die Anwendung des Missbrauchstatbestandes auf die Energiewirtschaft im § 29 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verschärft.

Hinsichtlich der weiterhin als natürliches Monopol ausgeregelten Stromnetze mussten die Energieversorger die Übertragungs- und Verteilungsnetze einer völligen Neubewertung unterziehen. Die Möglichkeit einer weiteren Instrumentalisierung zum Fernhalten des Wettbewerbs wurde nun nachhaltig verbaut. Gleichzeitig wurden die Netze gestützt. In Anbetracht dessen, aber auch wegen kartellrechtlicher Auflagen, bevorstehender umfangreicher Netzinvestitionen und eines mittlerweile akuten Finanzbedarfs haben E.ON und Vattenfall sich ganz und RWE mehrheitlich von ihren Übertragungsnetzen getrennt, obwohl sie lange Zeit deren strategische Bedeutung für einen „integrierten Energieversorger“ betont haben.

In einem ersten Zwischenschritt der Netzregulierung mussten dann die Netzbetreiber bis Ende 2008 ihre Netzentgelte in zwei Genehmigungsrounds von der Regulierungsbehörde bewilligen lassen. Dabei handelte es sich noch um eine reine Kostenregulierung. Inklusive kalkulatorischer Gewinnbestandteile durften hier aufwandsgleiche Kosten nur in einem Umfang eingepreist werden, in dem sie sich auch, quasi als ein Surrogat, in einem wettbewerblichen Markt einstellen würden. Ab Anfang 2009 trat im zweiten Schritt die Anreizregulierungsverordnung (ARegV) in Kraft. Die Netzentgelte wurden nun in Form eines „Revenue Caps“ mit dem Ziel festgelegt, Effizienzpotenziale durch eine Entkoppelung der Erlöse (also der Preise bei nahezu unveränderten Durchflussmengen) von den Kosten zu erschließen. Dabei wurden Preisobergrenzen vorgegeben, die sich Jahr für Jahr verringern. Das Ausmaß der Reduktion setzt sich dabei aus zwei Komponenten zusammen: Zum einen wird für alle Unternehmen jährlich der gleiche Produktivitätsabschlag angesetzt. Zum anderen wird für jedes Unternehmen ein individueller Abschlag bestimmt, der von der Höhe der noch auszumachenden individuellen Ineffizienzen abhängt. Durch den abwärtsgerichteten Erlöspfad sollen die Netzbetreiber angeregt werden, ihre Kosten durch Rationalisierungsmaßnahmen mindestens ebenso schnell wie die Erlöse zu senken. Gelingt dies, können sie ihre Gewinne als Residualgröße stabilisieren, bleibt der Kostenabbau jedoch hinter der angelegten Erlösdynamik zurück, geht dies zulasten der Gewinne. Zunächst waren bzw. sind zwei fünfjährige Regulierungsperioden – von Anfang 2009 bis Ende 2013 und von Anfang 2014 bis Ende 2018 – vorgesehen. Weitere Regulierungsphasen sollen sich anschließen, ohne dass deren Ausgestaltung derzeit schon präzisiert wäre. Seit der Nachregulierung sind die Durchleitungsentgelte bei den Netzen deutlich gefallen. In diesem Kontext hat sich auf der Ebene des Vertriebs ein intensiver Wettbewerb eingestellt. Die Zahl der Anbieter hat kontinuierlich zugenommen. Mittlerweile gibt es 124 Stromanbieter, wovon 77 Vertriebsanbieter rund 95 Prozent der deutschen Postleitzahlengebiete abdecken. Nach Angaben des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) können einzelne Haushalte im Durchschnitt unter 85 Strom- und unter 22 Gasanbietern auswählen.

Was politisch jedoch nicht unmittelbar nachreguliert werden konnte, war der entstandene Konzentrationsprozess über Fusionen und Beteiligungen. Diesbezüglich sieht das deutsche Wettbewerbsrecht keine nachträgliche Entflechtungsmöglichkeit vor. Zwar hatte der Ex-Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle (FDP) gerade auch mit Blick auf die „Big 4“ ein solches Gesetz als Ultima Ratio auf den Weg bringen wollen. Am Ende ist es aber wieder, auf Druck der EVU, in einer Schublade verschwunden. Dennoch hat sich aus verschiedenen Gründen auf nationaler Ebene die Entflechtungstendenz eingestellt, dass sich die „Big 4“ von Randbeteiligungen trennten. Gerade bei E.ON und RWE spielt es eine wichtige Rolle, dass sie im Inland mittlerweile an ihre rechtlichen Expansionsgrenzen gestoßen sind und sich infolgedessen neu in Richtung einer verstärkten Internationalisierung ausgerichtet haben. Hinzu kommt, dass die Beteiligungen an den hauptsächlich Strom verteilenden Stadtwerken wegen der Netzregulierung nicht mehr die erhoffte Rendite abwerfen und dass die Verkaufserlöse bei nachlassendem betriebswirtschaftlichen Erfolg dringend an anderer Stelle benötigt werden. Überdies ist der Einfluss auf die Geschäftspolitik der Stadtwerke bei zunehmend rein wirtschaftlich orientierten Aufsichtsratsentscheidungen zurückgegangen. Angesichts dessen hat sich der Branchenführer E.ON sogar von der Thüga getrennt, in der die Stadtwerke-Beteiligungen gebündelt waren. Damit lässt auch der noch verbliebene informelle Einfluss der Großkonzerne nach, über die abgestellten Aufsichtsräte die Beschaffung in Richtung der eigenen Erzeugungskapazitäten zu kanalisieren, nachdem zuvor schon das Bundeskartellamt eine derartige Einflussnahme, die in Form von exklusiven Lieferverträgen mit den Anteilseignern vorlag, unterbunden hatte. Dass mit dem Abstoßen von Randbeteiligungen dem gewachsenen politischen Druck als Reaktion auf die Marktmacht ein wenig die Kraft genommen werden konnte, wird von den Großkonzernen als Mitnahmeeffekt sicherlich ebenfalls gern gesehen.

Darüber hinaus haben viele Stadtwerke durch Zusammenschlüsse auf unterschiedlichen Ebenen eine Gegenmacht zu den „Big 4“ gebildet, indem sie beim Einkauf kooperieren oder sich mit eigenen Erzeugungskapazitäten unabhängig machen. So haben sich die acht größten Kom-

munalversorger zur Gruppe der 8KU zusammengeschlossen, um verstärkt an einem Strang zu ziehen und in eigene Erzeugungskapazitäten zu investieren. In ähnlicher Weise dienen die Trianel-Gruppe und die Thüga den darin mitwirkenden Stadtwerken als Kooperationsplattform. Auch der Kauf des Mehrheitsanteils der Steag durch ein Stadtwerke-Konsortium hatte als wichtiges Ziel, mit eigenen Kraftwerken unabhängiger von den Lieferungen der „Big 4“ zu werden (Bontrup/Marquardt 2012a). Gestärkt wird der Prozess der Gegenmachtbildung seit geraumer Zeit auch durch Rekommunalisierungsbestrebungen. Aus Unzufriedenheit mit der Macht der „Big 4“, aber auch mit dem Verhalten der sie in ihrem Geschäftsgebaren zuweilen adaptierenden großen Stadtwerke sind vielerorts basisdemokratische Bewegungen entstanden, um wieder eigene dezentral gesteuerte und ökologisch ausgerichtete Stadtwerke zu gründen (vgl. Berlo/Wagner 2013). Oftmals wird dabei – wie beim jüngsten Bürgerentscheid in Hamburg – das Auslaufen von langfristigen Konzessionsverträgen für die Netze als Sprungbrett für eine solche Rekommunalisierung betrachtet.

6.5 Verlierer der Elektrizitätsmarkliberalisierung

Ungeachtet der unbestreitbaren Erfolge der eingeschlagenen energiepolitischen Wende waren die privaten Haushalte als Kunden und Teile der Beschäftigten in den EVU die bisherigen Verlierer der Liberalisierung auf den Strommärkten, ebenso Städte und Gemeinden mit Beteiligungen an den EVU durch geringere Gewinnabführungen. Zahllose Privathaushalte haben dagegen als EE-Anbieter von den EEG-Förderungen profitiert. Auch die Lieferanten der Strombranche mussten mit Preisabschlägen bei ihren Zulieferungen (Vorleistungen) Zugeständnisse machen. Durch einen drastischen Personalabbau um 55.000 Beschäftigte (von 1998 bis 2010; neuere Daten liegen nicht vor) – dies waren 23 Prozent in den EVU – konnte im selben Zeitraum die Wertschöpfung (Gesamtleistung minus Vorleistungen) um 84 Prozent gesteigert werden. Die in den Unternehmen verbliebenen Beschäftigten wurden dagegen von 1998 bis 2010 mit einem

Anstieg ihrer Arbeitseinkommen um 24 Prozent entlohnt. Angesichts einer erzielten Arbeitsproduktivitätssteigerung von 138 Prozent sowie einer gleichzeitigen Strompreissenkung für Unternehmen von nur sechs Prozent und einer sogar noch durchgesetzten Preiserhöhung für private Haushalte um 7,6 Prozent von 1998 bis 2010 blieb die von den EVU zugestandene Lohn- und Gehaltssteigerung weit hinter dem verteilungsneutralen Spielraum zurück. Der daraus folgende Umverteilungsprozess zugunsten der Shareholder der EVU und ihrer Gewinne, die sich bis 2010 als Nettobetriebsüberschüsse vervierfacht hatten, soll offensichtlich durch einen forcierten Personalabbau auch zukünftig unter den Bedingungen einer beschleunigten Energiewende weitergehen. Dies wird in der Umsetzung für die EVU aber zunehmend schwieriger. Zum einen müssen die „Big 4“ aufgrund einiger gefloppter Aufkäufe von Energie- und Wasserversorgern im Ausland im Rahmen ihrer Internationalisierungsstrategie hohe Wertberichtigungen bilden und sind zusätzlich durch beträchtliche Verschuldungsgrade mit entsprechenden Zinsaufwendungen belastet. Viel schwerer wiegt für die „Big 4“ aber der Angriff aus dem EEG, neben dem Atomausstieg das „Herzstück“ der Energiewende.

6.6 Zum EEG als „Herzstück“ der Energiewende

Um den forcierten Ausbau der erneuerbaren Energien anzureizen, ist das EEG mehrmals novelliert worden, letztmalig im August 2012. Seine wichtigste Komponente ist die Förderung der EE-Investitionen. Den „Öko-Investoren“ werden dabei per Gesetz der rasche Netzanschluss, eine vorrangige Stromeinspeisung sowie nach Anlagenart unterschiedliche und in der Regel auf 20 Jahre festgelegte Vergütungssätze garantiert. Jahr für Jahr sinken die für den kompletten Förderzeitraum fixierten Sätze für Neuinvestitionen nach einem vorgegebenen erzeugungsspezifischen Schlüssel. Die Kehrseite der Subventionierung besteht darin, dass die Differenzkosten, also die über die EEG-Umlage auf die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergewälzte Spanne zwischen der geleisteten Vergütung und dem

erzielten Marktwert (Strombörsenpreis), deutlich zugelegt haben. Dies liegt immanent am politisch festgelegten Fördersystem. Die Eigentümer von „Ökostromkraftwerken“ werden zunächst von den Netzbetreibern nach den festen Vergütungssätzen bezahlt. Diese verkaufen den Strom an der Börse. Die Differenz zwischen dem festen Vergütungssatz und dem Strombörsenpreis (die Differenzkosten) dürfen sich die Netzbetreiber von den Stromkundinnen und -kunden mittels der EEG-Umlage zurückholen. Sinkt nun an der Strombörse der Preis für Elektrizität, weil immer mehr Ökostrom aus EE im Angebot ist, so steigt die Differenz zwischen fester Vergütung und dem an der Börse erzielten Ökopreisstrom. Je niedriger also der Börsenstrompreis ausfällt, umso höher ist die EEG-Umlage und damit die Belastung der Stromnachfrager. Hier gilt die Faustregel: Sinken die Börsenstrompreise um 0,5 ct/kWh, so steigt die EEG-Umlage um rund 0,19 Cent an. Steigen sie, dann sinkt die Umlage entsprechend. Bei der Kalkulation für 2014 wurde die EEG-Umlage auf 6,240 Ct/kWh festgelegt. 2013 lag die Umlage bei 5,277 und 2010 noch bei 2,047 Ct/kWh. Von 2010 bis 2014 ist das ein Anstieg um 204,8 Prozent!

Allerdings ist dieser immense Anstieg der EEG-Umlage nicht allein auf die Entwicklung der Differenzkosten zurückzuführen, sondern auch auf die Tatsache, dass die Differenzkosten aufgrund einer wachsenden Zahl von „Härtefällen“ auf weniger Verbraucherinnen und Verbraucher umgelegt werden. Um insbesondere die stromintensive Industrie im internationalen Wettbewerb nicht übermäßig zu belasten, sorgte diese Regelung des EEG dafür, dass die stromintensiv produzierenden Industriekunden, die knapp ein Drittel des industriellen Stromverbrauchs auf sich vereinigen, in den Genuss einer Ausnahmeregelung kommen. Demnach haben sie nur 0,05 ct/kWh als Umlage zu entrichten. Dadurch ist bis heute die deutsche Industrie der Hauptprofiteur der Energiewende. Im Jahr 2012 wurde die Industrie mit 2,7 Milliarden Euro entlastet. 2013 werden es wohl fast fünf Milliarden Euro und 2014 sogar sieben Milliarden Euro sein (Frankfurter Rundschau, 15.08.13). Hinzu kommt: Die schwarz-gelbe Bundesregierung hatte 2011 bei der EEG-Novelle die Ausnahmen noch deutlich ausgeweitet. Daraufhin haben bis Anfang Juli 2013 beim Eschborner Bundesamt für

Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bafa) weitere 2.367 Unternehmen für 2014 einen Rabatt beantragt. „Die eingegangenen Anträge entsprechen 119.000 Gigawattstunden Strom, die an 3.458 Standorten verbraucht werden. [...] Die meisten Produktionsstätten befinden sich in Nordrhein-Westfalen (791) und Bayern (496).“ (Doemens 2013, S. 4) Gerade die größten Stromverbraucher werden auf diesem Weg bei den Kosten der Energiewende primär von den privaten Haushalten und den weniger stromintensiven Branchen quersubventioniert. Da sich private Haushalte der EEG-Umlage nicht entziehen können und deren Anstieg die Geringverdienerinnen und Geringverdiener überproportional stark betrifft, wird hier derzeit vom Bundesverband der Verbraucherzentralen eine Entlastung von der Stromsteuer gefordert. Dieser Forderung hat sich die SPD in ihrem Wahlprogramm angeschlossen. Sie will die Stromsteuer um 25 Prozent senken und damit die Verbraucherinnen und Verbraucher um 1,6 Milliarden Euro entlasten. Auch will die SPD die Ausnahmeregelungen für energieintensive Unternehmen bei der EEG-Umlage überprüfen und so den Stromverbraucherinnen und Stromverbrauchern weitere 500 Millionen Euro ersparen. Bundesumweltminister Peter Altmaier (CDU) wollte dagegen Anfang 2013 die ausgeuferte Ausweitung der Privilegierungen wieder zurückfahren und eine „Strompreisbremse“ einführen. „Doch zunächst haderte er mit FDP-Wirtschaftsminister Philipp Rösler, dann konnte er sich mit den Ländern nicht einigen, und schließlich ließ Kanzlerin Angela Merkel (CDU) das gesamte Vorhaben in der Schublade verschwinden.“ (Doemens 2013, S. 4)

6.7 Das EEG greift die Stromkonzerne an

Lange Zeit war für die „Big 4“ der Energiewirtschaft die Dominanz in der Erzeugungssparte der zentrale Erfolgsgarant. Noch im Januar 2011 berichtete das Bundeskartellamt (2011, S. 8f.) in einer Sektoruntersuchung, dass der Anteil der „Big 4“ zwar sowohl gemessen an den Erzeugungskapazitäten als auch gemessen an der Stromeinspeisung bereits deutlich abgenommen hat. Dennoch blieb die Behörde

bei der Einschätzung, „dass sich auf dem deutschen Erstabsatzmarkt mindestens drei, wahrscheinlich sogar vier Unternehmen in einer Position befinden, die es ihnen ermöglicht, sich in einem nennenswerten Umfang unabhängig von ihren Wettbewerbern, Abnehmern und schließlich gegenüber den Verbrauchern zu verhalten und dadurch den Wettbewerb auf dem Erstabsatzmarkt zu beeinträchtigen“. Zumindest E.ON, RWE und Vattenfall verfügten dabei sogar „individuell über eine marktbeherrschende Stellung“.

Jetzt ist es jedoch für die Konzerne zu einer Erosion ihrer Macht gekommen. Ursache ist insbesondere der in den vergangenen Jahren weit überproportionale Ausbau der EE. Mittlerweile beträgt der EE-Anteil am Bruttostromverbrauch fast 24 Prozent. Durch das große Angebot an EE-Strom und den Merit-Order-Effekt an den Strombörsen sinken die Großhandelspreise für Strom drastisch. Dadurch kommen die „Big 4“ zweifach unter Druck: Zum einen führen nicht mehr ausgelastete fossile Kraftwerkskapazitäten zu steigenden Produktionskosten je Kilowattstunde Strom, wobei zu bedenken ist, dass nur dieses Segment im Wettbewerb steht, da die Stromerzeugung mit Hilfe der EE nicht über den Markt (Wettbewerb), sondern durch das EEG staatlich ausgesteuert wird. Während die „Big 4“ nach Angaben der Monopolkommission (2013, S. 72) im Jahr 2007 noch mehrheitlich über 85 Prozent der konventionellen Kapazitäten in der Elektrizitätswirtschaft verfügten, ist ihr Anteil heute kontinuierlich auf 68 Prozent geschrumpft. Unter Berücksichtigung des österreichischen Marktsegments – Deutschland und Österreich sind durch die Netzverbindungen (Grenzkuppelstellen) zu einem Markt vereint worden – verringert sich die Quote sogar auf 58 Prozent.

Zum anderen geraten die „Big 4“ durch die an der Strombörse fallenden Großhandelspreise unter massivem Druck. Im Ergebnis sinken so die Gewinnmargen, oder es entstehen sogar Verluste. Die Folge: Alle vier Großkonzerne wollen jetzt konventionelle Kraftwerkskapazitäten stilllegen. Dies wäre aus ökologischer Sicht ein positives Ergebnis der beschleunigten Energiewende, wären da nicht die drohenden und auch schon beschlossenen weiteren Arbeitsplatzverluste bei den etablierten EVU. Die Gewerkschaften ver.di, IGBCE und auch die IG Metall ha-

ben hier aber dem Personalabbau, wenn er sich denn sozialverträglich gestaltet, bereits zugestimmt.

Über ihren Machtverlust durch veränderte Erzeugungsstrukturen hinaus – die vier Großen der Branche verschliefen schlicht den Umbau in Richtung EE bzw. ignorierten ihn aus Machtarroganz – gerieten die „Big 4“ durch den Beschluss, im Jahr 2011 acht Kernkraftwerke mit einer Nettonennleistung von 8,4 GW stillzulegen, zusätzlich unter Druck. Ihre Gewinne wurden dadurch hart getroffen. Daher zeichnet die Monopolkommission (2013, S. 88f.) in ihrem jüngsten Sondergutachten ein neues Bild: „Die wettbewerbliche Situation auf dem Markt für konventionell erzeugten Strom hat sich gegenüber den Ergebnissen früherer Untersuchungen deutlich verbessert. So waren nicht nur die Marktanteile großer deutscher Stromkonzerne in den vergangenen Jahren rückläufig, sondern auch die RSI-Analyse – und damit die Bewertung unter Einbeziehung von Nachfragedaten – zeigt erheblich geringere Möglichkeiten der Marktmachtausübung gegenüber früheren Untersuchungen. Dies ergibt sich eindeutig aus nahezu allen Berechnungen der Monopolkommission. [...] Vor diesem Hintergrund zeigt die Analyse [...], dass sich die Verhältnisse im Jahr 2012 dergestalt verschoben haben, dass die großen Energieversorgungsunternehmen im Moment nicht mehr über individuelle Marktmacht verfügen. Dadurch sind auch die Anreize zur kollektiven Marktbeherrschung gemindert. Für eine darüber hinausgehende Abstimmung im Rahmen kollektiver Marktbeherrschung sind derzeit ebenfalls keinerlei Anhaltspunkte erkennbar.“

6.8 Weitere bisherige Ergebnisse der Energiewende

Mit Blick auf den sukzessiven Atomausstieg befindet sich die deutsche Energiepolitik auf Kurs. Unmittelbar nach der Katastrophe von Fukushima wurde 2011 acht AKWs die Betriebsgenehmigung entzogen und den restlichen Kernkraftwerken noch eine jeweils individuell festgelegte Laufzeit (ohne Austauschmöglichkeit von Reststrommengen) bis maximal Ende 2022 zugestanden. Damit sind im Jahr 2011 knapp

neun GW Kernkraft mit einer Stromerzeugung von etwa 42 TWh vom Markt genommen worden. Bezogen auf den deutschen Jahresverbrauch von über 600 TWh sind dies immerhin ca. sieben Prozent der Produktion. Der Ausstiegsbeschluss genießt in der Öffentlichkeit und der Politik weiterhin einen großen Rückhalt. Ein Aufweichen oder gar eine Rücknahme dieses Beschlusses ist politisch nicht mehr denkbar, weshalb davon auszugehen ist, dass bis 2022 weitere knapp 13 GW mit einer Jahrerzeugung von etwa 97 TWh ebenfalls vom Netz genommen werden.

