

Neue

Kleine Bibliothek 247

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2017

Statt „Germany first“:
Alternativen für ein solidarisches Europa

PapyRossa Verlag

© 2017 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Luxemburger Str. 202, D-50937 Köln

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

Alle Rechte vorbehalten

Grafiken: Safran Works, Frankfurt/Main
Druck: Interpress

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

ISBN 978-3-89438-645-0

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	63
1 <i>Vier Jahre Große Koalition – verpasste Chancen</i>	65
1.1 Wirtschaftliche Rahmendaten zeigen positive Entwicklung	67
1.2 Gestaltung der Politik: Ein paar positive Ansätze, viel Austerität	71
1.3 Günstige Rahmenbedingungen ermöglichen Erfolge	75
1.4 Versäumnisse und Erfolge auf dem Arbeitsmarkt	78
1.5 Geldpolitik und Niedrigzinsen sanieren den deutschen Haushalt	83
1.6 Günstige Rahmenbedingungen – keine Fortschritte der Politik	85
2 <i>Statt „Germany first“: Alternativen für ein solidarisches Europa</i>	89
2.1 Die existenzielle Krise der EU	90
2.2 Das unglaubliche Ausmaß der Austeritätspolitik und ihre Folgen	91
2.3 Die Folgen des gescheiterten Krisenmanagements	95
2.4 Raus aus dem Euro? Eine Kritik an Euro-Ausstiegskampagnen	98
2.5 Die sieben Säulen einer radikalen Euro-Reform	101
2.6 Ausblick	126

3	<i>Arbeitsmarkt: Entwicklung und aktuelle Situation</i>	131
3.1	Trotz gestiegener Erwerbstätigkeit ist existenzsichernde Vollbeschäftigung nicht in Sicht	132
3.2	Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt – ein Gesamtüberblick seit Beginn der 1990er Jahre	133
3.3	Bedrückend prekäre Lebenslagen von Alleinerziehenden sowie von Berufsanfängerinnen und -anfängern	135
3.4	Das Problem hochsegmentierter Arbeitsmärkte	136
3.5	Regionale Diskrepanzen	137
3.6	Diskrepanzen bei den fachlichen und persönlichen Anforderungen	137
3.7	Arbeitsmarktrealitäten	141
3.8	Produktions-Produktivitätslücke	145
3.9	Mit Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich endlich Massenarbeitslosigkeit bekämpfen	146
3.10	Arbeitszeitverkürzung verlangt nach Umverteilung	149
3.11	Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzungen verstärken – Mitbestimmung der Betriebs- und Personalräte ausbauen	153
3.12	Gesellschaftliche Bewegung zur Arbeitszeitverkürzung erforderlich	154
3.13	Arbeitszeit ist wieder ein Thema – auch in der Politik	156
3.14	Prekäre Beschäftigung und Niedriglohnsektor bekämpfen – Abbau atypischer Beschäftigungsverhältnisse	157
3.15	Zusätzliche Beschäftigung schaffen – Investitionen deutlich steigern	160
3.16	Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors	161
3.17	Arbeitssuchende qualifizieren und fördern	161
3.18	Die selektive Einstellungs- und Beschäftigungspraxis von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sanktionieren	163

3.19	Arbeitssuchende mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen fördern	164
3.20	Spezielle Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt ergreifen	165
3.21	Fazit	167
4	<i>Öffentlicher Dienst – Mangelverwaltung oder Ausbau</i>	169
4.1	Einfluss der wohlfahrtsstaatlichen Grundarchitektur	169
4.2	Nationale Politiken zählen	170
4.3	Zukunftsperspektiven des öffentlichen Dienstes zwischen Renaissance und Mängelverwaltung	176
4.4	Die falsche Gleichsetzung: Weniger Staat bedeutet nicht zwingend weniger Bürokratie	177
4.5	Wie Personalabbau und die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen zusammenhängen	180
4.6	Eckpfeiler für einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst	184
5	<i>Einkommen und Vermögen – Ungleichheit verschärft sich</i>	191
6	<i>Gegen die Machtwirtschaft – die Eigentumsfrage stellen</i>	207
6.1	Marktwirtschaftlich immanente Pervertierungen	207
6.2	Konzentration- und Zentralisationsprozess des Kapitals	214
6.3	Eigentum an den Produktionsmitteln entscheidet	221
6.4	Nur die Kapitaleignerinnen und -eigner bestimmen – das ist widersprüchlich	223
7	<i>Öffentliche Einnahmen – kein Spielraum für Steuersenkungen</i>	231
7.1	Status quo – zwischen Rekordsteuereinnahmen und einem Investitions- und Modernisierungstau	232
7.2	Die Wirkung von Steuersenkungen	240
7.3	Warum Steuersenkungen die vorhandenen Probleme weiter verstärken	242