Hinsichtlich des Ziels der Treibhausgasreduktion bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 konnte bis zum Jahr 2012 eine Rückführung von knapp 26 Prozent vermeldet werden. In diesem Kontext hat die Abschaltung der acht AKWs allerdings eher belastend gewirkt. In dem Umfang, in dem die EE nicht in der Lage waren, die Erzeugungseinbußen aufzufangen, wurden verstärkt fossile Kraftwerke (insbesondere Braunkohlekraftwerke) eingesetzt, um die entstandene Lücke zu erfüllen. Primär dadurch dürfte der bis dahin rückläufige Beitrag der Energiewirtschaft zu den energiebedingten CO₂-Emissionen wieder gestiegen sein. Seit 2007 fiel der Anteil der Energiewirtschaft daran von 48,9 auf 45,6 Prozent. 2011 und 2012 war hier ein Anstieg auf zunächst 47 und dann auf 47,5 Prozent zu verzeichnen.

Beim Ziel des Primärenergieverbrauchs sind die Erfolge gemessen an den politischen Vorgaben bislang bescheiden. Mit konjunkturell bedingten Schwankungen konnte die Politik zwischen 2008 und 2012 lediglich einen Rückgang von gut vier Prozent verbuchen. Das Nahziel einer Rückführung um 20 Prozent bis 2020 erweist sich damit als kaum realistisch. Ähnlich negativ fällt die Beurteilung mit Blick auf den Stromverbrauch aus. Seit 2008 beliefen sich die Einsparungen hier auf nur drei Prozent, bei einem allerdings auf zehn Prozent deutlich reduzierten Zielwert.

Dafür gestaltet sich aber der Ausbau der EE recht erfolgreich. So hat sich der Anteil der EE am Bruttoendenergieverbrauch in Form von Strom, Wärme und Kraftstoffen seit 1990 fast versiebenfacht. Dabei hat die Dynamik besonders nach der Novellierung des EEG im Jahr 2004 deutlich zugelegt. 2012 lag der Anteil bereits bei fast 13 Prozent, so-

dass das Erreichen des für 2020 postulierten Zielwerts von 18 Prozent durchaus als realistisch eingestuft werden kann. Ebenso erfolgreich ist die Entwicklung des EE-Anteils am Bruttostromverbrauch. Seit 1990 hat sich hier die Quote ebenfalls fast versiebenfacht. Der Anstieg des Anteils erfolgt seit 2004 fast exponentiell, sodass angesichts des Wertes von 23,5 Prozent im Jahr 2012 die Erwartung, den Zielwert von 35 Prozent im Jahr 2020 erreichen zu können, gut begründet erscheint.

6.9 Ausblick

Ist jetzt aber Schluss mit der Energiewende, bevor sie so richtig begonnen hat? Die neue schwarz-rote Bundesregierung hat jedenfalls kalte Füße bekommen. Im Ende 2013 vorgelegten Koalitionsvertrag stehe das „Gegenteil von Energiewende“, so der Umweltpartei-Experte der Frankfurter Rundschau, Joachim Wille (Frankfurter Rundschau, 29.11.13). „Wer nur die Überschriften liest, merkt es nicht. Schwarz-Rot behauptet, am Klimaschutz-Oberziel für das aktuelle Jahrzehnt festzuhalten, das auch die früheren Bundesregierungen angepeilt hatten: Bis 2020 soll der CO₂-Ausstoß um 40 Prozent gesenkt sein, gemessen am Basisjahr 1990. Doch das ist das Papier nicht wert, auf dem es steht. Es ist nur zu schaffen, wenn die künftige Regierung in drei Feldern mutig mit klaren, ambitionierten Zielen und entsprechender Förderung vorangeht – beim Ausbau des Ökostrom-Anteils, bei der Energiewende im Wärmesektor und bei der Energieeffizienz generell. [...] Geblieben ist aber ein Energiewende-Torso. Man kann das überall durchdeklinieren. So sind die neuen Ausbauziele beim Ökostrom sogar schlechter als diejenigen, die die [...] schwarz-gelbe Bundesregierung vertrat. Der schwarz-rote Vertrag verschleiern das zwar, indem er die Zieljahre verschiebt. Statt für 2020 und 2030 nennt er Werte für 2025 und 2035. Doch die Analyse ergibt, dass das Ausbautempo für Wind-, Solar- und Biomasse-Energie um etwa ein Drittel gegenüber dem bisherigen Fahrplan gesenkt wird. Noch festzulegende ‚Korridore‘ sollen verhindern, dass der Ökostromanteil zu schnell wächst. Ähnlich brachial haben die Schlussredakteure des Vertrags um Merkel und Gabriel die über-

fällige ‚Wärmewende‘ gekappt. Die geplante steuerliche Förderung der Gebäudesanierung, von Experten dringend gefordert, wurde gestrichen, ebenso die Aufstockung des ‚Marktanreizprogramms‘, das etwa Solar- und Holzheizungen fördert. Auch der ‚Nationale Aktionsplan Energieeffizienz‘ stürzte ins Unverbindliche ab. Er sollte helfen, die Voraussetzung jeder echten Energiewende endlich voranzubringen – die sparsamere Energieverwendung. Die Experten von Union und SPD hatten dafür 500 Millionen EUR vorgesehen. Die wurden erst auf 300 Millionen rasiert, und nun gibt es nur noch ‚vorzusehende Mittel‘. Konsequenterweise kippten Merkel und Co dann auch noch das von der SPD gewünschte verbindliche ‚Klimaschutzgesetz‘. Das Ergebnis dieser ‚Neujustierung‘ der Energiewende ist ihr Gegenteil: Es handelt sich um eine Bestandgarantie für die fossile Energiewirtschaft und die bisher marktbeherrschenden Konzerne bis weit in die nächsten Jahrzehnte hinein. Deren Lobbyisten haben ganze Arbeit geleistet. [...] Schwarz-Rot stellt ihnen nicht nur neue Subventionen für ihre alten Kohlekraftwerke in Aussicht. Ihnen kommen auch die geplante verbindliche Direktvermarktung des EEG-Stroms bei neuen Anlagen und die zukünftige Ausschreibung neuer regenerativer Erzeugungskapazitäten entgegen. Zudem wurde die lukrative Förderung für die extrem teure, nur von Großunternehmen zu stemmende Offshore-Windenergie noch einmal verlängert, während ausgerechnet der Ausbau der dezentralen, vergleichsweise preiswerten Windkraft an Land rasiert werden soll. Der ‚Billigmacher‘ unter den erneuerbaren Energien wird ausgebremst. Das soll Fortschritt sein?“ Sicher nicht!

Heute bleiben bezüglich der Energiewende insgesamt noch viele Fragen offen, auch ordnungstheoretischer Natur (vgl. Bontrup/Marquardt 2012): Kann man eine Energiewirtschaft dem Wettbewerb überlassen? Ist die Ordnungsform einer staatlichen Regulierung mit oder ohne Vergesellschaftung die bessere Alternative? Außerdem sind völlig unabhängig davon gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnungen anzustellen – hinsichtlich der notwendigen investiven Prozesse und der daraus folgenden Kosten für Wachstum und Beschäftigung sowie in Bezug auf die durch erneuerbare Energien erreichbaren und zu vermeidenden externen Umweltkosten.

Trotz einiger hier schon vorliegender Studien – viele davon rein interessenorientiert verfasst – gibt es in Sachen Energiewende noch einen erheblichen wissenschaftlichen Forschungsbedarf. Dies gilt insbesondere auch für die direkten und indirekten branchenbezogenen Verteilungswirkungen der Energiewendekosten. Dabei sind nicht nur die Effekte innerhalb der Wirtschaft, sondern auch die Auswirkungen gestiegener Strompreise auf die privaten Haushalte einem exakten Belastungstest zu unterziehen.

Literatur

- Altwater, Elmar (2008): Für ein neues Energieregime. Mit Emissionshandel gegen Treibhauseffekte? In: Widerspruch, Heft 54.
- Berlo, Kurt/Wagner, Oliver (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen. Energieversorgung in kommunaler Verantwortung, Wuppertal.
- BMU/BMWi (2011): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin.
- Bontrup, Heinz-J. (2008): Lohn und Gewinn. Volks- und betriebswirtschaftliche Grundzüge, 2. Aufl., München/Wien.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-Michael (2010): Anreizregulierung in der Elektrizitätswirtschaft, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Heft 12.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-Michael (2011): Kritisches Handbuch der deutschen Elektrizitätswirtschaft: Branchenentwicklung, Unternehmensstrategien, Arbeitsbeziehungen, 2. Aufl., Berlin.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-Michael (2012): Chancen und Risiken der Energiewende, Hg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 252, Düsseldorf.
- Bontrup, Heinz-J. /Marquardt, Ralf-Michael (2012a): Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Rosa Luxemburg Stiftung NRW. Perspektiven der STEAG GmbH als kommunales Energieunternehmen im Kontext der Energiewende, Hannover/Lüdinghausen.
- Bontrup, Heinz-J./Troost, Axel (1988): Preisbildung in der Elektrizitätswirtschaft, Berlin.

- tätswirtschaft. Ein Beitrag zur Diskussion um die Novellierung der Stromtarife, Bremen.
- Bundeskartellamt (2011): Sektoruntersuchung Stromerzeugung/Stromgroßhandel, Bonn.
- Bundesregierung (2010): Förderfondsvertrag: Term Sheet aus Besprechung Bund-EVU, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-09-09-foerderfondsvertrag.property=publicationFile.pdf.
- Doemens, Karl (2013): Strompreis steigt nach der Wahl, in: Frankfurter Rundschau, 13./14.07.
- Hennicke, Peter/Johnson, Jeffrey/Kohler, Stephan (1985): Die Energiewende ist möglich. Für eine neue Energiepolitik der Kommunen, Frankfurt a.M.
- Hirschhausen, Christian von (2008): Die große Unvollendete, in: Energie & Management, 10.09.
- Monopolkommission (2008): Weniger Staat, mehr Wettbewerb – Gesundheitsmärkte und staatliche Beihilfen in der Wettbewerbsordnung, 17. Hauptgutachten, Bonn.
- Monopolkommission (2013): Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten 65, Bonn.
- Tillack, Hans-Martin (2009): Die korrupte Republik. Über die einträgliche Kungelei von Politik, Bürokratie und Wirtschaft, Hamburg.
- Tirole, Jean (1995): Industrieökonomik, München/Wien.
- Wille, Joachim (2013): Das Gegenteil von Energiewende, in: Frankfurter Rundschau, 29.11.

7 Alternativen zum Pflegenotstand

Schon traditionell sind soziale Dienstleistungen in Deutschland schwach entwickelt. Statt jedoch den Entwicklungsrückstand gegenüber skandinavischen und einem Teil der anderen mitteleuropäischen Länder aufzuholen, wurde ein Prozess der Vermarktlichung und Prekarisierung in Gang gesetzt. Symptomatisch für die Fehlentwicklung ist der Bereich der Langfristpflege. Die demografischen Veränderungen und das Altern der Gesellschaft bedingen, dass sich die Zahl der Pflegebedürftigen stetig erhöht, während gleichzeitig die familiären Pflegeressourcen, auf die der familienbasiert-subsidiäre deutsche Sozialstaat traditionell setzt, schrumpfen. Um den Herausforderungen an gesundes Altern gerecht zu werden, müsste die professionelle Leistungserbringung systematisch in Richtung Prävention ausgebaut und die versicherungsgestützte Leistungserbringung in gemeindenahen Konzepten der Versorgung und sozialen Betreuung integriert werden. Analog zur Kinderbetreuung sollte diese Aufgabe bei den Kommunen angesiedelt werden. Unabdingbar für die Neuorientierung ist eine kräftige Aufstockung der Finanzierungsmittel (Beiträge und Steuern). Dies im Verbund mit Änderungen bei Strukturen und Kompetenzzuweisungen. Von der großen Koalition ist in dieser Hinsicht allerdings wenig zu erwarten. Der Pflegenotstand wird damit zu einer Dauereinrichtung, und es droht die Gefahr gleichermaßen der Ausbreitung grauer Pflegemärkte wie auch der Dequalifizierung des in der Langfristpflege eingesetzten Personals.

7.1 Expansion gesunder oder Expansion multimorbider Lebensjahre

Im Jahr 2011 konnten 65-jährige Frauen im OECD-Durchschnitt erwarten, noch 20,9 Jahre zu leben, und 65-jährige Männer 17,6 Jahre. Gegenüber 1960 bedeutete dies einen Zuwachs von sechs Jahren

bei den Frauen und von 4,8 Jahren bei den Männern (OECD 2013, S. 172). Was eine alternde Gesellschaft konkret bedeutet, hängt jedoch entscheidend an der Frage, ob die zusätzlichen Lebensjahre in guter Gesundheit verbracht werden oder nicht. Menschen wünschen sich, im Alter möglichst lange selbstständig in der vertrauten Umgebung verbleiben zu können. Bei einer Expansion gesunder Lebensjahre ist dies eine realisierbare Perspektive. Pflegeplanung kann hier auf den Ausbau häuslicher Betreuung setzen und teure Heimunterbringungen zumindest hinausschieben. Bei einer Expansion multimorbider Lebensjahre dagegen werden mit der Alterung der Gesellschaft auch die medizinischen Behandlungskosten stark ansteigen und Heimunterbringungen ein hohes Niveau behalten.

In Europa wird die Zahl gesunder Lebensjahre jährlich von Eurostat kalkuliert (EU-SILC). An der Spitze mit den besten Ergebnissen liegen vier der fünf nordisch-skandinavischen Länder. Dort entfallen zwei Drittel (Dänemark) bis drei Viertel (Norwegen) der Lebenserwartung 65-Jähriger auf gesunde Lebensjahre. Im EU-27-Durchschnitt sind es nur rund 47 Prozent. Bis 2002 bewegte sich Deutschland in diesem Mittelfeld. Dann jedoch fiel es auf ein niedrigeres Entwicklungsniveau zurück. Im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 war die Lebenserwartung der 65-Jährigen ungefähr gleich hoch wie in den Niederlanden und Belgien. Während dort jedoch die Hälfte der restlichen Lebenserwartung auf gesunde Jahre entfällt, ist es in Deutschland nur ein gutes Drittel (35 Prozent). Der Vergleich mit Dänemark liefert einen geradezu paradoxen Befund: Dänemark liegt bei der Lebenserwartung um ein volles Jahr hinter Deutschland zurück, übertrifft es bei den gesunden Jahren gleichwohl um gut fünf Jahre. Von den durchschnittlich noch erwarteten 18,2 Lebensjahren ist der Anteil an gesunden Jahren mit 66 Prozent (12,1 Jahre) fast doppelt so hoch wie in Deutschland. An der Herausforderung, die Rahmenbedingungen im Sozialsystem, im Beschäftigungssystem und bei Gesundheit und Pflege so zu gestalten, dass die Anreizstrukturen gesundes Altern begünstigen, scheitert die deutsche Politik. Unter 31 europäischen Ländern fand sich Deutschland im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 unter den Schlusslichtern (Rang 27).

7.2 Prekäre Arbeit, prekäre Gesundheit

Was sind die Gründe für die im skandinavischen Raum bei Älteren besonders günstige und die in Deutschland besonders ungünstige Relation zwischen Lebenserwartung und gesunden Lebensjahren? Zu erwarten steht, dass es ein ganzes Bündel von Ursachen gibt. An dieser Stelle soll insbesondere auf zweierlei aufmerksam gemacht werden. Zum einen: Die medizinische Versorgung dürfte als Erklärungsfaktor eher wenig ins Gewicht fallen, denn hier gibt es zwar unterschiedliche Systeme, die Leistungen sind jedoch vergleichbar. Ein relevantes Gewicht dürfte dagegen der Entwicklung bei den Arbeitsbedingungen zukommen, zumal denen in Dienstleistungsberufen, auf die hier wie dort das Gros aller Arbeitsplätze entfällt. Ebenso ist die konträre Systemprägung der häuslichen Pflege von Bedeutung: familienbasiert in Deutschland; basiert auf professionellen kommunalen Diensten in Skandinavien.

Bei den Arbeitsbedingungen schneidet Deutschland im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ab. Gut die Hälfte (50,9 Prozent) der Arbeitsplätze fällt in die Kategorien „Low Quality“ und „Poorly Balanced“; dagegen fallen knapp zwei Drittel bis rund vier Fünftel der Arbeitsplätze (Dänemark: 78,5 Prozent) in Skandinavien wie auch in den Niederlanden in die Kategorien „High Paid“ und/oder „Well Balanced“, womit diese Länder innereuropäisch am besten abschneiden (Eurofound 2012, S. 50).

Politisch gewollt hat das Beschäftigungssystem in Deutschland eine Entwicklung genommen, die zum Einrasten von Niedriglohnbeschäftigung auf hohem Niveau geführt hat (siehe dazu Kapitel 1.2). Der massive Rückbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor geht damit einher. In den Nachkriegsjahrzehnten fungierten öffentliche Arbeitgeber für die Privatwirtschaft als eine Art Modellarbeitgeber. Dies trifft der Tendenz nach für die nordischen Länder weiterhin zu (Heintze 2013). Immerhin sind die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor weiterhin besser als in den ausgegliederten Bereichen privatisierter öffentlicher Dienstleistungen (Keller 2013, S. 505ff.); im öffentlichen Dienst gelang es den Gewerkschaften, die Tarifbindung

bei über 90 Prozent zu halten, gegenüber einer Tarifbindung von nur noch 59 Prozent in der Gesamtwirtschaft. Es fügt sich in die Logik der deutschen Entwicklung, dass der Bereich Altenhilfe und Langfristpflege zu einer weitgehend tariffreien Zone wurde; der Arbeitgeberverband Pflege ist ein sogenannter OT-Verband (Verband ohne Tarifbindung). In Skandinavien liegt die Tarifbindung schon deshalb bei über 90 Prozent, weil mehr als 80 Prozent der Beschäftigten öffentliche Arbeitgeber mit voller Tarifbindung haben. Nicht nur, aber eben auch wegen des in den fünf nordischen Ländern mehr als doppelt so großen öffentlichen Sektors spielt Niedriglohnbeschäftigung dort nur eine geringe Rolle; Gleiches gilt sonst nur noch für Frankreich und Belgien, wo der öffentliche Sektor gleichfalls viel größer ist als in Deutschland. 2010 arbeiteten in Deutschland 22,2 Prozent der abhängig Beschäftigten zu niedrigen Löhnen (EU-27: 17 Prozent). In den nordischen Ländern wie auch in Frankreich und Belgien waren nur zwischen 2,5 Prozent (Schweden) und 7,3 Prozent (Norwegen) der abhängig Beschäftigten niedrig entlohnt. Dies bei einer Niedriglohnschwelle, die sich in Belgien, Finnland und Schweden ungefähr auf dem deutschen Niveau von 10,20 Euro bewegte; in Dänemark und Norwegen lag die Schwelle weit höher (16,60 Euro). Dass niedrig entlohnte, unsichere und kaum mit positiven Perspektiven verbundene Arbeitsverhältnisse das Potenzial beinhalten, krank zu machen, erscheint nicht nur plausibel, sondern ist durch eine Reihe von Studien gut belegt. Schon das durch Niedrigentlohnung verletzte Gerechtigkeitsempfinden wirkt sich negativ aus (siehe Schunck u.a. 2013).

Die Ausrichtung des Care-Systems selbst kommt als weiterer Erklärungsfaktor hinzu. Mit der Alterung der Gesellschaft einher geht ein stetig wachsender Bedarf an Leistungen der häuslichen Unterstützung, der sozialen Betreuung und der gesundheitlichen Pflege. Die regelmäßig nötigen Leistungen werden im familienbasierten deutschen System vorrangig von Angehörigen erbracht. Pflegende Angehörige jedoch sind damit zunehmend überfordert und deshalb häufiger krank als die übrige Bevölkerung. Nach einer Studie der Siemens-Betriebskrankenkasse (2011) erkrankten sie dreieinhalbmal so häufig an Depressionen wie die Bevölkerung im Durchschnitt. Ähnliches gilt für die professionell

Tabelle 4: Systemmerkmale von deutschem und skandinavischem Pflegesystem im Vergleich

Merkmal	Deutschland	Nordische Länder
Bezeichnung des Grundtyps	Familienbasiert-subsidiär	Servicebasiert-universalistisch
Dominante Leistungserbringung der häuslichen Pflege	Informell (Angehörige, ehrenamtlich Tätige) mit Unterstützung durch Pflegegelder; Recht auf Wahl professioneller Leistungen	Formell durch professionelle Träger auf Basis einer verlässlichen kommunalen Infrastruktur
Struktur der professionellen Leistungserbringer	Private, zunehmend privatgewerbliche Dienstleister; Versorgungsanteil kommunale Dienstleister < 7 Prozent	Kommunale Steuerung und dominant kommunale Leistungserbringung; Versorgungsanteil privater Anbieter ist noch klein, aber wachsend
Steuerungslogik	Zielt auf die Geringhaltung der öffentlichen Ausgaben und die Schaffung hoher Hürden für Leistungsgewährungen	Zielt auf Qualität und Leistungspakete gemäß dem individuellen Nutzerbedarf
Finanzierung	Pflegeversicherung (beitragsfinanziert) ist keine Vollversicherung	Überwiegend öffentliche Bezahlung (steuerfinanziert); geringe (Dänemark, Schweden, Norwegen) bis mittlere (Finnland) private Zuzahlungen
Personalschlüssel	Überwiegend an Minutenpflege ausgerichtet	Orientiert an der Erfüllung guter fachlicher Standards
Arbeitsbedingungen bei professionellen Dienstleistern	Stark polarisiert; geringe Tarifbindung (Großteil des Bereichs der Altenhilfe und Langfristpflege bewegt sich im Niedriglohnsektor)	Wenig polarisiert; hohe Tarifbindung; geringer Anteil von Niedriglohnbeschäftigung

Quelle: Eigene Darstellung

Pflegenden. Deutschland hat im internationalen Vergleich einen der schlechtesten Personalschlüssel in der Pflege (vgl. u.a. Rafferty 2011, Tab. 1). Gleichmaßen in der Akut- wie der Langfristpflege haben Pflegefachkräfte das Gefühl, aufgrund des immer stärker gewachsenen ökonomischen Drucks keine gute Arbeit mehr verrichten zu können. Der durch die Ökonomisierung erzeugte Zeitdruck geht zulasten der Gesundheit der Pflegekräfte und beeinträchtigt die Pflegequalität. Vor dem Erfahrungshintergrund, Arbeit am Limit der eigenen Leistungsfähigkeit verrichten zu müssen, beurteilen Pflegekräfte die Zukunft ihres Berufs trotz Fachkräftemangels negativ. Bei einer von der Hans-Böckler-Stiftung im Krankenhausbereich durchgeführten Studie äußerten 19 von 20 befragten Pflegekräften die Erwartung, dass unter den gegebenen Arbeitsbedingungen zukünftig immer weniger Menschen bereit sein werden, einen pflegerischen Beruf zu erlernen (Nock u.a. 2013). Der tagtägliche Konflikt zwischen hoher Identifikation mit dem Beruf und schlechten Arbeitsbedingungen mündet vielfach in ein vorzeitiges Aussteigen aus dem Beruf. Kaum eine Pflegefachkraft ist körperlich und psychisch in der Lage, bis zum 65 Lebensjahr zu arbeiten (Quelle: Daten der Deutschen Rentenversicherung). Gaben beim DGB-Index „Gute Arbeit“ im Jahr 2008 noch 50 Prozent der Pflegekräfte an, voraussichtlich nicht bis zur Rente durchzuhalten, so waren es 2012 bereits 75 Prozent.

Auch wenn zum Gewicht einzelner Einflussfaktoren wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse fehlen, ist eines offensichtlich: An der Herausforderung, die Rahmenbedingungen der alternden Gesellschaft so zu gestalten, dass für die große Mehrheit der Bevölkerung gesundes Altern ermöglicht wird, scheitert die deutsche Politik. Man kann darin eine Art „Fluch der bösen Tat“ sehen. Um Raum für privat-gewinnorientierte Geschäftsmodelle bei gleichzeitiger Geringhaltung der solidarisch zu finanzierenden Ausgaben zu schaffen, wurden soziale Dienstleistungen in ihrer Entwicklung ausgebremst, und es wurde von der Kinderbetreuung über die Pflege bis zur Altenhilfe ein Experimentierfeld für niedrig entlohnte, häufig prekäre Beschäftigungsformen geschaffen. Öffentliche Träger zahlen am besten, haben sich bei der Langfristpflege aber weitgehend aus der Leistungserbringung zurück-

gezogen. In der Vergangenheit orientierten sich die kirchlichen Träger an den Tarifen des öffentlichen Dienstes. Jetzt aber stehen sie unter dem Druck der privat-gewerblichen Träger, die die Bezahlung von Niedriglöhnen als Wettbewerbsvorteil nutzen.

Während der Pflegesektor in den nordischen Ländern weitestgehend tarifgebunden ist – mit einem zwar gestiegenen, im Vergleich zu Deutschland aber immer noch geringen Niveau an Privatisierung und Ökonomisierung (Heintze 2013, S. 246ff.) –, wurde die Privatisierung hierzulande so weit vorangetrieben, dass prekäre Arbeit im Rahmen privat-gewerbliche Leistungserbringung in den meisten Bundesländern zur Regel wurde. Prekäre Arbeit aber lässt die Pflegequalität nicht unberührt und zieht prekäre Gesundheit nach sich. Öffentliche Ausgaben, die sich das Pflegesystem erspart, fallen zeitlich versetzt im Gesundheitssystem als Krankenbehandlungskosten an.

7.3 Spannungsfeld eines doppelten Erosionsprozesses

Die Negativspirale, auf der sich professionelle Pflegearbeit in Deutschland bewegt, macht den Beruf für junge Menschen unattraktiv und begünstigt ein hohes Niveau an Fachkräfteabwanderung bei gleichzeitig wachsendem Fachkräftemangel. Obwohl Deutschland im OECD-Vergleich einen der schlechtesten Personalschlüssel aufweist, sind aktuell in der Altenhilfe/Langfristpflege einige zehntausend Stellen nicht besetzt (30.000 waren es im September 2013; Quelle: Guido Bohsem/Thomas Öchsner: Deutschland im Pflegenotstand, Süddeutsche Zeitung vom 11.09.13). Nach Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes (Destatis) steigt im Status-quo-Szenario die Zahl der Pflegebedürftigen auf 4,5 Millionen im Jahr 2050 (Quelle: Pressemitteilung Nr. 429 vom 22.11.10), das ist ein Plus von 80 Prozent gegenüber Ende 2011 (2,5 Millionen). Damit steigt aber auch der Bedarf an Pflegefachkräften. Wenn es nicht gelingt, die Ausbildungszahlen deutlich zu steigern und gut ausgebildete Kräfte dann auch lange im Beruf zu halten, wird die Personallücke auf eine Größenordnung von mehreren hunderttausend fehlenden Kräften ansteigen. Die Bertelsmann-Stif-

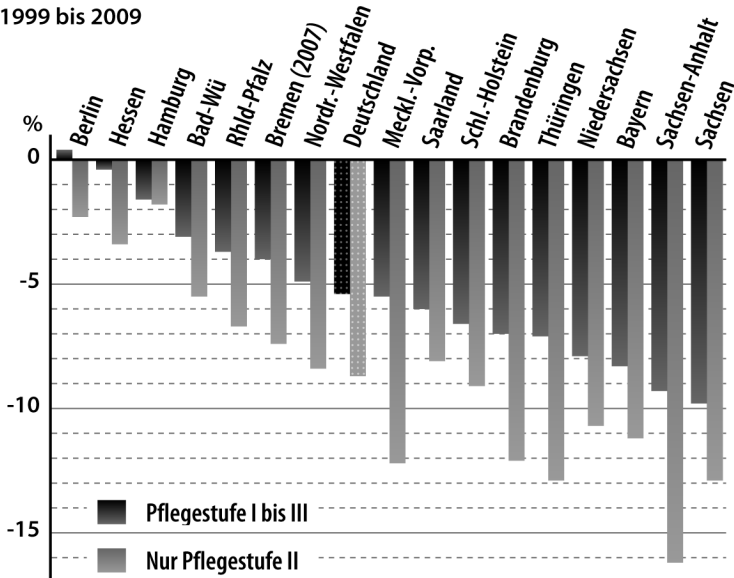
tung rechnete 2012 in ihrem Pflegereport für das Jahr 2030 mit bis zu 500.000 (489.783) fehlenden Pflegekräften.

Die Entwicklung läuft auf einen Kollaps des Pflegesystems zu, denn perspektivisch steigt der Bedarf an Fachkräften nicht nur wegen des absoluten Anstiegs von Pflegebedürftigen, sondern auch wegen des mit der Alterung der Gesellschaft einhergehenden wachsenden Bedarfs an sozialer Betreuung, die im Leistungskatalog der Pflegeversicherung nicht systematisch vorgesehen ist, bei gleichzeitig abnehmenden familialen Ressourcen. Die deutsche Politik verschleppt das Problem seit Jahren. Ihr primäres Interesse ist darauf ausgerichtet, Anreize für eine möglichst geringe Inanspruchnahme professioneller Dienste zu setzen. Dass sich parallel zur Beschwörung der Familie als Hauptpflegedienst der Nation schleichend ein Prozess der Erosion familiärer Ressourcen vollzieht, konnte gleichwohl nicht verhindert werden (siehe Abbildung auf Seite 233). Von 1999 bis 2009 ist bei anerkannter Pflegebedürftigkeit der Anteil informeller Pflege durch Angehörige über alle Pflegestufen hinweg um etwas mehr als fünf Prozent gesunken. Die abnehmende Verfügbarkeit von Angehörigenpflege resultiert aus folgenden Faktoren:

- Immer weniger Menschen wohnen in Familien (1996: 57 Prozent, 2011: 49 Prozent), und immer mehr Rentnerinnen und Rentner leben allein (2010 etwa jede dritte Rentnerin bzw. jeder dritte Rentner, insgesamt rund 5,5 Millionen).
- Die Kinder sind zunehmend selbst in fortgeschrittenem Alter; die Enkel berufstätig und weit weg.
- Die Bereitschaft, eigene Erwerbstätigkeit einzuschränken oder aufzugeben, um Angehörige zu pflegen, geht zurück. Dies umso mehr, als auch die Anforderungen wachsen (steigende Bedeutung von Demenzerkrankungen und von Multimorbidität) und es keinen Rechtsanspruch auf bezahlte Familienpflegezeit gibt (keine Lohnersatzleistung).
- Die Übernahme von weitgehend unentgeltlicher Elternpflege wird von Kindern – in der Regel sind es die Töchter – nicht mehr als selbstverständlich erachtet. Die ideologische Bindekraft der Angehörigenpflege nimmt ab. Beispielsweise ist der Anteil derjenigen,

Schleichende Erosion der Angehörigenpflege

Entwicklungen der Anteile ausschließlicher Pflege durch Angehörige
1999 bis 2009



Quelle: Informationssystem der Gesundheitsberichterstattung des Bundes, eigene Auswertung

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

die Angehörigenpflege grundsätzlich ablehnen, zwischen 2005 und 2010 von sechs auf elf Prozent angestiegen (Stiftung Zentrum für Qualität in der Pflege ZQP 2010).

Für die Zukunft ist zu erwarten, dass sich der Rückgang bei der Verfügbarkeit der Angehörigenpflege noch beschleunigt. Dafür spricht eine Reihe von Faktoren:

- Erstens bringt es der demografische Wandel mit sich, dass die Gruppe der 30- bis 60-Jährigen, denen bei der informellen Versorgung Hilfsbedürftiger die Hauptlast zufällt, anteilig schrumpft, während die Gruppe der Hochaltrigen (80+) absolut und relativ

stärker wächst als in der Vergangenheit. Die statistischen Prognosen erwarten eine Verdopplung des Anteils Hochaltriger an der Bevölkerung von derzeit etwas unter zehn Prozent auf rund 20 Prozent im Jahr 2060 (Destatis: Datenreport 2013, Abb. 6 und 7, S. 32). Bei den Hochaltrigen jedoch wächst mit der steigenden Lebensdauer das Risiko von körperlichen und kognitiven Einschränkungen und Erkrankungen generell weit überproportional, und in Deutschland noch einmal verstärkt, weil hier der Gewinn an Lebensjahren unterdurchschnittlich mit gesunden Lebensjahren einhergeht (siehe oben). Mit einem starken Anwachsen von Demenz und multimorbiden Krankheitsverläufen ist also zu rechnen. Daraus aber resultierenden Anforderungen, die von informell Pflegenden immer schlechter erfüllt werden können, zumal diese in wachsender Zahl selbst schon im Rentenalter sind.

- Zweitens rücken bei Frauen zunehmend Altersklassen nach, die genau um die hohen Opportunitätskosten wissen, die ihnen entstehen, wenn sie für intensive Pflegeaufgaben in der Familie die eigene Berufstätigkeit einschränken oder für mehrere Jahre mit dem Ergebnis unterbrechen, keine eigenständige Alterssicherung aufbauen zu können. Bei Söhnen ist dieses Bewusstsein schon heute recht ausgeprägt.

Als Fazit ergibt sich: Es gibt eine schleichende Erosion des informellen Systems, obwohl die deutsche Politik voll auf dieses System und seine Stabilisierung fokussiert ist. Das professionelle System wiederum wurde nicht nur vernachlässigt, sondern sogar tendenziell geschwächt, obwohl bei zukunftsgerechter Planung das genaue Gegenteil, nämlich die Stärkung und der Ausbau, nötig gewesen wären. Das professionelle System kann die schleichende Erosion der familienbasierten Pflege in der Konsequenz nun nicht auffangen, vielmehr erodiert es gleichfalls. Zentrale Funktionsbedingungen für ein leistungsfähiges professionelles System sind akzeptable Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen. Weder die einen noch die anderen existieren.

7.4 Quo vadis? Paradigmenwechsel zu einem bedarfs- und qualitätsorientierten System integrierter Leistungen. Drei verlorene Jahrzehnte – ein Blick zurück

Die Pflege und Betreuung älterer Menschen könnte heute ein weit besseres Niveau erreicht haben, wenn Entwicklungslinien einer gemeindenahen Versorgung, wie sie sich in den 1980er Jahren abzuzeichnen begannen, fortentwickelt und mit einer soliden Finanzierungsgrundlage versehen worden wären. Die 1980er Jahre waren für die Altenpflege insofern eine Phase des Aufbruchs, als die Professionalisierung der Pflege Fahrt aufnahm und die im Heimbereich verfolgten Konzepte zunehmend darauf abzielten, den individuellen Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner ein stärkeres Gewicht einzuräumen. Damit einher ging die Ausweitung der sozialen Betreuung; die bloße Funktionspflege wurde zurückgedrängt. Während in den nordischen Ländern ähnliche Entwicklungen zeitlich früher einsetzten und zum Ausbau häuslicher Dienste führten, konnten sich die zukunftsweisenden kommunalen Ansätze in Deutschland nicht weiter entfalten. Weder die Bundes- noch die Landespolitik schuf dafür einen Rahmen, nicht rechtlich, nicht finanziell. Da für die Gemeinden keine gesicherte Finanzierung geschaffen wurde und auch die pflegerischen und sozial-betreuenden Berufe nicht die Aufwertung erfuhren, die für die Verstetigung und Weiterentwicklung der kommunalen Ansätze nötig gewesen wäre, entstand überhaupt erst der Pflegenotstand, als dessen Lösung dann die Pflegeversicherung aufgeboten wurde. Der Pflegenotstand war damals so hausgemacht, wie er es heute erneut ist, denn statt auf Attraktion setzte die Politik auf Abschreckung – in der Erwartung, so die gesellschaftlich notwendigen Care-Tätigkeiten weiterhin billig auf dem Rücken der ganz überwiegend weiblichen informellen und formellen „Care-Worker“ abladen zu können.

Mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung wurde der kommunal basierte alternative Entwicklungspfad gekappt. Nach überwiegender Meinung brachte die Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre einen großen Fortschritt – und um einen

solchen handelte es sich in der Tat, wenn die Maßgabe lautete, einen zusätzlichen, wenn auch nicht auf volle Kostendeckung hin angelegten Zweig des deutschen Sozialversicherungssystems zu schaffen. Verglichen mit der alternativen Entwicklungsperspektive der Schaffung einer verlässlichen kommunalen Infrastruktur zur Versorgung hilfebedürftiger Menschen in ihrem vertrauten Lebensumfeld jedoch war die Pflegeversicherung die schlechtere Lösung. Nüchtern betrachtet brachte sie nicht mehr als eine Teillösung für die Absicherung des Pflegerisikos dort, wo Pflegebedürftigkeit auf körperlichen Defiziten gründet, mit der Möglichkeit, die abrechnungsfähige Versorgung ökonomisch so durchzurationalisieren, wie es mit der berückichtigten Minutenpflege dann auch mehr und mehr erfolgt ist. Dass die Implementierung des neuen Pflegebegriffs über bloße Ankündigungen seit Jahren nicht hinauskommt, überrascht nicht. An den übergreifenden Herausforderungen einer alternden Gesellschaft schließlich – in der die Gruppe der Menschen wächst, die mit etwas sozialer Betreuung und Alltagsunterstützung noch jahrelang ein eigenständiges Leben führen könnten, und auch die Gruppe der dementiell Erkrankten, die mit Minutenpflege nicht zu erreichen sind – geht die Pflegeversicherung schon vom Grundansatz her vorbei.

Das Scheitern des bisherigen Entwicklungspfades zeigt sich steuerungstheoretisch an der Verfehlung der gesetzlich normierten Outcome-Ziele. Nach dem Gesetz sind beispielsweise die gewährten Hilfen darauf auszurichten, „die körperlichen, geistigen und seelischen Kräfte der Pflegebedürftigen wiederzugewinnen oder zu erhalten“ (Pflegeversicherungsgesetz, SGB XI, § 2). Gesetzlich gelten auch der Vorrang der häuslichen Pflege (u.a. Pflegeversicherungsgesetz, SGB XI, § 3) und der Vorrang von Prävention und medizinischer Rehabilitation, um den Eintritt der Pflegebedürftigkeit zu vermeiden (u.a. Pflegeversicherungsgesetz, SGB XI, § 5). Die tatsächlichen Wirkungen stehen dazu im Widerspruch. Das liegt freilich nicht an einer mangelnden praktischen Umsetzung. Das Kardinalproblem der deutschen Pflegepolitik besteht vielmehr darin, dass Strukturen, Steuerung und Ressourcenausstattung gar nicht auf die gesetzlich normierten Outcome-Ziele ausgerichtet sind. In Skandinavien dagegen werden die dortigen, weitgehend identischen

Outcome-Ziele relativ gut erreicht, weil die „Pflegesystem-Hardware“ dies unterstützt (Heintze 2012; Heintze 2013). Während die nordischen Länder outcomegesteuerte Systeme unterhalten, ist das deutsche System inputgesteuert (siehe die Übersicht am Ende dieses Kapitels). Das oberste Ziel ist hier die Geringhaltung öffentlicher Ausgaben und eine starke Kommerzialisierung der Leistungserbringung gemäß der Ideologie, dass der Markt vor dem Staat kommt.