7.4	Eine andere Finanz- und Steuerpolitik ist unumgänglich	244
8	<i>Klimapolitik: Mehr Mut zu „Germany first“</i>	249
8.1	Klimapolitik nach Paris und Marrakesch	250
8.2	Emissionshandel als zentraler Baustein der EU-Klimapolitik	254
8.3	Anders wirtschaften	259
9	<i>Die merkelsche Bildungsrepublik – eine magere Bilanz</i>	263
9.1	Ziele und Bilanz der merkelschen Bildungsrepublik	264
9.2	Konservativer Bildungsstaat und soziale Selektivität	269
9.3	Politökonomischer Entwicklungshintergrund der Bildungsrepublik: Neoliberale Interessen gegen den konservativen Bildungsstaat	272
9.4	Fazit und Zukunft der Bildungsrepublik	275
	Tabellenanhang	277

Vorwort

Das MEMORANDUM 2017, das Ende April der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

- I. Die Kurzfassung wurde bis Ende März von über 900 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 e.V.

Postfach 33 04 47

28334 Bremen

E-Mail: memorandum@t-online.de

Internet: www.alternative-wirtschaftspolitik.de

I. Kurzfassung des MEMORANDUM

Statt „Germany first“: Alternativen für ein solidarisches Europa

Traditionell wird die deutsche Wirtschaft vom Export hochwertiger Industriegüter getragen. Richtig Fahrt aufgenommen hat dieses Modell Mitte der 1990er-Jahre. Nach dem deutschen Vereinigungsprozess und der Marktöffnung Osteuropas wuchsen die Handelsüberschüsse so stark, dass auch auf der Ebene der Leistungsbilanz immer stärkere Überschüsse erzielt wurden. Hochwertige Produkte, eine gesamtwirtschaftlich schwache Lohnentwicklung und der Aufbau verlängerter Werkbänke mit niedrigen Löhnen in Osteuropa waren die Erfolgsrezepte. „Germany first“ ist so seit Langem das implizite Motto der deutschen Wirtschaftspolitik. Deutschland kommt aber nicht zuerst, weil es sich abschottet. Ganz im Gegenteil: Das deutsche Entwicklungsmodell braucht offene Grenzen und den freien Handel. Deutschland kommt zuerst, weil die deutsche Industrie im Konkurrenzkampf andere Industrien niederringt.

Mit der Einführung des Euro wurde noch einmal der Turbo zugeschaltet. Bei Überschüssen in der Leistungsbilanz kommt eine Währung unter Aufwertungsdruck. Die Währung des Exporteurs ist auf den Märkten gefragt. Die Aufwertung verteuert die Produkte, was zumindest die preisliche Wettbewerbsposition verschlechtert. Innerhalb einer Währungsunion scheidet dieser Mechanismus aus. Aber auch bei Exporten jenseits der Eurozone hilft die gemeinsame Währung. Weil die Währungszone insgesamt keine so großen Überschüsse erzielt wie Deutschland, ist der Euro nicht so stark unter Aufwertungsdruck gekommen, wie es bei der D-Mark der Fall gewesen wäre. Zuletzt hat er sogar abgewertet – auch das hilft der Exportwirtschaft.

Der bisher letzte Nachbrenner der Exportorientierung war die Agenda-Politik von Rot-Grün. Damit war es gelungen, die Lohnquote förmlich zum Absturz zu bringen. Bei einer binnenorientierten Wirtschaft haben Kürzungen bei Löhnen und Sozialleistungen negative Wachstumseffekte. Eine solche Orientierung hat die deutsche Wirt-

schaft aber nicht. Über den blühenden Export konnte der inländische Nachfrageausfall kompensiert werden. Denn beim Export zählen nur die Kostensenkungen. Das Exportüberschuss-Modell Deutschland wurde verfestigt.

Das deutsche Exportmodell hat Folgen. Das Problem ist nicht, dass die deutsche Industrie den Weltmarkt versorgt. Das ist vielmehr ein Ausdruck internationaler Arbeitsteilung. Das Problem sind die Überschüsse, denn sie haben viele negative Konsequenzen. Zunächst müssen sich die Abnehmer der Produkte in Deutschland verschulden, um die Güter zu bezahlen. Dann sorgt ein weit über den einheimischen Bedarf hinausreichendes Produktionsvolumen dafür, dass industrielle Produktion in anderen Ländern verdrängt wird. Das gilt übrigens im gleichen Maße für Dienstleistungen. In der Konsequenz wird Arbeitslosigkeit gewissermaßen exportiert, ohne dass im Inland zwangsläufig neue Stellen geschaffen wurden.