Pikant dabei: Die gesetzliche Pflegeversicherung wurde eingeführt, um die kommunale Sozialleistung „Hilfe zur Pflege“ entbehrlich zu machen. Mittlerweile jedoch nähern sich die Fallzahlen (2012: 439.000 Fälle; Quelle: Destatis, PM Nr. 43/14 vom 11.02.14) wieder dem Niveau vor der Schaffung der Versicherungslösung an.

7.5 Perspektive: Leistungsintegration in den Rahmen einer gemeindenahen Infrastruktur von Pflege und Betreuung

Bei den Dienstleistungen der Langfristpflege geht es im Kern um die Rolle, die dem Staat zugemessen wird. Der Umfang, die Reichweite und die Qualität der Leistungserbringung wie auch die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Beschäftigten hängen von der staatlichen Bereitschaft ab, eine qualitativ hochstehende und für alle Bürger und Bürgerinnen gleichermaßen gut zugängliche Infrastruktur zu schaffen und den laufenden Betrieb dauerhaft zu finanzieren. Im MEMORANDUM 2009 (Kapitel 4: Soziale Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung, S. 145–173) hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sich für eine Anerkennung der Verantwortung des Staates als Dienstleister im gesellschaftlichen Interesse ausgesprochen und diesen Faden im MEMORANDUM 2012 für den Bereich der Pflege-Infrastruktur (Kapitel 7: Pflege in der Krise, S. 183–206) weitergesponnen. Die dort formulierten Forderungen (S. 200ff.) bleiben aktuell. Dies gilt gleichermaßen für die Notwendigkeit, die Leistungen der Pflegeversicherung zu dynamisieren und Menschen mit kognitiven Einschränkungen im Rahmen der seit Jahren verschleppten Umset-

zung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs systematisch in das Leistungssystem einzubinden, wie für die Notwendigkeit der Verzahnung formeller und informeller Leistungen durch die Weiterentwicklung des Pflegegeldes zu einer Lohnersatzleistung. Perspektivisch sollte die Pflegeversicherung zu einer umfassenden Versicherung ausgebaut werden. Kurz- und mittelfristig dagegen gebührt der aktiven Bearbeitung des Pflegenotstandes Vorrang.

Nachdem die schwarz-gelbe Koalition pflegepolitisch auf ganzer Linie gescheitert ist, wird die große Koalition aus CDU/CSU und SPD für einige Verbesserungen sorgen. An der Gesamtmalaise hingegen dürfte sie wenig ändern wollen. Unter Schwarz-Gelb wurden für die Praktizierung von Lohndumping weitere Ventile geöffnet. Auch mit Einrichtungen, die ihrem Personal weniger als das ortsübliche Entgelt zahlen, dürfen die Pflegekassen nun Versorgungsverträge abschließen, und es findet eine Absenkung bei den geforderten fachlichen Qualifikationen statt (Pflege-Neuausrichtungs-Gesetz [PNG] vom 29.10.12, § 72 III und § 125). Weder die Rücknahme dieser Standardabsenkungen noch – und erst recht nicht – der notwendige Paradigmenwechsel zu einer am individuellen Bedarf ausgerichteten Planung und Finanzierung öffentlicher Leistungen, die den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft gerecht wird, steht auf der Agenda. Die im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen sind finanziell so dimensioniert, dass lediglich der drohende Kollaps des Systems noch einmal wird abgewendet werden können. Dass der Lohnrückstand der in der Pflege Beschäftigten behoben und für die Minutenpflege das Sterbeglöckchen angestimmt wird, ist nicht zu erwarten. Auf durchgreifende Besserungen können weder die Beschäftigten noch die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen hoffen. Es gibt schön klingende Ankündigungen; sie sind jedoch weder finanziell noch mit Blick auf notwendige Strukturänderungen ausreichend substantiiert.

Altersgerechte gemeindliche Quartiersentwicklung für eigenständiges Leben und Wohnen

In einer alternden Gesellschaft wird es zur Herausforderung, im lokalen Umfeld eine öffentliche Infrastruktur integrativer Leistungen der

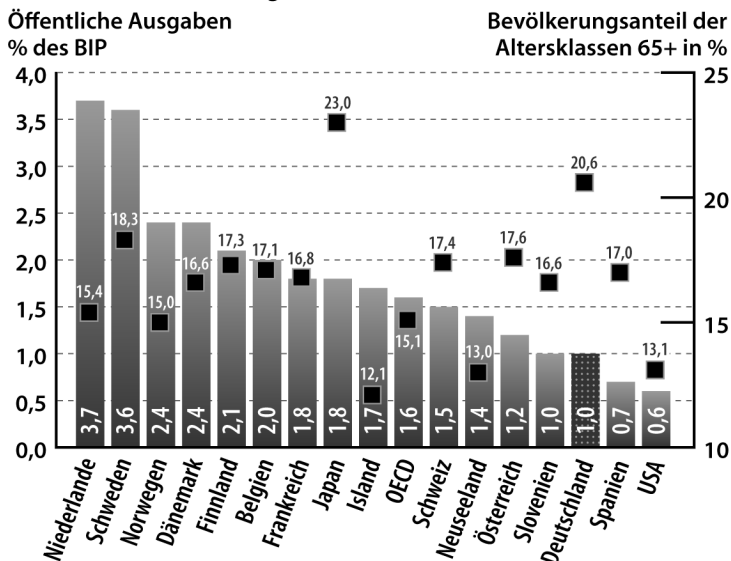
Beratung, Unterstützung, Gesundheitsförderung und sozialen Betreuung vorzuhalten, die für alle ein eigenständiges und selbstbestimmtes Leben im Alter ermöglichen. Die Schaffung einer derartigen Infrastruktur überschreitet den Denkraum von Versicherungslösungen. Nötig ist daher die Steuerung von Leistungen aus einer Hand. Dies aber kann nicht Aufgabe von Pflegekassen oder von Pflegediensten sein, die erstens untereinander im Wettbewerb stehen, zweitens vom Eintritt eines Versicherungsfalles her denken und drittens die Lebensumstände der Menschen in den Stadtquartieren gar nicht kennen. Notwendig ist die Kommunalisierung der Infrastrukturverantwortung mit übergreifender Steuerungskompetenz bezogen auf die verschiedenen Akteurinnen und Akteure.

Der Ansatz, Pflege neu zu denken, muss somit bei der Revitalisierung kommunaler Aufgabenwahrnehmung beginnen. Bei der Schaffung einer altersgerechten Infrastruktur kommt den Städten und Gemeinden eine Schlüsselrolle zu. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* setzt sich deshalb dafür ein, dass nicht nur die über die Pflegeversicherung gewährten Leistungen ausgeweitet werden, die Qualität verbessert und die überfällige Aufwertung der Pflegeberufe durch mehr und besser bezahltes Personal angegangen wird. Parallel dazu geht es um die Weiterentwicklung kommunaler Gestaltungsaufgaben, was die Streichung des Privat-Vorranges beim Abschluss von Versorgungsverträgen (Pflegeversicherungsgesetz, SGB XI, § 72 III) mit einschließen muss.

Das Setting des alltäglichen Lebensraumes im Quartier als Setting eines Ortes zu gestalten, wo Menschen in ihrer alltäglichen Umwelt die Unterstützung erfahren, die sie individuell benötigen, um auch bei gewissen körperlichen und kognitiven Beeinträchtigungen noch ein eigenständiges Leben führen zu können, sollte als kommunale Pflichtaufgabe ausgeprägt werden. Wohnraumversorgung, zugehende Dienste der Gesundheitsförderung und soziale Ansprache sind hierbei mit den Pflegeversicherungsleistungen zu verzahnen. Indem vor allem alle älteren Bürgerinnen und Bürger angesprochen werden, können die Angebote niedrigschwellig und diskriminierungsfrei unterbreitet werden. Dies stellt sicher, dass bereits im Vorfeld des Eintritts von

Öffentliche Ausgaben der Langfristpflege 2011

Öffentliche Ausgaben der Langfristpflege 2011 (in Prozent des BIP)
und Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren (2010)



Quelle: OECD 2013

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

Pflegebedürftigkeit als Versicherungsleistung auch diejenigen erreicht werden, die die größten Risiken tragen.

Dass den Kommunen bei der Gestaltung der altersgerechten Entwicklung des gemeindlichen Nahraums eine Schlüsselstellung zukommt, wird zunehmend erkannt (siehe u.a. Isfort 2013, FES und KdA 2013). Derzeit sind zahlreiche größere Städte wie Bielefeld, Dortmund, Gelsenkirchen, Hannover oder Leipzig dabei, Konzepte zu entwickeln. Die Umsetzung jedoch bleibt weit hinter den Notwendigkeiten zurück – und dies im Kern aus den gleichen Gründen, die den Aufschwung der Pflege bereits in den 1980er Jahren jäh beendeten. Es handelt sich um eine freiwillige Aufgabe, bei der weder die Finanzierung gesichert ist noch

den Kommunen rechtlich die Instrumente zur Verfügung stehen, die sie benötigen. Beides ist freilich für eine gelingende Umsetzung notwendig. Durch den Ausschluss von Steuererhöhungen hat sich die Koalition nun selbst der Möglichkeit beraubt, wirksam tätig zu werden respektive bei den Bundesländern für die nötigen Einnahmeverbesserungen zu sorgen. Wohl gibt es im Koalitionsvertrag die Ansage, dass Kommunen eine stärkere Verantwortung übernehmen sollen. Über die dann notwendige dauerhaft bessere Finanzausstattung schweigt sich die Koalition aber aus. Wie schon in der Vergangenheit drückt man sich um die Schaffung einer tragfähigen Finanzierung herum, indem die Politik der Projektschaumschlagerei und bloßen Anschubfinanzierung (S. 84 des Koalitionsvertrages) fortgesetzt wird. Statt den Wohlfahrtsstaat auf den Bereich der Langfristpflege auszuweiten, geht die Strategie genau in die gegenteilige Richtung. Die Politik lässt bewusst zu, dass graue Pflegemärkte sich ausweiten, und betreibt aktiv Entlastung dadurch, dass die ehrenamtliche Tätigkeit für die Übernahme dauerhafter pflegerischer Aufgaben missbraucht wird. Damit einher geht ein Funktionswandel des Ehrenamtes in Richtung prekarisierter Freiwilligenarbeit für alle (Notz 2012). Dies setzt die Entwertung von Facharbeit fort und leistet der weiteren Ökonomisierung der Pflege Vorschub.

Verdopplung der Finanzierungsmittel ist nötig

Unter den derzeitigen Finanzierungsbedingungen, die für die Langfristpflege öffentliche Ausgaben von insgesamt nur knapp einem BIP-Prozentpunkt vorsehen, sind keine substanziellen Verbesserungen zu erwarten. Der internationale Vergleich lehrt, dass öffentliche Ausgaben in der Größenordnung von mindestens 1,7 Prozent des BIP erforderlich sind, damit die gravierenden Defizite des deutschen Systems wirklich angegangen werden können. Die von der großen Koalition angepeilte Erhöhung des Beitragssatzes um insgesamt nur 0,5 Prozentpunkte – wovon lediglich vier Fünftel als echte Finanzierungsmittel bereitstehen, da das verbleibende Fünftel in den Aufbau eines kapitalgedeckten „Pflegevorsorgefonds“ fließen soll – erfüllt diese Voraussetzung nicht im Ansatz. Das Ergebnis wird ein Anstieg der öffentlichen Ausgaben auf ca. 1,13 BIP-Prozentpunkte sein. Mit

Blick darauf, dass Deutschland bei den OECD-Staaten nach Japan den höchsten Anteil an älteren Menschen aufweist, ist dies mehr als kümmerlich. Während jedoch Japan nach der Implementation einer am deutschen Vorbild orientierten gesetzlichen Pflegeversicherung seit dem Jahr 2000 die öffentlichen Ausgaben für die Langfristpflege im Jahresdurchschnitt um 12,5 Prozent anhub, sorgte die deutsche Politik lediglich für ein Nominalwachstum von jahresdurchschnittlich 2,4 Prozent (OECD 2013, S. 187). Japan hatte 2010 einen annähernd doppelt so hohen Bevölkerungsanteil von über 65-Jährigen wie Island (Japan: 23 Prozent, Island: 12 Prozent) und investierte auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bezogen etwa gleich viel. Relativ gesehen ist es also weiter im Rückstand, kann sich jedoch Fortschritte in Richtung eines dominant servicebasierten Care-Systems zuschreiben, die in Deutschland ausstehen.

Literatur

- Auth, Diana (2013): Ökonomisierung der Pflege – Formalisierung und Prekarisierung von Pflegearbeit, in: WSI-Mitteilungen, 6 (66).
- Eurofound (2012): Trends in Job Quality in Europa. A Report based on the fifth European Working Conditions Survey, Luxemburg.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)/Kuratorium Deutsche Altenhilfe (KdA) (Hg.) (2013): Gute Pflege vor Ort. Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter, in: WISO-Diskurs, August 2013, Bonn.
- Heintze, Cornelia (2012): Pflege, Betreuung und Alltagsunterstützung älterer Menschen im deutsch-skandinavischen Vergleich, Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kurzfassung in: WISO-Diskurs „Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem“, Juli 2012, Bonn.
- Heintze, Cornelia (2013): Die Straße des Erfolgs: Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Marburg.
- Isfort, Michael (2013): Anpassung des Pflegesektors zur Versorgung älterer Menschen, in: APuZ, 63 (4-5), S. 29–35.

- Keller, Berndt (2013): Die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors: Institutionelle Stabilität und sozio-ökonomischer Wandel, in: WSI-Mitteilungen, 66 (7), S. 500–509.
- Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the EU (MISSOC) (2013): http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en (Stand: 1. Januar 2013).
- Nock, Lukas/Hielscher, Volker/Kirchen-Peters, Sabine (2013): Ergebnisse einer Befragung von Pflegepersonal im Krankenhaus und vergleichende Analyse zu Befunden aus Altenpflege und Jugendhilfe. Reihe: Arbeitspapier, Arbeit und Soziales, Bd. 296, Düsseldorf.
- Notz, Gisela (2010): Freiwilligendienste für alle. Von der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Prekarisierung der „freiwilligen“ Arbeit, Neu-Ulm.
- OECD (2011): Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care, Paris: www.oecd.org/health/longtermcare und www.oecd.org/health/longtermcare/helpwanted.
- OECD (2012): Health at a Glance 2013, Paris.
- Rafferty, Anne-Marie u.a. (2011): Nurse Forecasting in Europa (12 Partnerländer, hier: Tab. 1), o.O.
- Schunck, Reinhard/Sauer, Carsten/Valet, Peter (2013): Macht Ungerechtigkeit krank? Gesundheitliche Folgen von Einkommens(un-)gerechtigkeit, in: WSI-Mitteilungen, 66 (8), S. 553–581.

8 Düstere Perspektiven für die Bildungsfinanzierung

Die Bildungsfinanzierung in Deutschland war und ist im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Dennoch singen Politik und Verbände das Hohelied der Bildung und versprechen trotz des Versuchs einer neoliberalen Konsolidierung der Staatsausgaben (keine zusätzlichen Steuererhöhungen!) eine Erhöhung der „Zukunftsausgaben“ in Bildung. Die mittelfristige Finanzplanung (Mipla) in den Bundesländern gibt bis 2017 einen Überblick über die Bildungsmittel, die in den Bundesländern von den Regierungen abseits von Sonntagsreden veranschlagt werden. Im Folgenden wird exemplarisch an der Mipla des Landes Niedersachsen gezeigt, wie sich die Bildungsausgaben in Zeiten von Schuldenbremse und neoliberaler Steuerpolitik bis 2017 entwickeln werden.

8.1 Der problematische Hintergrund der zukünftigen Bildungsfinanzierung in Deutschland

Deutschland lässt sich nach einer idealtypischen und empirisch begründeten Einteilung und Charakterisierung von Wohlfahrtsstaatstypen – und daraus abgeleitet von Bildungsstaatstypen – als konservativer Bildungsstaat mit relativ niedrigen öffentlichen Bildungsausgaben charakterisieren (vgl. MEMORANDUM 2012). In den vergangenen Memoranden wurde bereits mehrfach auf die sich seit den 1970er Jahren vollziehende neoliberale Transformation des konservativen deutschen Wohlfahrtsstaats eingegangen. Welche Folgen das für den Bildungsbereich hat, wurde zuletzt im MEMORANDUM 2013 erläutert.

Die zunehmende Verschuldung wird vielfach als Versagen der Politik und der ihr unterstellten Verwaltung gedeutet, um die wahren Ursachen der Krise zu vernebeln und deren Profiteure aus der Verantwortung zu entlassen. Mittels einer leicht zu durchschauenden

Scheinselösung – durch die Begrenzung und radikale Rückführung der Verschuldung (sogenannte Schuldenbremse) – soll die neoliberale Transformation fortgesetzt werden. Anstatt die Einnahmen des Staates wieder zu erhöhen, sollen die staatlichen Tätigkeiten auf ein Minimum reduziert werden. Öffentliche Leistungen sollen in Umfang und Qualität abgebaut und möglichst viele profitträchtige Bereiche des öffentlichen Sektors dem Markt überantwortet werden. Das „Jahrzehnt der Entstaatlichung“ findet seine Fortsetzung, und das, obwohl schon 2008 „zu erkennen [war], dass sich die Entstaatlichung zulasten der Zukunftsinvestitionen in den Bereichen Bildung und Infrastruktur auswirkt“ (Bofinger 2008, S. 351).

Ein bereits seit längerer Zeit auf Bundesebene und in den Bundesländern praktiziertes Prognoseinstrument ist die mittelfristige Finanzplanung (Mipla), die auf Artikel 109, Abs. 4 GG (vor der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz: Abs. 3) beruht. Die Tiefe der Mipla-Berichte schwankt zwischen den Bundesländern sehr stark. Einige Bundesländer – wie beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern – legen sehr genaue Prognosen in Bezug auf die Entwicklung der einzelnen Haushaltsposten vor. Sie sind sogar um eine Funktionsübersicht ergänzt. Aus der mittelfristigen Finanzplanung von Baden-Württemberg dagegen lassen sich kaum Entwicklungen einzelner Politikbereiche ableiten. Es werden zwar einige Schwerpunkte der Haushaltsentwicklung ausführlich beschrieben, die Gesamtdarstellung des Haushalts beschränkt sich jedoch auf einige wenige unspezifische Einnahme- und Ausgabekategorien – z.B. Steuern, Personalausgaben und Investitionen.

Auf allen Ebenen der deutschen Politik und quer durch die Parteien und Verbände erfreut sich Bildung einer rhetorischen Priorisierung, sei es in Gestalt der merkelschen „Bildungsrepublik“, des sozialdemokratischen Postulats vom „vorsorgenden Sozialstaat“, des neoliberalen Ökonomencredos von der wachstumsgenerierenden Verbesserung des „Humankapitals“ (zuletzt IW 2013, kritisch dazu Kaphegyi 2013, S. 171–180) oder in Gestalt der Unternehmensverbandsklagen vom Fachkräftemangel und von der scheinbar mangelhaften Ausbildungsreife von Jugendlichen. CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne und LINKE versichern bereits seit vielen Jahren in ihren Wahlprogrammen und Koaliti-

onsvereinbarungen, mehr Geld für Bildung bereitstellen zu wollen. Im Endeffekt scheinen alle gesellschaftlichen Kräfte an einem Strang ziehen zu wollen – zugunsten von mehr und besserer Bildung in Deutschland. Nur bei der Frage der Finanzierung dieser angekündigten Ausgabeverbesserungen (woher nehmen?) herrschte über lange Zeit bei den meisten Akteuren eine neoliberal-ideologische Realitätsverweigerung.