In dem Maße, wie Exportvorteile über Lohnkostenvorteile erkaufte werden, sind aber auch die Beschäftigten in Deutschland die Verliererinnen und Verlierer dieser Politik. Vor allem in der ersten Hälfte der 2000er-Jahre sanken in Deutschland die im Konkurrenzmechanismus entscheidend wirkenden Lohnstückkosten. Auch wenn hierzulande insbesondere im Dienstleistungssektor niedrige Löhne bezahlt werden, profitiert davon über die Vorleistungsverflechtungen auch die Industrie. Zumal diese im genannten Zeitraum viele Prozesse outsourcete.

Die Kritik am Modell „Germany first“ wird immer lauter. Sie kommt nicht nur aus den südeuropäischen Krisenländern. Die EU-Kommission, die OECD und der IWF, aber auch die US-Administration unter Obama und Trump kritisieren Deutschland für seine aggressive Exportpolitik. Das einhellige Credo lautet: Die Bundesrepublik müsse über mehr Investitionen und höhere Löhne die Binnennachfrage viel stärker steigern, um über wachsende Importe die Leistungsbilanz auszugleichen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert das seit vielen Jahren und hat dazu konkrete Vorschläge unterbreitet, wie eine solche Transformation vollzogen werden könnte.

Bei den internationalen Ungleichgewichten hat auch die völlig irrationale Politik des Donald Trump einen rationalen Kern. Sie will die

gigantischen Leistungsbilanzdefizite der USA herunterfahren. Aber mit Abgrenzung und Protektionismus wird das nicht gelingen.

Wenn in diesem Jahr das MEMORANDUM erscheint, befindet sich Deutschland im Bundestagswahlkampf. Die wirtschaftspolitische Ausrichtung steht dabei zur Debatte. Es kommt bei der Beurteilung der Wirtschaftspolitik darauf an, ob ein anderer Weg, der nicht „Germany first“ auf dem Weltmarkt bedeutet, eingeschlagen wird.

Bereits vor der letzten Bundestagswahl hatten über 30 Jahre neoliberale Politik und die Folgen der großen Wirtschafts- und Finanzkrise in den Jahren 2008/2009 ihre Spuren hinterlassen. Im MEMORANDUM 2014 hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Defizite skizziert, die vorige Regierungen entweder nicht beseitigt oder sogar verursacht hatten und die bereits im Herbst 2013 behoben werden mussten. Die öffentliche Infrastruktur verfiel, weil die Investitionen nicht einmal dafür reichten, die Substanz zu erhalten. Die Steuereinnahmen stiegen zwar an, reichten aber nicht aus, um den Investitionsstau abzubauen. Das Wachstum war stark von den Exporten abhängig, weil die zu schwache Lohnentwicklung eine ausreichende Binnennachfrage nicht zuließ. Die Defizite bei Bildung und Pflege wurden eher größer als kleiner, die Energiewende drohte stecken zu bleiben. Die Verteilung der Vermögen zeigte eine nie dagewesene Schiefehle und die Lohnquote stagnierte. Niedriglöhne und Armut nahmen zu. Die Arbeitslosigkeit nahm zwar ab, aber das Arbeitsvolumen stagnierte und die Prekariisierung des Arbeitsmarktes erreichte nie dagewesene Dimensionen. In den Wahlprogrammen der drei Oppositionsparteien SPD, Grüne und Linke wurden diese Defizite genau so beschrieben, und es wurde eine Kursänderung eingefordert.

Eigentlich war das eine gute Ausgangsposition, um eine stärkere Binnenausrichtung der Ökonomie in Angriff zu nehmen. Doch dieser Kurswechsel kam nicht zustande. Die Große Koalition aus CDU/CSU und SPD hatte sich in ihrer Koalitionsvereinbarung in fast allen Punkten für ein „weiter so“ entschieden.

Angesichts dieser Voraussetzungen war mit einer katastrophalen wirtschaftlichen Entwicklung und verlorenen vier Jahren zu rechnen gewesen. Umso erstaunlicher ist es, dass am Ende der Legislaturperiode

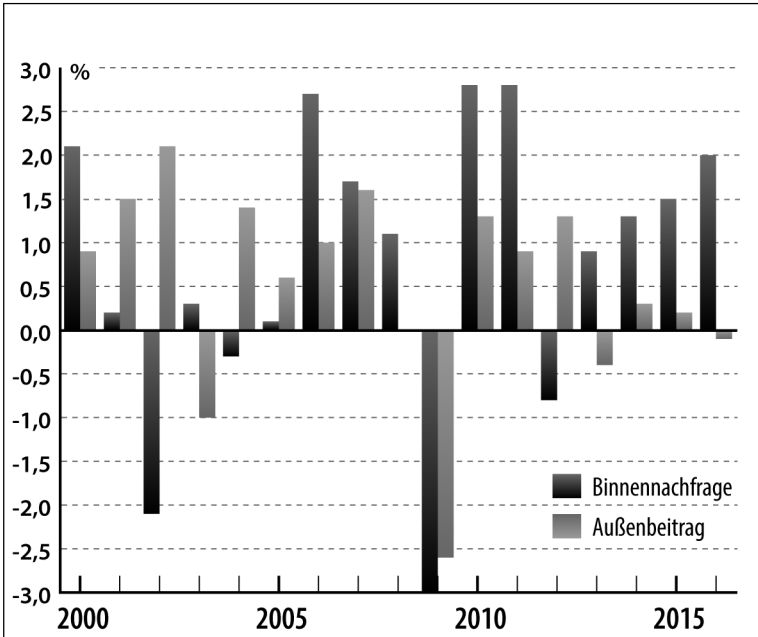
zumindest auf ein durchwachsenes Ergebnis geblickt werden konnte und sich einige Fehlentwicklungen der vorangegangenen Jahre etwas abgeschwächt haben.

Wirtschaftliche Rahmendaten zeigen positive Entwicklung

In den vergangenen Jahren hat sich das Wirtschaftswachstum in Deutschland erhöht. Selbst über einen längeren Zeitraum betrachtet, etwa seit dem Jahr 2000, fällt die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen drei Jahren positiv aus dem Rahmen. Wenn man die hohen Wachstumsraten in den Jahren 2010 und 2011 – die den Aufholprozess nach der Krise widerspiegeln – außen vor lässt, gab es nur in wenigen Jahren ein höheres oder vergleichbares Wachstum. Nach der annähernden Stagnation in den Jahren 2012 und 2013 stellen die jährlichen Anstiege des realen (preisbereinigten) Bruttoinlandsprodukts (BIP) um fast zwei Prozent eine Belebung dar. Nach den vorliegenden Prognosen wird sich diese Entwicklung auch in diesem Jahr fortsetzen. Das Wachstum wird allerdings dadurch gebremst, dass es 2017 ungewöhnlich wenige Arbeitstage gibt. Dieser Kalendereffekt wird mit einem Wachstumseffekt von 0,3 (Gemeinschaftsdiagnose) bis 0,4 (Sachverständigenrat) Prozentpunkten beziffert. Die Zunahme des BIP wird damit um diesen Wert geringer ausfallen.

Viel wichtiger als das Wachstum sind jedoch die Triebkräfte, die hinter der wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Deutschland wurde zu Recht jahrelang dafür kritisiert – auch vonseiten der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* –, sein Wachstum vor allem durch die hohen Außenhandelsüberschüsse zu erzielen. Eine wichtige Ursache der Eurokrise (bei der es sich um keine klassische Währungskrise handelt, sondern um Krisenerscheinungen im Euroraum) waren die vor allem durch die deutschen Überschüsse entstandenen Ungleichgewichte im Euroraum. Auch wenn Deutschland nach wie vor exorbitante Leistungsbilanzüberschüsse einführt, ist der Außenhandel seit Jahren nicht mehr der wichtigste Wachstumsfaktor (siehe Abbildung 1). Seit 2012

Nachfragekomponenten des BIP-Wachstums



Quelle: VGR, Statistisches Bundesamt

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2017

spielte er als Wachstumsfaktor keine große Rolle mehr; 2013 und 2016 ging von ihm sogar ein negativer Wachstumseffekt aus.

Die Gewichte der Nachfragekomponenten haben sich grundlegend verschoben. Das Wachstum geht praktisch ausschließlich von der Binnennachfrage aus. Das ist eine Entwicklung, die die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer gefordert hat. Wichtigster Wachstumsfaktor war in den vergangenen Jahren der private Konsum, das gilt vor allem für 2015 und 2016. In diesen beiden Jahren wurden auch die Konsumausgaben des Staates stark angehoben. Das Wachstum von 1,9 Prozent im Jahr 2016 lässt sich praktisch ausschließlich auf den pri-

vaten Konsum (1,1 Prozentpunkte) und den Staatsverbrauch (0,8 Prozentpunkte) zurückführen. Möglich wurde der Anstieg des Staatsverbrauchs durch höhere Steuereinnahmen und geringere Zinsaufwendungen. Hinter dem gestiegenen Staatsverbrauch verbergen sich vor allem die Aufwendungen für die Integration von Geflüchteten. Die Bewältigung der Migration, die im öffentlichen Diskurs fast ausschließlich als riesiges Problem wahrgenommen wird, ist damit zum zweitwichtigsten Wachstumsfaktor in Deutschland geworden. Aktuelle Studien zeigen zudem, dass diese Mittel nicht nur kurzfristige Wachstumseffekte auslösen, sondern auch langfristig die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflussen können (DIW 2017a und IAB 2017).