Erst in jüngster Vergangenheit rückte die Forderung nach Steuererhöhungen für Bildungsinvestitionen in die Wahlprogramme von SPD und Grünen. Vorher waren insbesondere die neoliberalen Forderungen nach einer Reduzierung der Anzahl und des Umfangs von öffentlichen Leistungen zugunsten des Bildungsbereichs bestimmend. Außerdem dominierten vor dem kurzzeitigen Realitätseinbruch in die Steuer- und Finanzprogrammatik von SPD und Grünen auch dort neoliberale Forderungen nach einer Generierung von Effizienzgewinnen durch Privatisierung, ÖPP-Modelle und die Einführung sogenannter neuer Steuerungsinstrumente. Infolge der Schlappe bei der Bundestagswahl 2013 wurden bei den Grünen sowie den Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten aber vor allem wieder die Stimmen laut, die eine Rückkehr der Steuerprogrammatik zum neoliberalen Mainstream forderten. Diese Programmatik beinhaltet das Vorhaben, niemals Steuern zu erhöhen – koste es, was es wolle. Das neoliberale Glaubensmantra wurde auch zum festen Bestandteil der Koalitionsvereinbarungen im Bund zwischen CDU/CSU und SPD im Jahr 2013. Auch bei den Grünen droht der neoliberale Rollback und die Abkehr von den seriösen steuerpolitischen Forderungen im Bundestagswahlprogramm von 2013.

Nicht erst beim Blick auf die konkreten Entwicklungen in der Bildungsfinanzierung (Rückgang bis Stagnation, siehe z.B. MEMORANDUM 2013) drängt sich also der Verdacht auf, dass man es bei der dominierenden Rhetorik in Sachen Bildung eher mit einer Modernisierung der diskursiven Legitimierung von zunehmender Ungleichheit im „Spätkapitalismus“ zu tun hat (Bittlingmayer 2005, S. 12; Kaphegyi 2012). In der schrittweisen Zerstörung des Wohlfahrtsstaates unter Berufung auf das Diktat der geleerten Kassen scheint die rhetorische Hervorhebung der Bedeutung von Bildung immer stärker darauf ab-zuzielen, die Verantwortung für ein gelingendes Leben noch stärker

auf das Individuum und seine Bildungsbestrebungen und -leistungen abzuwälzen. Nach dem Motto: Wer durch das ausgedünnte soziale Netz fällt, hat seine Bildungschancen nicht genutzt. Und dies, obwohl die Bildungsforschung nicht erst seit PISA immer wieder empirisch belegt, wie stark Bildungsleistungen im bürgerlichen Bildungssystem von der habitualisierten, sozioökonomischen Position der Herkunftsfamilie herrühren (siehe grundlegend Bourdieu 2004 sowie Bourdieu 1983 und aktuell und empirisch für Deutschland: Schnitzlein 2013).

8.2 Perspektiven

In den Bildungskapiteln der Memoranden vergangener Jahre wurden zur Beurteilung der konkreten Entwicklungen in der Bildungsfinanzierung klassischerweise meistens vergangenheitsbezogene Daten genutzt. Durch die Mipla der Bundesländer stehen nun aber umfangreiche zukunftsbezogene Daten zur Entwicklung der Bildungsfinanzen zur Verfügung, die die politischen Planungen der Landesregierungen quantitativ ausdrücken und überprüfbar machen. Diese sollen im Folgenden genutzt werden, um Einschätzungen über die Zukunft der Bildungsfinanzierung in den Bundesländern treffen zu können.

Die Mipla der Bundesländer sind – wie alle Prognosen – zwar keine absolut zuverlässigen Datenquellen, sie ermöglichen allerdings einen wichtigen Einblick in Prioritäten, Handlungsspielräume und Voraussetzungen, die den Planungen der Landesregierungen zugrunde liegen. Besonders vielversprechend dürfte die Tatsache sein, dass die Landesregierungen mit diesen Prognosen darlegen müssen, wie sie ihre Versprechen in Zeiten der Schuldenbremse umsetzen wollen – so z.B. die Ankündigung, durch Einsparungen in der Verwaltung, Privatisierungen und ähnliche Maßnahmen zusätzliche Finanzmittel für die Bildung aufzubringen. An der Mipla ist abzulesen, ob die Landesregierungen tatsächlich selbst damit rechnen, entsprechende Einsparungen durch die genannten Maßnahmen erbringen zu können.

Die Angaben der Landesregierungen in ihren Mipla sollten vor allem auch vor dem Hintergrund überprüft werden, dass bedarfsorientierte

Kalkulationen, die zeigen, wie viel Geld zusätzlich in Bildung investiert werden sollte, um zu den Staaten mit den besten Bildungssystemen in der OECD aufzuschließen, bisher nur vonseiten der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Piltz 2011) oder nur für bestimmte Teilbereiche des Bildungssystems (z.B. Klemm 2012) vorgelegt worden sind. Piltz ermittelte für die gesamte Bundesrepublik einen einmaligen Investitionsbetrag von 45 Milliarden Euro, um zunächst den bestehenden Investitionsstau zu beheben, und einen jährlichen Betrag von 57 Milliarden Euro, der zusätzlich in das deutsche Bildungssystem fließen müsse. Das entspricht ungefähr den jährlichen Beträgen, die führende Bildungsnationen wie Dänemark oder Finnland in Relation zu ihrem Bruttoinlandsprodukt mehr für Bildung ausgeben als Deutschland. Wollte die Bundesrepublik Deutschland – wie in den Verlautbarungen der Bundesregierung zur „Bildungsrepublik“ verkündet – wirklich sieben Prozent des BIP für Bildung ausgeben, müssten ebenfalls ca. 50 Milliarden Euro mehr für Bildung veranschlagt werden (Heintze 2012).

Die Mipla aller 16 Bundesländer auf ihre „Zukunftsausgaben“ (wie Bildungsausgaben von der Politik gerne bezeichnet werden) zu überprüfen, würde den Rahmen dieses Kapitels sprengen. Deshalb soll diese Prüfung im Folgenden anhand eines einzelnen Bundeslandes durchgeführt werden. Es soll beispielhaft untersucht werden, ob die rhetorisch priorisierten Bildungsausgaben zwangsläufig unter die Räder kämen, wenn bei gleichzeitiger Umsetzung der Schuldenbremse in den Bundesländern weiterhin einem neoliberalen „Steuern dürfen nicht erhöht werden“-Dogma im Bund gefolgt würde. Denn im Föderalismus sind die Bundesländer inzwischen mehr oder weniger allein für die Bildungsfinanzierung zuständig, während sie für eine Erhöhung ihrer Einnahmebasis zwingend auf eine Wende in der bundesdeutschen Steuerpolitik angewiesen sind.

Aufgrund der guten Qualität seiner Mipla wurde für das weitere Vorgehen Niedersachsen ausgewählt, um exemplarisch die zukünftige Bildungsfinanzierungssituation in den Bundesländern vorzuführen.

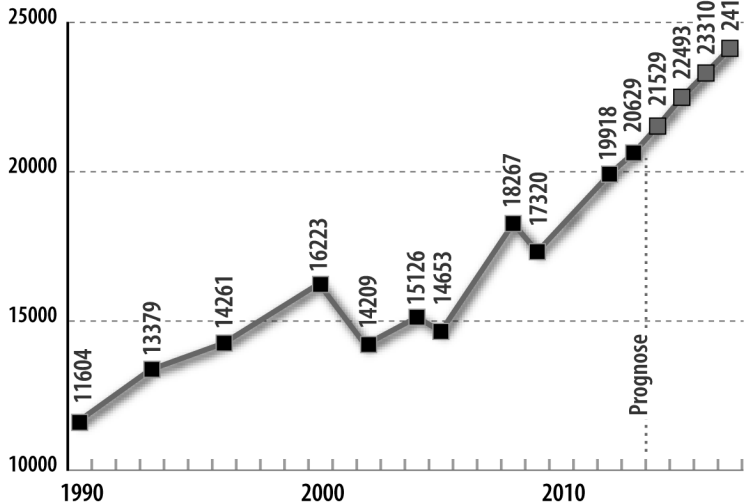
8.3 Beispiel: Die Entwicklung der Bildungsausgaben in der Mipla des Landes Niedersachsen bis 2017

Unter dem widersprüchlich wirkenden Motto „Sparen und Investieren“ präsentiert das niedersächsische Finanzministerium gemeinsam mit der niedersächsischen Staatskanzlei die jährliche, mittelfristige Finanzplanung des Bundeslandes bis einschließlich 2017. „Die Mipla 2013–2017 ist die erste Mittelfristige Finanz- und Aufgabenplanung der neuen rotgrünen Landesregierung. Mit ihr werden erste zentrale Ziele der Koalitionsvereinbarung planerisch aufgenommen. Gleichzeitig geben wir damit einen Ausblick darüber, wie der Auftrag des Grundgesetzes, spätestens ab dem Jahr 2020 ohne eine Nettoneuverschuldung auszukommen, auf Basis der belastbaren, verhandelten Haushaltsdaten erreicht werden kann.“ (Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2013, S. 3). Zum Thema Bildungsfinanzierung wird schon im Vorwort angekündigt: „Investieren in die Zukunftsfähigkeit des Landes und seiner Menschen bedeutet neben vielen anderen Handlungsfeldern insbesondere die Investitionen in Köpfe, das ist eine der zentralen Leitlinien dieser Regierung. Im Kultusbereich werden im Mipla-Zeitraum über 100 Millionen Euro zusätzlich bereitgestellt: Für den Kita-Ausbau, einen großen Qualitätssprung bei den Ganztagschulen, aber auch insgesamt für eine Verbesserung des Unterrichts. Weitere 100 Millionen Euro sind für die Schaffung von zusätzlichen Studienplätzen vorgesehen. Diese Mipla kennt keine Verlierer, es hat keinen Kahlschlag gegeben; sie setzt jedoch einen klaren Schwerpunkt bei der Bildung.“ (Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2013, S. 4)

Inwieweit werden diese Ankündigungen wirklich eingehalten, und wie sind sie einzuschätzen? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die Grundlagen der niedersächsischen Projektionsrechnungen auf sehr überschätzten bis unrealistischen Voraussetzungen beruhen, wie in der grafischen Abbildung der vereinnahmten bzw. geschätzten Steuereinnahmen von 1990 bis 2017 deutlich wird (siehe Abbildung auf Seite 251). Der von 2011 bis 2017 durchgehend stark positive Einnahmeverlauf entlarvt sich schon beim Blick auf die vorangegangene

Entwicklung der Einnahmen Niedersachsens

Entwicklung der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisung einschließlich Kfz-Steuer-Kompensation (in Millionen Euro)



Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2014

Einnahmeentwicklung von 1990 bis 2011 als Wunschvorstellung, denn es sind keinerlei Konjunkturschwankungen eingeplant und keine Steuerrechtsänderungen berücksichtigt. So wird beispielsweise die regelmäßige Erhöhung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer im Planungszeitraum bis 2017 zu Steuerausfällen führen. Im Ergebnis ist die Steigung der Einnahmekurve größer als in den empirisch gemessenen Jahren zuvor. Solche „geschönten“ Schätzungen finden sich in allen Miplas der Bundesländer (siehe Tabelle 5).

Die prognostizierten Steuermehreinnahmen beruhen jedoch nicht auf einer Erhöhung von Steuersätzen oder der Einführung neuer Steuern. Vielmehr wird auf zwei einfache Effekte gesetzt: Zum einen wird

Tabelle 5: Geschätzte Entwicklung der Steuereinnahmen in den mittel-
fristigen Finanzplanungen der Bundesländer (in Millionen Euro bzw.
Prozent)

Bundesländer		2013	2014	2015	2016	2017
Baden- Württemberg	Absolut	29.880	31.040	31.970	32.930	-
	Veränderung*	-	3,88	3,00	3,00	
Bayern	Absolut	36.326	37.614	38.983	40.431	-
	Veränderung*	-	3,55	3,64	3,71	
Berlin	Absolut	16.096	17.009	17.579	18.119	18.739
	Veränderung*	-	5,67	3,35	3,07	3,42
Brandenburg	Absolut	6.004	6.216	6.415	6.617	-
	Veränderung*	-	3,54	3,20	3,14	-
Bremen	Absolut	2.314	2.406	2.504	2.595	2.687
	Veränderung*	-	3,98	4,07	3,64	3,54
Hamburg	Absolut	8.975	9.360	9.642	9.888	10.053
	Veränderung*	-	4,29	3,01	2,55	1,67
Hessen	Absolut	17.641	18.460	19.047	19.771	20.508
	Veränderung*	-	4,64	3,18	3,80	3,73
Mecklenburg- Vorpommern	Absolut	3.849	3.990	4.137	4.235	4.333
	Veränderung*	-	3,66	3,68	2,37	2,31
Niedersachsen	Absolut	19.534	20.327	21.203	21.982	22.765
	Veränderung*	-	4,06	4,31	3,67	3,56
Nordrhein- Westfalen	Absolut	44.830	46.971	48.884	50.785	52.663
	Veränderung*	-	4,78	4,07	3,89	3,70
Rheinland- Pfalz	Absolut	9.851	10.502	10.952	11.360	11.771
	Veränderung*	-	6,61	4,28	3,73	3,62
Saarland	Absolut	2.449	2.523	2.623	2.712	2.803
	Veränderung*	-	3,00	3,95	3,42	3,34
Sachsen	Absolut	9.597	9.772	9.960	10.184	-
	Veränderung*	-	1,82	1,92	2,25	-
Sachsen-Anhalt	Absolut	5.505	5.666	5.865	6.044	6.223
	Veränderung*	-	2,92	3,51	3,05	2,96
Schleswig- Holstein	Absolut	6.710	7.220	7.450	7.680	7.980
	Veränderung*	-	7,60	3,19	3,09	3,91
Thüringen	Absolut	5.213	5.368	5.542	5.697	5.862
	Veränderung*	-	2,97	3,24	2,80	2,90

* Gegenüber Vorjahr in Prozent — Quellen: Mittelfristige Finanzplanungen der Bundesländer, eigene Berechnungen

in der Mipla davon ausgegangen, dass es zu einem permanenten Wirtschaftswachstum kommt. Dieses Wachstum hätte einen Anstieg der Steuereinnahmen zur Folge, ohne dass es einer Erhöhung von Steuersätzen bedürfte. Zum anderen lässt die jährlich auftretende Preissteigerung (Inflation) die Steuereinnahmen weiter ansteigen (sogenannte kalte Progression). Denn Preissteigerungen führen zu höheren Verbrauchsteuern (wie zum Beispiel durch die Umsatzsteuer) sowie zu steigenden Unternehmensgewinnen und Masseneinkommen, die die Steuern auf das Einkommen ansteigen lassen.

Um die Bedeutung dieser Einnahmeentwicklung für die Bildungsfinanzierung darzustellen, bedarf es zunächst einer kurzen Einführung in die den Planzahlen der Mipla zugrunde liegenden Annahmen. Diese betreffen das nominale und das reale Wirtschaftswachstum sowie den daraus extrapolierbaren BIP-Deflator (den Preisindex des BIP). Darüber hinaus werden die in der Mipla angesetzten Netto-Bildungsausgaben⁸ benötigt. Tabelle 6 enthält die Werte für den Zeitraum zwischen 2012 und 2017.

Tabelle 6: Wirtschaftswachstum und Netto-Bildungsausgaben in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Niedersachsen

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wirtschaftswachstum (nominal) (in Prozent)	2,3	2,2	3,3	3,0	3,0	3,0
Wirtschaftswachstum (real) (in Prozent)	0,7	0,5	1,6	1,4	1,4	1,4
BIP-Deflator (in Prozent)	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Netto-Bildungsausgaben (in Mio. Euro)	7.055	7.090	7.417	7.497	7.500	7.516
Absoluter Zuwachs der Netto-Bildungsausgaben (in Mio. Euro)	-	35,5	326,8	79,64	3,16	15,8

Quellen: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2013), eigene Berechnungen

8 Die Netto-Bildungsausgaben entsprechen den gesamten Bildungsausgaben abzüglich der Zuwendungen und Zuschüsse anderer föderaler Ebenen sowie Dritter (Gebühren, Entgelte etc.) für den Bildungsbereich.

Zur Methodik der Berechnungen

Zur Inflationsbereinigung der nominalen Ansätze der Mipla wurde der BIP-Deflator ausgewählt. Er entspricht der Preissteigerung aller in einer Volkswirtschaft produzierten Güter und Leistungen und ergibt sich aus dem Verhältnis des nominalen BIP zum realen BIP im betreffenden Jahr.

Der BIP-Deflator wurde für diese Berechnungen gewählt, weil in der Fachliteratur häufig angemerkt wird, dass er die tatsächliche Inflation unterschätzt, während der vom Statistischen Bundesamt ermittelte Verbraucherpreisindex (VPI) die Inflation überschätzt. Mit der Verwendung des BIP-Deflators können die durchgeführten Schätzungen als konservativ und damit auch relativ sicher eingeordnet werden – zumindest im Kontext der Mipla.

Gleichzeitig muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass der BIP-Deflator nicht die Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nach der Ausnutzung des verteilungsneutralen Spielraums bei den zukünftigen Lohnsteigerungen berücksichtigt. Das heißt, würde die gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerung bei der Lohnfestsetzung berücksichtigt, müssten aufgrund eines sehr hohen Personalkostenanteils im Bildungsbereich die Bildungsausgaben deutlich stärker als der BIP-Deflator ansteigen, um den Lohnanstieg der Beschäftigten auszugleichen. Die unterstellte Produktivitätssteigerung würde bei gleichbleibender Finanzausstattung zu einer Verringerungen der eingesetzten Ressourcen (Lehrkräfte) führen, da diese auch weiterhin den gleichen Output (Lehrleistung) produzieren könnten. Gruppen, Klassen, Vorlesungen und Seminare würden immer größer werden.

Aus den Tabellen 5 und 6 lässt sich ein positiver Zusammenhang zwischen den Steuereinnahmen und den Netto-Bildungsausgaben ablesen: Steigen Ersterer, führt dies auch zu einem Anstieg Letzterer.

Die in diesen Tabellen angegebenen Werte für die Steuereinnahmen und die Netto-Bildungsausgaben sind jedoch nur absolute Werte, die sich auf unterschiedliche Zeiträume beziehen. Will man sie miteinander vergleichen, muss die Preissteigerung, die zwischen diesen Zeiträumen aufgetreten ist, berücksichtigt werden. Im Verlauf der Jahre spielen Kostensteigerungen, beispielsweise Lohnerhöhungen beim im Bildungssystem beschäftigten Personal (zum Ausgleich für die jährliche Preissteigerung von Nahrungsmitteln, Benzin etc.), eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Daher wird im Folgenden der BIP-Deflator verwendet, um eine Deflationierung der Netto-Bildungsausgaben vorzunehmen (zur Qualität der Schätzung mithilfe des BIP-Deflators siehe den Kasten auf Seite 254). Hierzu werden die in der MiPla angegebenen Netto-Bildungsausgaben der Jahre 2013 bis 2017 um die im Vorjahr bzw. in den Vorjahren aufgetretene Inflation bereinigt, um sie miteinander vergleichen zu können. Durch die Deflationierung sollen nominale Ausgabensteigerungen eliminiert werden, die auf Preis- bzw. Lohnsteigerungen zurückzuführen sind und daher keine Qualitätsverbesserung im Bildungssystem bewirken. Auf diese Weise lässt sich überprüfen, ob die Ankündigung der Landesregierung, mehr Geld für Bildung zur Verfügung zu stellen, in den Planzahlen abgebildet ist.

Die realen Bildungsausgaben des Jahres 2013 – auf der Basis des Jahres 2012 – errechnen sich wie folgt: Beläuft sich der BIP-Deflator des Jahres 2012 auf 1,6 Prozent, so sind die Netto-Bildungsausgaben im Jahr 2013 durch 1,016 zu dividieren. Das Ergebnis der Deflationierung der Bildungsausgaben mit dem Basisjahr 2012 zeigt die Tabelle 7.