Die Tatsache, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland nicht mehr von den Exportüberschüssen abhängt, ist erfreulich. Der bestehende Überschuss belastet aber weiter die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, ohne das Wachstum zu befördern. Nur steigende Exportüberschüsse generieren Wachstumseffekte. Deutschland hat weiterhin einen exorbitanten Außenhandelsüberschuss von annähernd 250 Milliarden Euro. In dieser Höhe baut die Bundesrepublik in jedem Jahr zusätzliche Forderungen gegenüber dem Ausland auf und die übrige Welt entsprechende Verbindlichkeiten ihr gegenüber. Noch länger ist der Schatten der Vergangenheit in Form akkumulierter Überschüsse in der Leistungsbilanz. Aus Handelsbilanzüberschüssen generieren sich unmittelbar Forderungen gegenüber dem Ausland. Diese Forderungen wurden auch im Ausland angelegt, entweder durch reale Investitionen oder durch den Kauf von Wertpapieren. Wenn die Renditen aus diesen Anlagen nach Deutschland zurückfließen, führen sie zu steigenden Überschüssen in der Leistungsbilanz. Der Leistungsbilanzüberschuss fällt deshalb noch viel größer aus als der Überschuss in der Handelsbilanz. Die internationalen Ungleichgewichte werden sich demnach erst dann signifikant verringern, wenn der deutsche Außenhandelsüberschuss systematisch abgebaut wird oder krisenbedingt zurückgeht.

Europäische Integration in schwerer Krise

Von einer positiven Entwicklung ist Europa weit entfernt, auch wenn die Wirtschaftsleistung in den meisten Ländern wieder deutlich zulegt. Das reale BIP in der gesamten EU stieg 2016 wie in Deutschland um 1,9 Prozent an, in der Eurozone um 1,7 Prozent. Die vielfältige Krise der europäischen Integration betrifft dabei nicht nur die ökonomische Entwicklung; es geht vielmehr um die europäische Idee.

Tatsächlich steht die Europäische Union an einem Scheideweg. Lange Zeit wurde die europäische Idee mit der Hoffnung verbunden, endlich die nationalen Gräben zu überwinden und nach zwei Weltkriegen den Frieden in Europa zu sichern. Kooperation statt Konfrontation – das galt vielen als Grundlage für Wohlstand und Demokratie. Davon ist heute nur noch wenig zu erkennen. In vielen Ländern Europas befinden sich rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien im Aufwind oder schon in der Regierung. Sollte sich in Frankreich der Front National, in Österreich die FPÖ oder in Italien die Bewegung Cinque Stelle durchsetzen, muss der Brexit kein Einzelfall bleiben. In Osteuropa gibt es mit der ungarischen Fidesz-Partei und der Regierung Orbán sowie mit der PiS-Regierung in Polen einen autoritären Nationalismus, der gleichzeitig von einem radikal neoliberalen EU-Binnenmarkt profitieren will.

Spätestens seit der Finanzkrise 2008 ist das Wohlstandsversprechen der Europäischen Union gebrochen. In den südeuropäischen Krisenstaaten herrschen um die 20 Prozent Arbeitslosigkeit und eine Jugendarbeitslosigkeit von bis zu 44 Prozent. Sozialleistungen wurden dramatisch abgebaut, tarifliche und soziale Standards abgeschafft oder ausgehöhlt. Die Wirtschaftsleistung sowohl der Eurozone als auch der EU insgesamt schwächelt, das aktuelle Wachstum geht häufig von einem niedrigen Niveau aus.

Der Ausbau des europäischen Binnenmarktes, die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren Stabilitätskriterien und die Liberalisierung der Arbeitsmärkte waren die zentralen Integrationsmotoren. Mit der Eurokrise und der Krise des Schengen-Systems ist dieser Integrationsmodus an seine Grenzen gestoßen. Dies führt auf der einen Seite zur Radikalisierung des Neoliberalismus, der – wie im griechischen Beispiel –

autoritär die Austeritätspolitik gegen die Bürgerinnen und Bürger und die nationale Regierung durchsetzt. Auf der anderen Seite erwachsen daraus zentrifugale und nationalistische Tendenzen in der EU. Der Brexit war der vorerst letzte Tiefpunkt dieser Entwicklung.