Der in Tabelle 6 ausgewiesene nominale Zuwachs bei den Netto-Bildungsausgaben hat sich unter Berücksichtigung der von 2012 bis 2017 prognostizierten Inflation zu einer realen Schrumpfung entwickelt. Die realen Netto-Bildungsausgaben im Jahr 2017 werden den Planungen der Landesregierung zufolge rund 120 Millionen Euro unterhalb des Ansatzes von 2012 liegen, was einer Kürzung von 1,7 Prozent ent-

Tabelle 7: Deflationierte Bildungsausgaben nach mittelfristiger Finanzplanung

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Netto-Bildungsausgaben (real) – Basisjahr 2012 (in Mio. Euro)	7.055	6.979	7.180	7.137	7.029	6.935
Reale Veränderungen der Netto-Bildungsausgaben seit 2012 (in Mio. Euro)	-	-75	125	83	-25	-120
Prozentuale Veränderung gegenüber 2012	-	-1,1	1,8	1,2	-0,4	-1,7

Quellen: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2013), eigene Berechnungen

spricht. Die von der Landesregierung in ihrer Mipla hervorgehobenen Offensive zur Verbesserung der Qualität des niedersächsischen Bildungssystems (Niedersächsische Staatskanzlei/ Niedersächsisches Finanzministerium 2013, S. 4 und S. 50ff.) lässt sich mit den vorgelegten Planzahlen nicht in Einklang bringen.

Der Grund für diese Diskrepanz ist simpel: Ausgabenposten, die über mehrere Jahre (nahezu) konstant sind, werden in Haushaltsplänen und anderen auf nominalen Werten beruhenden monetären Rechenwerken nicht als „Kürzung“ erfasst, obwohl dies bei jahresübergreifenden Berechnungen der Realität entspräche. Auch wenn es nur schwer möglich und nicht wünschenswert ist, einen Haushaltsplan oder eine Mipla mit realen Ansätzen zu erstellen, ist eine ausschließliche Fixierung auf die nominalen Ansätze – wie z.B. in der Mipla von Niedersachsen – ebenso als problematisch anzusehen.

In Kombination mit der „geschönten“ Schätzung der Steuereinnahmen zeigt sich die prekäre Situation der Bildungsfinanzen in Niedersachsen. Denn fallen die Steuereinnahmen niedriger aus als geplant,

etwa aufgrund eines konjunkturellen Abschwungs, sind wegen der im Grundgesetz verankerten Vorgaben zur Umsetzung der sogenannten Schuldenbremse selbst die nominalen Zuwächse bei den Netto-Bildungsausgaben in Gefahr.

8.4 Erfolg der bisherigen Lösungsstrategien

In der Vergangenheit haben die verschiedenen Parteien, die die Landesregierung in Niedersachsen getragen haben, unterschiedliche Strategien zur Steigerung der Bildungsausgaben vorgeschlagen. Die CDU/FDP-Regierung, die bis Mitte 2013 in Niedersachsen regierte, erklärte beispielsweise, „dass innerhalb des Ausgabenrahmens die Bildung nach wie vor ‚Vorfahrt‘ hat. So sind etwa Mehrausgaben für den gemeinsamen Unterricht für Kinder mit und ohne Behinderung (Inklusion) und für die Ausstattung der Oberschulen mit Lehrerstellen vorgesehen, die sich als Folge finanzwirksamer Beschlüsse der Landesregierung gegenüber der alten Mipla ergeben.“ (Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2012, S. 4) Die Vorhaben der derzeitigen rot-grünen Landesregierung für den Bildungsbereich wurden bereits oben zitiert, unterscheiden sich aber nur marginal von diesen Ausführungen.

Beide Regierungsbündnisse erklärten die Bildungsausgaben zur höchsten Priorität, einzig der Umsetzung der Schuldenbremse wird Vorrang eingeräumt. Beide Vorhaben werden dabei als konkurrierend wahrgenommen, nicht jedoch als Gegensatz. Das heißt, eine Erhöhung der Bildungsausgaben sei trotz der Vorgaben der Schuldenbremse möglich. Dies ist jedoch nur unter bestimmten Bedingungen bzw. mit bestimmten Maßnahmen der Fall.

Die Option, die den größten Beitrag zur Umsetzung der Schuldenbremse und für zusätzliche Bildungsausgaben mit sich bringt, sind die oben bereits beschriebenen Steuermehreinnahmen. Sie übersteigen die nominale Erhöhung der Netto-Bildungsausgaben sowie den Abbau des strukturellen Defizits um ein Mehrfaches. Wie oben bereits dargestellt, sind diese Annahmen jedoch deutlich zu positiv angesetzt. Tabelle 8

Tabelle 8: Entwicklung der reinen Einnahmen und Ausgaben von 2012 bis 2017

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Reine Einnahmen</i> (in Mio. Euro)	20.644	21.940	22.657	23.605	24.428	25.260
Absolute Zunahme (in Mio. Euro)	-	1.295	717	948	823	832
Prozentuale Zunahme	-	6,3	3,3	4,2	3,5	3,4
<i>Reine Ausgaben</i> (in Mio. Euro)	22.049	23.236	23.593	24.351	24.925	25.620
Absolute Zunahme (in Mio. Euro)	-	1.187	357	758	574	696
Prozentuale Zunahme	-	5,4	1,5	3,2	2,4	2,8

Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2013, S. 130 ff.

zeigt die Entwicklung der reinen Einnahmen und Ausgaben – also ohne zweckgebundene Zuschüsse und Zuwendungen bzw. die dadurch finanzierten Ausgaben.

Nach Aussage der Landesregierungen ist eine weitere bedeutende Strategie, um zusätzliche Finanzmittel für die Bildung bereitstellen zu können, die Reduzierung der übrigen Ausgaben – insbesondere der Sozialausgaben. Dies soll erstens durch die Verringerung der bisher vom Land wahrgenommenen Aufgaben erreicht werden – dabei wird häufig von der sogenannten Aufgabenkritik gesprochen. Zweitens sollen durch die Restrukturierung von Behörden, den Abbau von Organisationseinheiten und das Streichen von Regulierungen Bürokratiekosten in der öffentlichen Verwaltung gesenkt werden. Hier wird häufig von Entbürokratisierung gesprochen. Eine dritte, gern ins Feld geführte Variante zur Reduzierung von Ausgaben ist die Privatisierung. Dabei

soll durch die Übertragung staatlicher Aufgaben an private Dritte Geld eingespart werden, weil die Privaten angeblich effektiver und effizienter arbeiten als die öffentliche Verwaltung. Dies ist eine Behauptung, die bereits häufig widerlegt wurde. Alternativ kann auch die Finanzierung von Aufgaben durch die Nutzerinnen und Nutzer selbst „privatisiert“ werden (zum Beispiel durch Studiengebühren).

Ein erkennbarer Effekt dieser insbesondere von CDU und FDP bevorzugten Strategie kann anhand der Mipla nicht beobachtet werden. Dies ergibt sich aus dem Rückgang der realen Netto-Bildungsausgaben in der Mipla, bei gleichzeitig deutlich anziehenden Einnahmen. Eine Priorisierung der Bildung bei gleichzeitigen Ausgabenkürzungen hätte deutlich höhere Steigerungen bei den Bildungsausgaben erzeugen müssen.

Dies wird vor allem daran deutlich, dass die Bildungsausgaben von Niedersachsen im Vergleich zu den anderen Bundesländern nur mittelmäßig sind. Das Land gab pro Einwohnerin und Einwohner im Jahr 2010 rund 823 Euro für sein Bildungssystem aus (vgl. Heintze 2012, S. 70). Dies ist deutlich weniger als in einigen anderen westdeutschen Flächenländern: Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gaben rund 100 Euro pro Einwohnerin und Einwohner mehr aus. Gleichzeitig sind die Bildungsausgaben in Niedersachsen zwischen 1995 und 2010 nicht überdurchschnittlich stark gestiegen, auch hier stehen Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz besser da. Dass die schwarz-gelbe Landesregierung in ihrer vorerst letzten Mipla für die Jahre 2012 bis 2016 keine weiteren Steigerungen der Bildungsausgaben durch Ausgabenkürzungen eingeplant hat, ist ein deutliches Indiz dafür, dass sie selbst nicht an den Erfolg einer solchen Politik glaubt.

Die gegenwärtige rot-grüne Landesregierung verfolgt neben der Ausgabenreduzierung noch eine weitere Strategie, um eine Steigerung der Bildungsausgaben „herbeizuführen“: Sie versucht, die Umsetzung der Schuldenbremse bis zum letztmöglichen Termin im Jahr 2020 hinauszuzögern. Diese Verzögerung erfolgt über eine verlangsamte Reduzierung der Neuverschuldung (siehe Tabelle 9). Anstelle einer Reduzierung von 250 Millionen Euro pro Jahr ab 2013, wie bei der

von CDU und FDP getragenen Landesregierung, beginnt die von SPD und Grünen getragene Landesregierung erst 2015 mit der jährlichen konstanten Rückführung der Nettokreditaufnahme.

Ein entscheidender Grund dafür, dass die rot-grüne Landesregierung erst so spät und mit deutlich geringeren Mitteln eine Einhaltung der Schuldenbremse erreichen kann, ist im erheblich verbesserten finanzpolitischen Umfeld zu suchen. Das in den Jahren 2012 und 2013 ermittelte strukturelle Defizit hat sich im Vergleich zu den Planungen der Mipla von 2012 bis 2016 deutlich verringert. Ein Abbau des strukturellen Defizits, wie er in der Mipla 2012 bis 2016 vorgesehen ist, wäre also unter diesen verbesserten Bedingungen entweder schneller zu erreichen, oder alternativ zeitgleich durch eine Verringerung des jährlichen Abbaus des strukturellen Defizits.

Die rot-grüne Landesregierung hat sich jedoch gegen beide Varianten entschieden und plant im Jahr 2017 noch eine Neuverschuldung von 360 Millionen Euro (Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2013, S. 18). In der Mipla 2012 bis 2016 war für das Jahr 2017 keine Nettokreditaufnahme mehr vorgesehen (Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2012, S. 15). Stellt man, wie in Tabelle 9, die Reduzierung der Neuverschuldung und die absolute Zu- bzw. Abnahme der Bildungsausgaben der Mipla 2012 bis 2016 und der Mipla 2013 bis 2017 gegenüber, lässt sich ein Zusammenhang beobachten: Im Jahr 2014 ist Nettokreditaufnahme der Mipla 2013 bis 2017 um rund 350 Millionen Euro höher als in der vorhergehenden Mipla. Um fast exakt die gleiche Summe steigen die Bildungsausgaben in der Mipla 2013 bis 2017 gegenüber der vorherigen Mipla an. Dieser positive Zusammenhang nimmt in den folgenden beiden Jahren zwar ab, ist aber noch vorhanden.⁹

⁹ Unter Berücksichtigung des Umfangs des niedersächsischen Haushaltsplans ist die isolierte Betrachtung der Bildungsausgaben und der Nettokreditaufnahme nur bedingt aussagekräftig. Vergleicht man die drei maßgeblichen Jahre der beiden Miplas (2014, 2015 und 2016), dann sind bei vielen Planzahlen Veränderungen vorgenommen worden, kein Aufgabenbereich ist davon ausgenommen. Für die Jahre 2015 und 2016 lässt sich sogar nachweisen, dass die Kürzungen, die die Mipla 2013 bis 2017 gegenüber der Mipla 2012 bis 2016 in diesen Jahren ausweist, deutlich über den Mehrausgaben im Bildungs-

Tabelle 9: Vergleich der Nettokreditaufnahme und der Bildungsausgaben der Mipla 2012 bis 2016 und 2013 bis 2017

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Reduzierung der Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr – Mipla 2013 bis 2017 (in Mio. Euro)	-	129	-100	120	120	120
Reduzierung der Nettokreditaufnahme gegenüber dem Vorjahr – Mipla 2012 bis 2016 (in Mio. Euro)	725	255	250	250	250	220
Absoluter Zuwachs der Bildungsausgaben – Mipla 2013 bis 2017 (in Mio. Euro)	-	-	327	80	3	16
Absoluter Zuwachs der Bildungsausgaben – Mipla 2012 bis 2016 (in Mio. Euro)	-	50	8	4	-13	-

Quellen: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2012 und 2013), eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass die bisher bevorzugten Strategien zur Auflösung der Unterfinanzierung im Bildungssystem gescheitert sind. Weder Ausgabenkürzungen noch Verzögerungen bei der Umsetzung der Schuldenbremse haben die notwendigen Finanzmittel freisetzen können. Dass die öffentlichen Haushalte kein „Ausgabenproblem“ haben und eine bedarfsorientierte Finanzierung des Bildungssystems nur durch eine deutliche Verbesserung der Einnahmesituation erreicht werden kann,

bereich liegen. Für das Jahr 2014 lässt sich allerdings ein sehr deutlicher Zusammenhang nachweisen, denn außer im Bildungsbereich und bei der Beamtenversorgung ließen sich keine weiteren Ausgabensteigerungen realisieren, wenn die Nettokreditaufnahme nicht um 100 Millionen Euro ausgeweitet worden wäre.

wurde bereits im MEMORANDUM 2013 erörtert. Man kann sich aus der Finanzschwäche der Bundesländer und der Unterfinanzierung der Bildung nicht „heraussparen“. Um die Dringlichkeit der im MEMORANDUM 2013 geforderten umfangreichen Steuererhöhungen zu verdeutlichen, soll im Folgenden simuliert werden, welche Effekte auf die Bildungsfinanzierung aus der Umsetzung der Schuldenbremse entstehen könnten. Diese Variante zur Steigerung der Bildungsausgaben wurde bisher erst selten ins Gespräch gebracht.

8.5 Bringt die Umsetzung der Schuldenbremse den Durchbruch für die Bildungsfinanzierung?

Zur Umsetzung der Schuldenbremse wurde in Niedersachsen bisher ein Teil der jährlichen Steuermehreinnahmen verwendet. Werden die Vorgaben aus der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 erreicht, dann werden diese Finanzmittel nicht mehr zur Reduzierung des strukturellen Defizits benötigt. Sie könnten für die Finanzierung weiterer (Bildungs-)Ausgaben genutzt werden. Es handelt sich um 192 Millionen Euro, die pro Jahr zusätzlich verfügbar wären.

Für die Simulation des ersten Jahres nach der Umsetzung der Schuldenbremse muss von einigen Annahmen ausgegangen werden. Insgesamt sollen drei Simulationsszenarien entwickelt werden, die auf den Mipla-Planzahlen der Jahre 2015, 2016 und 2017 beruhen. Sie werden als Referenzzeitraum gewählt, weil in diesen drei Jahren die gleichen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen (Wirtschaftswachstum, Inflation usw.) herrschen. Diese sollen auch für das zu simulierende Jahr angenommen werden.

Die drei Simulationsszenarien unterscheiden sich in der Berücksichtigung des in diesen drei Jahren erfolgten durchschnittlichen jährlichen Abbaus des strukturellen Defizits, das im Folgejahr für die Steigerung der Bildungsausgaben zur Verfügung steht. Im Simulationsszenario A wird der Anteil der Netto-Bildungsausgaben an den Netto-Gesamtausgaben im Jahr 2017 zur Steigerung der Bildungsausgaben verwendet. Dieser Anteil beläuft sich im Jahr 2017 auf 29,3 Prozent, was bei

einem durchschnittlichen jährlichen Abbau des strukturellen Defizits von 192 Millionen Euro etwa 56 Millionen Euro ergibt. Im Simulationsszenario B bzw. C wird davon ausgegangen, dass 50 bzw. 100 Prozent des durchschnittlichen jährlichen Abbaus des strukturellen Defizits zur Steigerung der Bildungsausgaben verwendet werden können (für eine Übersicht über die folgenden Berechnungen siehe Tabelle 10). Das Szenario C muss jedoch als sehr unrealistisch eingeschätzt werden, da im Zuge der Umsetzung der Schuldenbremse auch andere Aufgabengebiete zurückgefahren wurden.

Um den absoluten Zuwachs der Bildungsausgaben für die Simulationsszenarien zu berechnen, muss berücksichtigt werden, dass in der Periode zwischen 2015 und 2017 ebenso ein absolutes Wachstum der Bildungsausgaben stattgefunden hat. Wird hier vorausgesetzt, dass in den Simulationsszenarien jeweils der Durchschnitt dieses Zuwachses einbezogen werden muss, so erhöht dies den absoluten Zuwachs der Bildungsausgaben in allen drei Simulationsszenarien um 32,9 Millionen Euro.

Kumuliert man diese Zuwächse der Bildungsausgaben zu den Netto-Bildungsausgaben des Jahres 2017, dann ergeben sich die Netto-Bildungsausgaben für die drei Simulationsszenarien. Für Szenario A ergeben sich 7.605 Millionen Euro, für Szenario B 7.644 Millionen Euro und für Szenario C 7.740 Millionen Euro.

Bereinigt man diese Werte um die Inflation des Jahr 2017, so ergeben sich für die Szenarien folgende reale Zuwächse:

- Für Szenario A: -29,0 Millionen Euro, bzw. -0,4 Prozent.
- Für Szenario B: 10,0 Millionen Euro bzw. 0,1 Prozent.
- Für Szenario C: 104,3 Millionen Euro bzw. 1,4 Prozent.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass es einer Umsetzung des unrealistischen Simulationsszenarios C bedarf, um die realen Netto-Bildungsausgaben in den kommenden Jahren leicht ansteigen zu lassen. Um die von Klemm (2012) oder Piltz (2011) errechneten Aufgabenbedarfe zu decken, würde es Jahrzehnte dauern. Von der Erfüllung der Schuldenbremse sind also keine Impulse für eine Verbesserung des niedersächsischen Bildungssystems zu erwarten.

Tabelle 10: Zuwachs/Abnahme der realen Bildungsausgaben bei einem Wegfall der Rückführung des strukturellen Defizits

Jahr	2015	2016	2017	Simulation A	Simulation B	Simulation C
Absoluter jährlicher Abbau des strukturellen Defizits (in Mio. Euro)	190	249	136	56	96	192
Absoluter Zuwachs der Bildungsausgaben (in Mio. Euro)	80	3	16	33	33	33
Netto-Bildungsausgaben (in Mio. Euro)	7.497	7.500	7.516	7.605	7.644	7.740
Realer Zuwachs der Bildungsausgaben (in Mio. Euro) gegenüber 2017	-	-	-	-29	10	104
Realer Zuwachs der Netto-Bildungsausgaben (prozentual) gegenüber 2017	-	-	-	- 0,4%	0,1%	1,4%
Zuwachs der Netto-Bildungsausgaben in Relation zum BIP gegenüber 2017	-	-	-	- 0,05%	- 0,04%	- 0,0004%

Quellen: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2013), eigene Berechnungen

8.6 Fazit und Ausblick

Die Mipla der Bundesländer zeigen einige typische Charakteristika der Auswirkungen, die die aktuelle, neoliberale Finanzpolitik auf die Zukunft der Bildungsfinanzierung in Deutschland hat und die hier an-

hand der niedersächsischen Mipla ausführlich und empirisch dargelegt worden sind. Als Fazit lässt sich festhalten:

1. In so gut wie allen Mipla der Bundesländer ist die Rede vom gleichzeitigen „Sparen und Investieren“. Eine Aussage, die auch der uninformierten Bürgerin und dem uniformierten Bürger zu Recht paradox vorkommen dürfte. Erste Priorität hat im neoliberalen Gleichklang aller Mipla der Abbau der Verschuldung. Gleichzeitig soll aber auch in die „Zukunftsfähigkeit“ investiert werden. Daher wird in den Mipla im Norden und Süden wie im Osten und Westen der Republik angekündigt, die Bildungsausgaben innerhalb des dauerhaften Wohlfahrtsstaatsabbaus zu steigern, mindestens aber zu schonen.
2. Forderungen nach Steuererhöhungen zur Erhöhung der staatlichen Einnahmeseite und zur Finanzierung von Bildungsinvestitionen sind im neoliberalen Gleichklang der Mipla der Bundesländer nicht zu finden.
3. Bedarfsorientierte Überlegungen zur Ermittlung des Investitionsbedarfs in den Bildungssystemen der Bundesländer werden nicht angestellt.
4. Die Einnahmeszenarien der Bundesländer in den Mipla sind unrealistisch hoch. Konjunkturelle Einbrüche sind in den Finanzplanungen bis 2017 und teilweise auch bis 2020 nicht vorgesehen. Diese Erwartungen werden nicht realisiert werden, die angesetzten Bildungsausgaben in den Mipla sind somit von vornherein überschätzt bzw. nicht gedeckt.
5. Die Bildungsausgaben in den Mipla sind rein nominale Größen. Wenn der Einfluss von Lohn- und Preissteigerungen auf eine konservative, realistische Art und Weise (über den BIP-Deflator) herausgerechnet wird, bleibt von den „Zukunftsinvestitionen“ in die Bildung nichts übrig. Sie verwandeln sich vielmehr real in Bildungskürzungen, die in den Mipla der Bundesländer jetzt schon offen zutage treten. Der Vergleich der schwarz-gelben niedersächsischen Mipla 2012 bis 2016 mit der rot-grünen Mipla 2013 bis 2017 zeigt die unterschiedlichen Strategien, mit denen zumindest theoretisch Umlagerungen in den Landesfinanzen hin zur Bildung erreicht wer-

den sollen: Die alte Regierung setzte vor allem auf eine Rhetorik von „Aufgabenkritik“ und Wohlfahrtsstaatsabbau. Die neue rot-grüne Regierung setzt auf ein Hinausschieben der Nullverschuldung und auf Wohlfahrtsstaatsabbau, um nominale Erhöhungen bei der Bildung zu generieren. Real sind beide ausgabenorientierten Strategien zur Erhöhung der Bildungsausgaben bei gleichzeitigem Schuldenabbau gescheitert. Unter Einbeziehung der Preissteigerungen sind bis 2017 Bildungskürzungen geplant.

6. Die oben vorgestellte Prognose zeigt: Selbst wenn die Bundesländer die Schuldenbremse umgesetzt haben und die strukturelle Neuverschuldung abgebaut ist, bringt die Investition eines großen Teils dieser Mittel keine Verbesserungen in der Bildungsfinanzierung. Nur bei einer kompletten Investition dieser Mittel in den Bildungsbereich, die politisch jedoch völlig unrealistisch ist, könnten die Bildungsausgaben um knappe 1,4 Prozent pro Jahr ansteigen – unter der Voraussetzung konstant steigender Steuermehreinnahmen. Auch dieses Szenario bedeutet allerdings bei den umfangreichen Aufgaben, die es im Bildungssystem zu bewältigen gilt, eine Stagnation. Hier wird deutlich: Rein ausgabenorientierte Konzepte zur Verbesserung der Bildungsfinanzierung in den Bundesländern durch die Umlagerung von finanziellen Mitteln führen nicht weiter!

Für die Bildungsfinanzierung besteht nur Hoffnung, wenn sich die Steuerpolitik auf Bundesebene ändert und die Einnahmeseite der Länder durch höhere Steuern auf Reichtum und Vermögen verbessert wird. Denn solche Steuerrechtsänderungen können im föderalen System der Bundesrepublik nicht durch die Bundesländer allein eingeführt werden, obwohl diese über das Aufgabenfeld Bildung weitgehend allein zu bestimmen (und die Kosten dafür zu tragen) haben. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wird nicht müde, die möglichen zusätzlichen Finanzierungsquellen für Zukunftsausgaben zu nennen (siehe Kapitel 4): die Wiederanhebung des Spitzensteuersatzes, die Abschaffung der Abgeltungsteuer auf Kapitaleinkünfte, die langfristige Abschaffung des Ehegattensplittings, die Erhöhung der Körperschaftsteuer, die Transformation der Gewerbesteuer in eine

Gemeindewirtschaftssteuer, die Rücknahme der Änderungen bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer, die Wiedereinführung der Vermögensteuer, eine mögliche Vermögensabgabe und die Einführung einer Finanztransaktionsteuer. Schon allein eine energische Bekämpfung der Steuerhinterziehung würde neue Freiräume für Bildung schaffen.

Wichtig ist im Föderalismus, die Gestaltung der Zukunftsaufgabe Bildung nicht von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation einer Region und eines Bundeslandes abhängig zu machen. Gute Bildung braucht deshalb auch weiterhin finanzielle Ausgleichsmaßnahmen zwischen den Bundesländern, wie die Beibehaltung des Umverteilungsniveaus des bestehenden Länderfinanzausgleichssystems, sowie eine Ausweitung begleitender strukturpolitischer Maßnahmen. Denn Unterschiede in den Lebensverhältnissen werden durch unterschiedlich stark geförderte Bildungssysteme schon jetzt extrem verstärkt. Die vom Grundgesetz vorgeschriebene Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bliebe sonst in der Zukunft noch stärker als heute auf der Strecke.

Für den Erhalt der Demokratie und gegen eine zunehmende Abkehr der Bürgerinnen und Bürger von der Teilhabe an politischen Prozessen und Auseinandersetzungen ist es immens wichtig, dass Politikerinnen und Politiker, Parteien und Regierungen in Sachen Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung künftig ehrlich sind. Bildung ist das wichtigste Politikfeld in Landtagswahlkämpfen. Hier werden vor allem von linken Parteien Reformversprechungen gemacht, die ohne zusätzliche staatliche Einnahmen einfach nicht zu realisieren sind. Eine Inklusion oder die Reform der Mehrgliedrigkeit des deutschen Schulsystem hin zu einer „Schule für alle“ sind nicht im Rahmen finanzieller Kürzungen zu bewerkstelligen. Wenn sich die emanzipativen Versprechungen im Bildungsbereich nach einem Regierungswechsel immer in eine Spar-Kröte verwandeln, die die Wählerinnen und Wähler schlucken sollen, dann werden sie sich irgendwann von der emanzipativen Politik abwenden. Mehr noch: Immens wichtige Reformen des „konservativen Bildungsstaats“ werden diskreditiert, und die Reformfreude von Eltern, Schülerinnen und Schülern sowie Lehrerinnen und Lehrern verwandelt sich in Ablehnung. So wird die Reformbereitschaft in der Bevölkerung zerstört. Althergebrachte, verstaubte und reaktionäre Ideologien

bekommen neuen Zulauf und drohen wieder dominant zu werden. Insgesamt spielen solche Prozesse dem Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in die Hände. Politikerinnen und Politiker, die in Landtagswahlkämpfen beispielsweise für „eine Schule für alle“, Verhinderung von Bildungsarmut oder eine bessere Inklusion fordern, müssen sich auch aktiv beispielsweise für die Erhöhung der Vermögensteuer einsetzen. Alles andere ist neoliberaler Fundamentalismus und Populismus, dem keinerlei Sinn für konkrete Realpolitik und Demokratie innewohnt.

In der Realität setzen leider allzu viele Politikerinnen und Politiker, wie beispielsweise die grün-rote Landesregierung in Baden-Württemberg, weiterhin auf einen „postdemokratischen“ Weg, indem sie Reformen im Bildungsbereich ankündigen – und selbst im Wahlkampf Steuererhöhungen versprechen –, um dann in der Regierung vor der Wirtschaftslobby ihres Bundeslandes einzuknicken. Heute setzen sich grün-rote Regierungsvertreterinnen und -vertreter aus Baden-Württemberg in ihren Parteien leider ausdrücklich gegen höhere Steuern auf Reichtum und Vermögen ein. Wahlversprechen können somit nicht realisiert werden. Parteipolitische Unterschiede im Regierungshandeln sind für die Bürgerinnen und Bürger so nicht mehr erkennbar. Versprochene Veränderungen treten nicht ein, und Wählerinnen und Wähler wenden sich enttäuscht von der Politik als reinem Schaukampf ab.

Literatur

- Bittlingmayer, Uwe H. (2005): „Wissensgesellschaft“ als Wille und Vorstellung, Konstanz.
- Bofinger, Peter (2008): Das Jahrzehnt der Entstaatlichung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 7/ 2008, S. 351–357.
- Bonesmo Fredriksen, Kaja (2012): Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 6. The Distribution of Wealth. OECD Economics Department Working Papers, No. 929, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28t0bznr-en>.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital,

- soziales Kapital, in: Kreckel, Reinhard (1983): Soziale Ungleichheiten, Göttingen.
- Bourdieu, Pierre (2004): Der Staatsadel, Konstanz.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013): Staatliche Handlungsfähigkeit und Zukunftsinvestitionen unter der Schuldenbremse. Die deutsche Steuer- und Finanzpolitik am Scheideweg, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (2013): Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit. Grundlagen für eine sachgerechte Bildungs- und Finanzpolitik, Marburg, S. 101–135.
- Heintze, Cornelia (2012): „Bildungsrepublik“ oder „Bildungsmarktstaat“. Zur Aussagekraft und Steuerungsrelevanz alternativer Indikatoren der Bildungsfinanzstatistik. Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Leipzig.
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2013): Bildungsmonitor 2013. Bildungsarmut reduzieren – Fachkräfte entwickeln – Wachstumskräfte stärken. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Köln, http://www.insm-bildungsmonitor.de/pdf/Forschungsbericht_BM_Langfassung.pdf.
- Kaphegyi, Tobias (2012): Bildungsfinanzierung und „Wissengesellschaft“, in: Forum Wissenschaft, Heft 2/2012, S. 46–49.
- Kaphegyi, Tobias (2013): Arbeitgeberforschung für „mehr Wachstum und Gerechtigkeit“? Eine Analyse aktueller bildungspolitischer Interventionen der deutschen Wirtschaftsverbände am Beispiel des „Bildungsmonitors“, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (2013): Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit. Grundlagen für eine sachgerechte Bildungs- und Finanzpolitik, Marburg, S. 161–192.
- Klemm, Klaus (2012): Zusätzliche Ausgaben für ein inklusives Schulsystem in Deutschland. Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2013): Mittelfristige Planung 2013–2017, Hannover, http://www.mf.niedersachsen.de/themen/haushalt/mittelfristige_finanzplanung/mittelfristige_planung_im_detail/mittelfristige-planung-2013-bis-2017-im-detail-117833.html.

- Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2012): Mittelfristige Planung 2012–2016, Hannover, <http://www.mf.niedersachsen.de/download/70567>.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Finanzierungsbedarf der Bundesländer zur Umsetzung eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Gefördert durch die Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Schmidt, Manfred G. (2008): Lehren aus dem internationalen Vergleich der Bildungsfinanzierung, in: dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Heft 2/2008, S. 255–266.
- Schnitzlein, Daniel D. (2013): Wenig Chancengleichheit in Deutschland: Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg, in: DIW Wochenbericht Nr. 4/2013, S.3–9.
- Stabilitätsrat (2010): Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010. TOP 2: Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage gemäß § 3 Absatz 2 StabiRatG und Schwellenwerte gemäß § 4 Absatz 1 StabiRatG, http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beschluesse-und-Beratungsunterlagen/20100428_1.Sitzung/Sitzung20100428_node.html;jsessionid=FAB95D052E000A2D3A63839160DAB8A4.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner/ -innen	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen			
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	der Erwerbs- tätigen	der abhängig Beschäf- tigten	je Erwerbs- tätigen	je abhängig Beschäf- tigten
		1.000 Personen		Mio. Stunden		Stunden	
1991		38.712	35.148	60.082	51.768	1.552	1.473
1995		37.802	33.996	57.781	48.879	1.529	1.438
2000		39.382	35.387	57.922	48.650	1.471	1.375
2005		38.976	34.559	55.775	46.325	1.431	1.340
2006		39.192	34.736	55.808	46.488	1.424	1.338
2007		39.857	35.359	56.679	47.363	1.422	1.340
2008		40.348	35.868	57.362	48.030	1.422	1.339
2009		40.372	35.901	55.787	46.476	1.382	1.295
2010		40.587	36.111	57.004	47.713	1.405	1.321
2011	80.328	41.152	36.604	57.835	48.483	1.405	1.325
2012	80.500	41.608	37.060	57.973	48.779	1.393	1.316
2013	80.800	41.841	37.358	58.072	49.047	1.388	1.313
Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent							
1991–2013		0,4	0,3	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5
2000–2013		0,5	0,4	0,0	0,1	-0,4	-0,4
2005–2013		0,9	1,0	0,5	0,7	-0,4	-0,3
2010–2013		1,0	1,1	0,6	0,9	-0,4	-0,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand: Februar 2014.

Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Prod. Gewerbe		Baugewerbe	Handel, Verkehr, Gastgewerbe	Information und Kommunikation	Finanz- und Versicherungs-leister	Grundstücks- und Wohnungs- wesen	Unter-nehmens- dienst- leister	Öffent-liche Dienst- leister, Erzie- hung, Gesund- heit	Sonstige Dienst- leister
			Land- ohne Baugewerbe	darunter: Verarbeitendes Gewerbe								
1000 Personen												
1991	38.712	1.167	11.020	10.088	2.949	8.659	1.047	1.208	243	2.467	7.723	2.229
1995	37.802	864	8.826	8.042	3.376	8.633	1.034	1.263	317	2.852	8.186	2.451
2000	39.382	754	8.382	7.741	2.920	9.180	1.167	1.284	425	3.835	8.668	2.767
2005	38.976	676	7.741	7.167	2.330	9.120	1.236	1.257	436	4.317	8.959	2.904
2006	39.192	640	7.679	7.113	2.324	9.146	1.250	1.253	443	4.523	9.011	2.923
2007	39.857	662	7.776	7.212	2.359	9.278	1.275	1.225	443	4.763	9.096	2.980
2008	40.348	667	7.926	7.361	2.346	9.358	1.258	1.202	441	4.950	9.207	2.993
2009	40.372	667	7.728	7.162	2.355	9.383	1.231	1.212	435	4.922	9.415	3.024
2010	40.587	655	7.591	7.029	2.371	9.375	1.198	1.210	442	5.157	9.559	3.029
2011	41.152	674	7.724	7.162	2.423	9.503	1.213	1.202	446	5.370	9.565	3.032
2012	41.608	668	7.838	7.274	2.460	9.579	1.245	1.198	450	5.448	9.663	3.059
2013	41.841	637	7.855	7.297	2.480	9.591	1.258	1.189	453	5.570	9.762	3.046
Entwicklung 2000–2013 (2000 = 100)												
	106,2	84,5	93,7	94,3	84,9	104,5	107,8	92,6	106,6	145,2	112,6	110,1
Struktur (insgesamt = 100)												
1995	100	1,7	19,9	18,4	6,0	23,4	3,2	3,2	1,1	11,1	23,0	7,5
2013	100	1,5	18,8	17,4	5,9	22,9	3,0	2,8	1,1	13,3	23,3	7,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Februar 2014.

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose	Arbeitslosenquote *		Erwerbs- personen- potenzial	Unterbeschäfti- gung (ohne Kurzarbeit)	Stille Reserve im engeren Sinne	Unterbeschäfti- gung nach BA-Konzept
		Insgesamt	darunter Frauen				
	1.000 Personen	Prozent			1.000 Personen		
1991	2.602	7,3	8,5	42.706			
1995	3.612	10,4	11,4	43.238			
2000	3.890	10,7	10,9	44.181			
2005	4.861	13,0	12,7	45.019	6.063	922	6.985
2006	4.487	12,0	12,0	44.971	5.788	871	6.659
2007	3.760	10,1	10,4	44.918	4.954	785	5.739
2008	3.258	8,7	8,9	44.768	4.787	423	5.210
2009	3.415	9,1	8,6	44.780	4.913	300	5.213
2010	3.238	8,6	8,1	44.717	4.701	299	5.000
2011	2.976	7,9	7,6	44.982	4.151	731	4.882
2012	2.897	7,6	7,3	45.183	3.892	743	4.635
2013	2.873	7,5	7,3	45.409	3.814	879	4.693
				früheres Bundesgebiet ohne Berlin			
2005	3.247	11,0	10,7	35.606	4.004		
2010	2.227	7,4	7,1	37.116	3.227		
2011	2.026	6,7	6,5	37.315	2.842		
2012	2.000	6,6	6,4	37.627	2.680		
2013	2.033	6,6	6,4	37.901	2.683		
				neue Bundesländer und Berlin			
2005	1.614	20,6	19,8	9.414	2.059		
2010	1.011	13,4	12,3	7.602	1.474		
2011	950	12,6	11,8	7.666	1.301		
2012	897	11,9	11,1	7.556	1.211		
2013	839	11,1	10,6	7.508	1.136		

* Bezogen auf die abhängig zivilen Erwerbspersonen.

Das Erwerbspersonenpotenzial ist die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen sowie Stiller Reserve und bildet nahezu die Obergrenze des Angebots an Arbeitskräften. Daten für 2013 sind Schätzungen. Unterbeschäftigung + Stille Reserve i.e.S. ist Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit. — Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stichtagszahlen jeweils 31.12., IAB-FB-A2.

Tabelle A 5: Konjunkturdaten

Jahr	Bruttoinlandsprodukt		Privater	Konsum		Investitionen		Außenhandel		Kapazitäts- auslastung Verarbei- tendes Gewerbe, in Prozent		
				Staats-		Aus- rüstungen	Bau	Exporte	Importe			
	Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr, preisbereinigt											
	Mrd. Euro											
1992	1.648	1,5	3,2		5,3		-3,1	10,4		-0,6	2,8	83,4
1993	1.697	-1,0	0,5		0,2		-14,4	1,9		-6,0	-6,5	78,8
1994	1.782	2,5	1,8		2,8		-1,1	7,1		8,1	8,5	82,7
1995	1.849	1,8	1,8		2,2		2,3	-1,8		6,5	7,0	84,8
1996	1.875	0,8	1,1		2,4		2,7	-2,7		6,4	4,4	82,5
1997	1.913	1,8	0,8		0,6		5,0	-1,4		11,5	8,6	85,7
1998	1.960	1,7	1,2		2,2		11,5	-0,8		7,7	9,5	86,2
1999	2.000	1,7	2,4		0,9		8,7	1,2		5,8	8,6	85,4
2000	2.048	3,3	2,0		1,4		10,7	-2,9		13,2	10,5	87,1
2001	2.102	1,6	1,3		0,4		-2,9	-4,4		6,4	1,2	84,6
2002	2.132	0,0	-0,6		1,2		-7,6	-5,8		4,2	-1,2	82,1
2003	2.148	-0,4	0,3		0,4		0,1	-2,4		2,5	5,5	81,9
2004	2.196	0,7	0,4		-0,6		4,4	-4,1		10,7	8,2	83,2
2005	2.224	0,9	0,2		0,3		5,6	-3,4		7,7	6,2	83,0
2006	2.314	3,9	1,5		0,9		11,7	5,3		13,1	11,8	85,9
2007	2.429	3,4	-0,2		1,4		10,5	-0,3		8,0	5,4	87,3
2008	2.474	0,8	0,8		3,2		2,9	-0,7		2,8	3,4	86,5
2009	2.374	-5,1	0,2		3,0		-22,7	-3,2		-13,0	-7,8	72,0
2010	2.495	3,9	1,0		1,3		10,0	3,2		15,2	12,5	79,7
2011	2.610	3,4	2,3		1,0		5,8	7,8		8,0	7,4	86,1
2012	2.666	0,9	0,8		1,0		-4,0	-1,4		3,2	1,4	83,5
2013	2.738	0,5	0,9		0,7		-2,4	0,1		0,8	0,9	82,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; ifo München, Rechenstand: Februar 2014, Wachstumsrate BIP saison- und kalenderbereinigt.

Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

Jahr	Massen-einkommen insgesamt	darunter: Netto-löhne und -gehälter	darunter: Monetäre Sozialleistungen (netto)	Betriebs-über-schuss/ Selbständigeinkommen, Vermögenseinkommen	Verfügbares Einkommen	Sparquote
	Mrd. Euro					Prozent
1991	714	496	218	325	1.005	13,0
1995	830	546	284	391	1.191	11,2
2000	919	597	322	425	1.301	9,4
2005	985	626	360	502	1.448	10,7
2006	986	628	358	543	1.481	10,8
2007	1.000	646	354	562	1.502	11,0
2008	1.020	664	356	584	1.541	11,5
2009	1.052	668	384	541	1.534	10,9
2010	1.085	697	388	554	1.581	10,9
2011	1.108	723	384	590	1.642	10,4
2012	1.141	752	389	599	1.680	10,3
2013	1.170	773	397	610	1.717	10,0
Verfügbares Einkommen = 100 *						
1991	71,0	49,3	21,7	32,4	100	
1995	69,7	45,8	23,8	32,9	100	
2000	70,7	45,9	24,8	32,7	100	
2005	68,0	43,2	24,8	34,7	100	
2006	66,6	42,4	24,2	36,7	100	
2007	66,5	43,0	23,5	37,4	100	
2008	66,2	43,1	23,1	37,9	100	
2009	68,6	43,5	25,0	35,2	100	
2010	68,6	44,1	24,5	35,0	100	
2011	67,5	44,1	23,4	35,9	100	
2012	67,9	44,8	23,2	35,6	100	
2013	68,1	45,0	23,1	35,5	100	

* Differenz bedingt durch Saldo verschiedener übriger Transferleistungen, wie beispielsweise Schadenersatzleistungen aus Versicherungen oder Überweisungen Erwerbstätiger im Inland an das Ausland. 2013 waren es ca. 60 Mrd. Euro.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen, Rechenstand: Februar 2014.