Die Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds und die Art der Entscheidungsfindung in der Eurogruppe sind Ausdruck neoliberaler „Postdemokratie“ (Colin Crouch) – eines institutionellen Gefüges ohne demokratische Kontrolle, das die Macht hat, Entscheidungen nationaler Parlamente oder gar Referenden wie in Griechenland auszuhebeln.

Gerade die deutsche Bundesregierung war innerhalb der EU einer der stärksten Antreiber der neoliberalen Austeritätspolitik und stellte diese immer wieder als „alternativlos“ da. In der Eurozone wurde den Krisenländern stets aufs Neue gepredigt, dass ohne eine harte Kürzungspolitik in den öffentlichen Haushalten und ohne „Strukturreformen“ in den sozialen Sicherungssystemen sowie in den Tarifverhandlungssystemen, d.h. ohne Sozial- und Lohnabbau, die Krise nicht überwunden werden könne. Länder, die in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, bekamen Hilfen aus den Rettungsfonds nur gegen strikte Auflagen. Die vorgeschriebenen Kürzungsprogramme führten zu einem weiteren wirtschaftlichen Niedergang und konnten den Zinsanstieg bei Staatsanleihen nicht bremsen. Der Eurowährungsraum konnte schließlich nur durch das Eingreifen der EZB gerettet werden. Die berühmte „Whatever it takes“-Rede von Mario Draghi im Juli 2012 hatte die Spekulationswellen gegen die Krisenländer eingedämmt.

Nach dem Wahlsieg von Syriza bei der Parlamentswahl in Griechenland am 25. Januar 2015 versuchte die neue Regierung unter Ministerpräsident Tsipras, die Abwärtsspirale für das Land zu durchbrechen. Zu desaströs waren die Konsequenzen der aufgezwungenen Politik. Tsipras bemühte sich mit seinem damaligen Finanzminister Varoufakis, das Diktat der Troika aus Europäischer Kommission, EZB und IWF zu beenden und mit neuen Verhandlungen die nationale Souveränität wiederherzustellen. Auf der anderen Seite war vor allem die deutsche Bundesregierung nicht zu Zugeständnissen bereit. Die ökonomischen Fakten interessierten dabei wenig. Griechenland sollte in die Knie ge-

zwungen werden. „Verträge müssen eingehalten werden“, heißt es – auch wenn dabei ein Land in den wirtschaftlichen Ruin getrieben wird und der Zusammenhalt in der Europäischen Union massiven Schaden nimmt.

Doch die desaströsen Folgen der europäischen Politik ändern nichts an der Tatsache: Es braucht eine Europäische Union – nicht in Form der neoliberalen EU von heute, sondern in Gestalt einer Gemeinschaft, die Herausforderungen zum gegenseitigen Vorteil lösen kann. Denn der Nationalstaat ist nicht in der Lage, die globalen Probleme der Wirtschafts- und Finanzkrisen, des Klimawandels, der Sicherheitspolitik, der Migrationsbewegungen und des Terrorismus zu bewältigen. Die Welt braucht gerade nach dem Amtsantritt von Trump weniger Nationalstaat und mehr internationale Kooperation sowie internationale Organisationen wie die EU, um diese Aufgaben zu bewältigen.

Auch die Auflösung der Eurozone bietet keine sinnvolle Perspektive. Für eine Rückkehr zu nationalen Währungen oder einem System anpassungsfähiger Wechselkurse (EWS II) werben die Anhängerinnen und Anhänger eines Euro-Ausstiegs vor allem mit zwei Argumenten: Die Staaten könnten anschließend ihre Währungen abwerten und so ihre Leistungsbilanzposition wieder verbessern. Sie könnten dann auch wieder stärker eine eigenständige Wirtschafts- und Finanzpolitik betreiben.

Diese Argumente können jedoch nicht überzeugen. Auch in einem System anpassungsfähiger Wechselkurse wird eine Abwertung nur dann die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verbessern, wenn sie zu einer längerfristigen Reallohnsenkung führt und entsprechende Exportgüter produziert werden. Kommt es aber nach einer nominalen Abwertung zu einer Kette aus importierter Inflation und kompensatorischen Lohnsteigerungen, verschiebt sich das inländische Preisniveau schnell nach oben. Das aber macht schrittweise die abwertungsbedingte Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zunichte – und binnen Kurzem ergibt sich ein ähnlicher realer Wechselkurs wie vor der Abwertung. Eine Abwertung der Währung ist also nicht der sanfte, „schmerzfreie“ Weg, sondern es ist lediglich der „subtilere“, aber nicht weniger einschneidende Weg der Anpassung.