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

	Früheres Bundesgebiet			Neue Bundesländer		
Jahr	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer					
	Insge- samt	Männer	Frauen	Insge- samt	Männer	Frauen
	Euro					
1991	1.987	2.175	1.555	924	966	846
1995	2.358	2.562	1.891	1.652	1.693	1.551
2000	2.652	2.848	2.199	1.929	1.959	1.867
2001	2.718	2.913	2.268	1.982	2.018	1.912
2002	2.806	3.004	2.344	2.077	2.122	2.006
2003	2.889	3.087	2.419	2.141	2.186	2.069
2004	2.954	3.150	2.483	2.191	2.236	2.118
2005	3.009	3.203	2.537	2.239	2.285	2.165
2006	3.060	3.256	2.586	2.279	2.325	2.202
2007	3.134	3.329	2.657	2.344	2.392	2.263
2008	3.213	3.413	2.724	2.431	2.474	2.357
2009	3.248	3.436	2.791	2.486	2.519	2.432
2010	3.338	3.537	2.855	2.547	2.584	2.484
2011	3.426	3.633	2.928	2.609	2.652	2.534
2012	3.517	3.731	3.006	2.639	2.696	2.542
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent					
1991–1995	3,5	3,3	4,0	12,3	11,9	12,9
1995–2000	2,4	2,1	3,1	3,1	3,0	3,8
2000–2005	1,8	2,4	2,9	3,0	3,1	3,0
2005–2012	2,3	2,2	2,5	2,4	2,4	2,3

* Im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich *ohne* Sonderzahlungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle A 8: Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten im Produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich 2007 und 2012

Art der Beschäftigung	Anteile in Pro- zent	Bezahlte Wochen arbeits- zeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je			Anteile	Bezahlte Wochen arbeits- zeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je			
			Stunde	Monat	Jahr			Stunde	Monat	2007	
	Früheres Bundesgebiet im Jahr 2012						Früheres Bundesgebiet im Jahr 2007				
			Männer								
Vollzeitbeschäftigte	87,2	39,1	24,54	4.167	50.006	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610	
Teilzeitbeschäftigte	5,5	25,4	18,54	2.051	24.606	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881	
Geringfügig Beschäf- tigte	7,3				3.378	8,0			264	3.170	
			Frauen								
Vollzeitbeschäftigte	44,8	38,7	19,50	3.281	39.370	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831	
Teilzeitbeschäftigte	39,7	24,0	17,69	1.846	22.153	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474	
Geringfügig Beschäf- tigte	15,5			293	3.513	18,8			277	3.319	
			Neue Bundesländer im Jahr 2012				Neue Bundesländer im Jahr 2007				
			Männer								
Vollzeitbeschäftigte	88,5	39,7	16,76	2.888	34.656	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722	
Teilzeitbeschäftigte	6,1	28,5	13,95	1.726	20.713	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781	
Geringfügig Beschäf- tigte	5,4			244	2.928	7,5			188	2.256	
			Frauen								
Vollzeitbeschäftigte	53,3	39,3	15,85	2.704	32.447	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993	

Bruttoverdienste für Monat und Jahr einschließlich Sonderzahlungen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, eigene Berechnungen.

Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Preisindex für die Lebens- haltung	Reallohn		Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeits- stunden je abh. Be- schäftigten	Brutto- lohnquote
	monatlich je abhängig Beschäftigten			brutto	netto	je Erwerbs- tätigen	Bruttoinlandsprodukt je Erwerbs- tätigen- stunde		
		Euro		1991 = 100					
1991	1.675	1.174	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	70,8
1995	2.018	1.341	114,8	105,0	99,5	107,6	109,3	97,6	71,1
2000	2.114	1.411	122,1	103,3	98,4	113,3	119,6	93,3	72,1
2005	2.230	1.513	131,8	101,0	97,8	117,9	127,9	91,0	66,4
2006	2.248	1.509	133,9	100,3	96,0	121,6	132,6	90,9	63,9
2007	2.281	1.526	136,9	99,5	95,0	123,5	134,8	90,9	63,2
2008	2.333	1.545	140,4	99,2	93,7	123,3	134,6	90,9	65,0
2009	2.333	1.552	141,0	98,8	93,8	116,9	131,3	87,9	68,0
2010	2.387	1.610	142,6	100,0	96,2	121,0	133,7	89,7	66,1
2011	2.466	1.649	145,8	100,9	96,3	123,3	136,2	89,9	65,9
2012	2.538	1.694	148,8	101,8	97,0	122,8	136,8	89,4	67,1
2013	2.594	1.729	151,0	102,5	97,5	122,6	137,1	89,1	67,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen. Rechenstand: Februar 2014.

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Jahr	Steuern insgesamt VGR	Massensteuern darunter:			Steuern auf Gewinne und Vermögen darunter:			Steuer- quote in Prozent des Brut- toinlands- produkts (VGR)	Verschul- dung der öffentlichen Haushalte – Gebiets- körper- schaften Mrd. Euro	
		Insgesamt	Lohnsteuer	Steuern vom Umsatz	Insgesamt	Veranlagte Einkom- mensteuer	Körper- schaft- steuer			Kapital- ertragsteuer
Mrd. Euro										
1991	338	236	110	92	69	21	16	6	22,0	600
1995	406	308	145	120	60	7	9	16	21,9	1.019
2000	481	326	136	141	87	12	24	21	24,2	1.232
2005	476	313	119	140	79	10	16	17	21,4	1.526
2006	513	324	123	147	102	18	23	20	22,2	1.575
2007	558	355	132	170	117	25	23	25	23,0	1.584
2008	573	371	142	176	124	33	16	30	23,1	1.653
2009	548	365	135	177	96	26	7	25	23,1	1.770
2010	550	361	128	180	104	31	12	22	22,0	2.086
2011	593	384	140	190	118	32	16	26	22,7	2.160
2012	618	397	149	195	130	37	17	28	23,2	2.072
2013	637	408	158	197	136	42	20	26	23,3	2.180

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

Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2012								
Deutsch- land	Belgien	Dänemark	Frankreich	Italien	Kanada	Österreich	Schweden	Spanien
37,6	45,3	48,0	45,3	44,4	30,7	43,2	44,3	32,9
Steuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2012								
23,2	30,8	47,1	28,3	30,9	25,9	28,3	34,0	21,1
							28,4	18,9

Quelle: Monatsbericht des BMF Februar 2014, nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD.

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

Merkmal	West- und Ostdeutschland				Ostdeutschland				Bundesländer			
	2005	2010	2011	2012	2005	2010	2011	2012	Deutschland	2005	2010	2011
Insgesamt	14,7	14,5	15,1	15,2	20,4	19,0	19,5	19,7	Westdeutschland	14,7	14,5	15,1
Männlich	14,3	14,0	14,5	14,5	20,6	19,2	19,5	19,6	Deutschland	13,2	13,3	14,0
Weiblich	15,1	15,0	15,7	15,9	20,1	18,9	19,5	19,8	Ostdeutschland	20,4	19,0	19,5
unter 18 Jahre	19,5	18,2	18,9	18,9	29,0	25,1	25,7	26,3	Baden-Württemberg	10,6	11,0	11,2
18 bis unter 25 Jahre	23,3	22,7	23,4	24,3	31,9	31,2	32,2	34,4	Bayern	11,4	10,8	11,3
25 bis unter 50 Jahre	14,1	13,3	13,8	13,7	22,1	19,6	19,8	19,6	Berlin	19,7	19,2	21,1
50 bis unter 65 Jahre	11,4	12,5	12,9	12,8	17,1	18,7	19,2	19,2	Brandenburg	19,2	16,3	16,9
65 Jahre und älter	11,0	12,3	13,3	13,6	8,9	10,5	11,5	12,0	Bremen	22,3	21,1	22,3
Einpersonen-									Hamburg	15,7	13,3	14,7
haushalt	23,2	23,8	25,3	25,8	31,3	30,8	32,4	32,7	Hessen	12,7	12,1	12,7
Paarhaushalt	8,3	8,7	8,9	8,9	10,1	10,2	10,2	10,1	Mecklenburg-Vorpommern	24,1	22,4	22,2
Alleinerziehend	39,3	38,6	42,3	41,9	46,8	44,0	48,7	48,1	Niedersachsen	15,5	15,3	15,7
Paarhaushalt mit									Nordrhein-Westfalen	14,4	15,4	16,6
einem Kind	11,6	9,6	10,0	9,8	18,4	13,2	13,6	12,9	Rheinland-Pfalz	14,2	14,8	15,1
Paarhaushalt mit									Saarland	15,5	14,3	15,6
zwei Kindern	12,0	10,7	11,2	10,7	21,7	17,0	16,4	16,2	Sachsen	19,2	19,4	19,6
Paarhaushalt mit									Sachsen-Anhalt	22,4	19,8	20,5
drei und mehr	26,3	23,2	23,0	24,1	39,5	32,0	31,4	34,0	Schleswig-Holstein	13,3	13,8	14,0
Kindern									Thüringen	19,9	17,6	16,7
Erwerbstätige												
Insges.	7,3	7,5	7,8	7,7	11,4	11,1	11,3	11,1				
Selbstständige	9,1	8,4	9,0	9,1	13,4	12,2	12,3	12,4				
Abhängig	7,1	7,4	7,7	7,6	11,1	11,0	11,2	10,9				
Erwerbstätige												
Arbeitslose	49,6	54,0	58,7	59,3	57,3	63,6	67,5	68,3				

* Mit Pensionisten und Pensionistinnen ** EU-SILC *** Armutsquote 2011. Armutsquoten berechnet nach: 60 Prozent-Schwelle Median, Nettoäquivalenzeinkommen.

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

Jahr**:	EU (28)	Belgien	Bulgarien	Tschechien	Dänemark	Deutschland	Estland	Irland***	Griechenland	Spanien	Frankreich	Kroatien	Italien	Zypern
2012	17,0	14,8	21,2	9,6	13,1	16,1	17,5	15,2	23,1	22,2	14,1	20,5	19,4	14,7
Lettland	Litauen	Luxemburg	Ungarn	Malta	Niederlande	Österreich	Polen	Portugal	Rumänien	Slowenien	Slowakei	Finnland	Schweden	U.K.
19,2	18,6	15,1	14,0	15,0	10,1	14,4	17,1	17,9	22,6	13,5	13,2	13,2	14,2	16,2

Tabelle A 12: Bevölkerung 2012 nach Bildungsabschluss

Bundesland	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt- (Volks-) schul- abschluss	Abschluss der polytech- nischen Oberschule	Realschul- le oder gleichwer- tiger Ab- schluss	Fachhoch- schul- oder Hochschul- reife	Ohne Angabe zur Art des Ab- schlusses	Ohne all- gemeinen Schul- abschluss
				Insgesamt = 100				
<i>Deutschland</i>	100	3,7	35,6	6,9	22,1	27,3	0,2	3,8
Baden-Württemberg	100	4,1	38,4	0,8	24,2	27,6	0,2	4,0
Bayern	100	3,3	43,9	0,8	22,6	25,3	0,3	3,1
Berlin	100	3,6	21,2	10,7	19,8	39,5		5,0
Brandenburg	100	2,7	18,1	38,3	14,1	24,3		2,2
Bremen	100	3,8	31,3		24,4	32,6		6,2
Hamburg	100	3,5	25,8	0,9	23,5	39,8	0,8	5,1
Hessen	100	3,9	33,4	0,8	26,2	31,5	0,1	3,8
Mecklenburg-Vorpommern	100	2,3	24,6	37,8	13,3	19,5		2,0
Niedersachsen	100	4,2	37,1	0,9	28,9	24,6	0,1	3,7
Nordrhein-Westfalen	100	4,5	39,1	0,6	21,1	29,0	0,1	5,3
Rheinland-Pfalz	100	3,8	44,1	0,7	22,4	25,1	0,2	3,4
Saarland	100	3,2	47,9		19,8	24,5		4,1
Sachsen	100	2,1	24,7	32,8	15,4	23,5		1,4
Sachsen-Anhalt	100	2,3	21,2	40,6	13,8	19,4	0,6	1,9
Schleswig-Holstein	100	4,1	36,0	0,9	28,7	25,4	0,8	3,5
Thüringen	100	2,1	21,1	38,8	14,2	22,0		1,5
Früheres Bundesgebiet	100	4,0	38,1	1,3	23,6	28,3		4,2
Neue Bundesländer ¹⁾	100	2,3	22,1	37,0	14,4	22,2		1,8

1) Ohne Berlin
Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A 13: Europäische Union – Wirtschaftsdaten

Ländergruppe/Land	Wachstum			Arbeitslosenquote			Außenbeitrag			Öffentlicher Bruttoschuldenstand		
	Bruttoinlandsprodukt											
	2009	2012	2013*	2009	2012	2013*	2009	2012	2013*	2009	2012	2013*
	Prozent						Mrd. Euro			Prozent zum Bruttoinlandsprodukt		
EU (27) Länder	-4,5	-0,4	0,0	9,0	10,5	10,9	118,1	250,4	366,8	74,3	85,1	89,7
Euroraum (17 Länder)	-4,4	-0,7	-0,4	9,6	11,4	12,1	117,2	247,8	344,6	80,0	90,6	95,5
darunter:												
Deutschland	-5,1	0,7	0,4	7,8	5,5	5,3	116,7	157,9	163,4	74,5	81,0	79,6
Griechenland	-3,1	-6,4	-4,0	9,5	24,3	27,0	-26,5	-9,7	-4,2	129,7	156,9	176,2
Spanien	-3,8	-1,6	-1,3	18,0	25,0	26,4	-19,7	7,7	28,2	54,0	86,0	94,8
Frankreich	-3,1	0,0	0,2	9,5	10,2	10,8	-34,5	-45,0	-34,7	79,2	90,2	93,5
Italien	-5,5	-2,5	-1,8	7,8	10,7	12,2	-8,1	17,6	40,1	116,4	127,0	133,0
Niederlande	-3,7	-1,2	-1,0	3,7	5,3	6,7	40,1	50,3	64,4	60,8	71,3	74,8
Österreich	-3,8	0,9	0,4	4,8	4,3	5,1	12,4	9,9	13,0	69,2	74,0	74,8
Portugal	-7,9	-3,2	-1,8	10,6	15,9	16,5	-12,5	-1,0	3,3	83,7	124,1	127,8
Schweden	-5,0	0,9	1,1	8,3	8,0	8,0	19,0	23,6	-36,0	42,6	38,2	41,3
UK	-5,2	0,3	1,3	7,6	7,9	7,7	-26,8	-41,5		67,1	88,7	94,3
außerdem:												
USA	-2,8	2,8	1,6	9,3	8,1	7,4	-281,2	-425,9	-390,5	89,7	103,1	107,6
Japan	-5,5	1,9	2,1	5,1	4,3	4,0	13,2	-91,5	-99,9	215,3	232,0	237,5

* Vorläufig geschätzt.

Quelle: Datenbank Eurostat.

Tabelle A 14: Primärenergieverbrauch 2012

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil am Primärenergieverbrauch insgesamt				Brutto- strom- erzeugung insg. 2010 TWh	Brutto- stromver- brauch je Einw. 2010 kWh
	insgesamt	je Ein- wohner/-in	Mineralöl	Erdgas	Kohle	Kern- energie		
	Mio t RÖE	t RÖE	Prozent				Erneuer- bare Energie	
Norwegen	48,1	9,6	22,4	8,1	1,4	–	68,2	25.175
Kanada	328,8	9,4	31,7	27,6	6,7	6,6	27,5	15.137
Saudi-Arabien	222,2	7,9	58,4	41,6	–	–	–	8.022
Vereinigte Staaten	2.208,8	7,0	37,1	29,6	19,8	8,3	5,2	4.378
Schweden	52,9	5,6	26,1	1,9	2,8	27,6	41,7	13.395
Niederlande	89,1	5,3	49,5	36,8	9,5	1,0	3,1	14.939
Russische Föderation	694,2	4,8	21,2	54,0	13,5	5,8	5,5	7.010
Tschechische Republik	41,9	4,0	21,7	17,6	39,7	16,4	4,8	118
Österreich	33,1	3,9	37,6	24,6	5,9	–	31,9	1.038
Deutschland	311,7	3,8	35,8	21,7	25,4	7,2	9,9	86
Frankreich	245,4	3,7	33,0	15,6	4,6	39,2	7,6	71
Japan	478,2	3,7	45,6	22,0	26,0	0,9	5,5	629
Schweiz	29,0	3,6	38,7	9,9	0,5	20,0	30,9	569
Vereinigtes Königreich	203,6	3,2	33,6	34,6	19,2	7,8	4,7	1.117
Slowakei	16,9	3,1	20,9	31,8	19,0	20,7	7,6	8.394
Spanien	144,8	3,1	44,1	19,5	13,3	9,6	13,5	68
Iran, Islamische Republik	234,2	3,1	38,2	60,0	0,4	0,1	1,2	8.175
Argentinien	82,1	2,0	34,3	51,8	1,2	1,7	10,9	382
Italien	162,5	2,7	39,5	38,0	10,0	–	12,5	28
Ukraine	125,3	2,7	10,5	35,6	35,6	16,3	2,0	302
Südafrika	123,8	2,4	21,7	2,7	72,5	2,6	0,4	189
China	2.735,2	2,0	17,7	4,7	68,5	0,8	8,3	260
Türkei	119,2	1,6	26,4	35,0	26,3	–	12,3	4.803
Mexiko	187,7	1,6	49,3	40,1	4,7	1,1	4,8	2.944
Brasilien	274,7	1,4	45,7	9,6	4,9	1,3	38,5	211
Ägypten	87,1	1,1	40,5	54,4	1,3	–	3,9	271
Indien	563,5	0,5	30,5	8,7	52,9	1,3	6,6	516
Bangladesch	26,3	0,2	21,4	74,4	2,7	–	1,5	147
								960
								42
								274

RÖE – Rohöleinheiten. — Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2013).

Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen 2011

Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe und Zementproduktion			Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe und Zementproduktion		
	2011	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in		2011	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in
	Mio. t	Prozent	t		Mio. t	Prozent	t
Luxemburg	10,0	-15,0	19,2	Ukraine	320,0	-58,4	7,1
Australien	430,0	59,3	19,0	Italien	410,0	-4,7	6,7
Vereinigte Staaten	5.420,0	8,6	17,3	Spanien	300,0	30,4	6,4
Saudi-Arabien	460,0	170,6	16,5	Frankreich	360,0	-7,7	5,7
Kanada	560,0	24,4	16,2	Iran, Islamische Republik	410,0	95,2	5,5
Russische Föderation	1.830,0	-25,0	12,8	Argentinien	195,2	82,7	4,8
Tschechische Republik	123,0	-26,6	11,7	Mexiko	450,0	45,2	3,9
<i>Deutschland</i>	<i>810,0</i>	<i>-20,6</i>	<i>9,9</i>	Türkei	278,9	87,0	3,8
Japan	1.240,0	6,9	9,8	Ägypten	208,9	129,6	2,5
Belgien	105,6	-8,2	9,8	Brasilien	450,0	104,5	2,3
Niederlande	160,0	0,0	9,8	Indonesien	490,0	206,3	2,0
Polen	350,0	12,9	9,1	Indien	1.970,0	198,5	1,6
Österreich	72,2	15,1	8,6	Vietnam	133,3	528,1	1,5
Dänemark	45,5	-14,4	8,2	Pakistan	174,9	181,2	1,0
Griechenland	92,8	18,4	8,1	Philippinen	91,0	125,8	1,0
Vereinigtes Königreich	470,0	-20,3	7,5	Nigeria	96,3	39,1	0,6
Südafrika	360,0	33,3	7,2	Bangladesch	48,8	270,0	0,3

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2013).