Auch die Vorstellung, wonach die Nationalstaaten nach Auflösung der Eurozone eine größere Eigenständigkeit in ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik erlangen könnten, überzeugt nicht. Dieses Argument übersieht die Einbettung der europäischen Staaten in die internationalen Finanzmärkte. Vergleichsweise komfortabel stehen dabei noch die Gläubigerstaaten dar. In ihnen käme es zu einer Aufwertung der nationalen Währungen und damit zu vorübergehenden Wachstums- und Beschäftigungseinbußen. Gerade Deutschland – das größte Überschussland der Eurozone, das gleichzeitig eine hohe Exportquote aufweist – müsste mit deutlichem Wohlstandsverlust rechnen.

Viel dramatischer wären die Folgen für die Schuldnerstaaten. Sie würden an den internationalen Kapitalmärkten deutlich höhere Zinssätze für ihre Staatsanleihen zahlen müssen. Gleichzeitig würden ihre Staatsschulden – in nationaler Währung gerechnet – deutlich ansteigen. Die Länder würden also in eine Zins- und Schuldenfalle geraten: Sie könnten angesichts der dann dramatisch ansteigenden Zinslast ihre Haushaltsdefizite nicht in ausreichendem Maße über den Verkauf von Staatsanleihen an ausländische Kapitalgeber finanzieren. Ebenso wenig würde es ihnen gelingen, ihre Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren, denn dafür würden sie größere Kapitalimporte benötigen. Ihre Regierungen wären dann unabhängig von ihrer politischen Orientierung zu einer drastischen Austeritätspolitik gezwungen.

Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP sind keine fortschrittliche Antwort auf Protektionismus

Mit der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA und seiner Ankündigung, auf Importe Strafzölle von bis zu 35 Prozent zu erheben, haben sich die Gewichte in den Debatten über die Handelspolitik verschoben. Die Befürworterinnen und Befürworter von Freihandelsabkommen wie CETA oder TTIP versuchen, alle Gegner des Protektionismus hinter ihren Positionen zu sammeln. Doch diese Abkommen sind nicht die richtige Antwort auf die Politik der Abschottung eines Donald Trump. Sie sind kein Baustein einer offenen,

demokratischen Welt des Austausches und des Wohlstandes. Ganz im Gegenteil: Sie sind ein wichtiger Bestandteil einer neoliberalen Agenda, die ausschließlich Profitinteressen dient und bei der die Rechte der abhängig Beschäftigten genauso wie der Verbraucherschutz oder der Umweltschutz auf der Strecke bleiben und staatliche Regulierungen ausgehebelt werden sollen.

„Die Logik von CETA und TTIP ist, dass Schutzstandards – ob für die Umwelt, Verbraucher oder für Arbeitnehmer – per se Handelshemmnisse sind, die die Kosten der Unternehmen unnötig erhöhen. Deshalb sollen sie gesenkt und nicht erhöht werden. Wenn eines der beteiligten Länder dennoch Verbesserungen anstrebt, wird in einem aufwändigen zwischenstaatlichen Verfahren mit dem Handelspartner geprüft, ob diese CETA- bzw. TTIP-konform sind. Beide Abkommen wären also ideale Instrumente, Verbesserungen zu verhindern. Für die Arbeitnehmerseite kann das keine gute Entwicklung sein.“ (Sabine Stephan 2016)

Es ist deshalb Ausdruck einer verfehlten Politik, dass die Bundesregierung Freihandelsabkommen massiv vorangetrieben hat. Vor allem bei der Beschlussfassung über CETA auf der europäischen Ebene war Deutschland ein entscheidender Antreiber. Es ist zwar richtig, dass eine Reihe von Verbesserungen durchgesetzt werden konnte. Aber der grundsätzliche Charakter konnte nicht verändert werden. Auch wenn die Verfahren zum Investorenschutz stark verbessert wurden, bleibt eine Paralleljustiz, die einzig und allein die Kapitalinteressen großer Konzerne bedient. Eine vergleichbare Einrichtung für die Interessen von Beschäftigten, Bürgerinnen und Bürgern oder Verbraucherinnen und Verbrauchern fehlt vollständig. Sie können Unternehmen nicht außerhalb des Rechtssystems für die Einhaltung ihrer Interessen verklagen.

Die vielfach geäußerte Position, dass CETA in der jetzt ausgehandelten Form nicht mehr dazu geeignet sei, Schutzstandards auszuhebeln, ist bei genauerem Studium des Vertragswerkes nicht haltbar. Das zentrale Moment des Verbraucherschutzes in Europa, das Vorsorgeprinzip, wird ausgehöhlt. „Die Nachhaltigkeitskapitel (etwa in CETA) bieten keinen hinreichenden Schutz für das Vorsorgeprinzip. Zum einen erlauben sie nur ‚kosteneffiziente‘ Schutzmaßnahmen – ein Kriterium,

das im Vorhinein kaum bestimmbar ist. Zum anderen importieren sie die restriktiven Regelungen [...] der WTO, die Schutzmaßnahmen nur erlauben, wenn sie den Handel nicht unnötig beeinträchtigen und [...] nur zeitlich befristet sind.“ (Fritz 2017)

Weitere Freihandelsabkommen dieser Art müssen verhindert werden. Bei CETA besteht noch die Hoffnung, dass es im Ratifizierungsprozess in einzelnen Staaten scheitert. TTIP ist endgültig zu beerdigen. Trump hat mit seiner Androhung protektionistischer Maßnahmen die Debatte über Freihandelsabkommen neu beflügelt. Aber Abschottung und der Bau von Mauern lösen keine Probleme. Die Welt profitiert von einem intensiven Austausch von Gütern und Dienstleistungen. Dieser Austausch verbessert die Lebenssituation der Menschen jedoch nur dann, wenn er unter fairen Bedingungen und unter demokratischer Regulierung stattfindet.

Die Politik der Bundesregierung: wenige positive Ansätze, viele verpasste Gelegenheiten

Es stellt sich die Frage, inwieweit die schwarz-rote Bundesregierung mit ihrer Politik zu der relativ guten Wirtschaftsentwicklung in Deutschland beigetragen hat.

In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat es einige Fortschritte gegeben. Hier ist vor allem die Einführung des allgemeinen, flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns von 8,50 Euro je Stunde zum 1. Januar 2015 zu nennen. Anfang 2017 wurde der Mindestlohn auf 8,84 Euro heraufgesetzt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert seit den 1990er-Jahren einen gesetzlichen Mindestlohn. Dieser muss allerdings existenzsichernd sein. Die Höhe des eingeführten Mindestlohns bleibt jedoch weit hinter den Erwartungen zurück, sie liegt noch unterhalb der Niedriglohnschwelle. Vor allem in den Ballungsräumen ist damit ein Leben, das eine Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht, nicht zu finanzieren. Die Bezieherinnen und Bezieher des Mindestlohnes kommen nicht aus der Armutsfalle.

Trotzdem ist die Einführung ein Fortschritt gewesen. Erstmals seit

vielen Jahren wurde die neoliberale Logik durchbrochen, dass „Reformen“ immer zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen führen müssen. Für Arbeitskräfte, die zu einem noch viel geringerem Lohn arbeiten mussten, brachte er zudem eine materielle Verbesserung. Prognostizierte Negativfolgen sind ausgeblieben.

Vorteile für die Betroffenen brachte auch die Regelung, nach 45 Beitragsjahren zwei Jahre früher abschlagsfrei in Rente gehen zu können. Es bleibt aber bei der Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre und es gab keine Änderungen bei der Rentenformel. Drohende Altersarmut wird damit nicht bekämpft. Für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist klar, dass nur ein Zurück zur gesetzlichen Rentenversicherung ohne Zwang zur Kapitalvorsorge die Lösung sein kann. Durch die Schröder-Fischer-Bundesregierung sind die Grundprinzipien der lebensstandardsichernden Rente in den Jahren 2001/2002 demontiert worden. Das gesetzliche Sicherungsniveau, bezogen auf die in der Rentenformel erfassten Arbeitseinkommen, sollte am Ende bis auf 43 Prozent gesenkt werden. Eine Rente, die für viele Betroffene nicht mehr lebenssichernd ist, war gewollt. Als Ausgleich diente die private Kapitalvorsorge, mit der „hinterhergespart“ werden sollte. Durch Zuschüsse des Staates über die Riesterrente war ein finanzieller Anreiz vorgesehen.

Dieses System der unzureichenden gesetzlichen Rente plus Riesterrente ist gescheitert. In den vergangenen Jahren ist die Zahl derjenigen, die wegen einer nicht die Existenz sichernden Rente auf eine staatliche Grundsicherung im Alter angewiesen sind, auf über 500.000 gestiegen (mit Erwerbsbehindertenrente auf über eine Million). Modellrechnungen zeigen, dass bei unveränderten Bedingungen des derzeitigen Rentensystems die Altersarmut massiv ansteigen wird. Die Ursachen liegen vor allem in der Ausgestaltung der Rentenformel, in der Prekarisierung der Arbeit und in der Arbeitslosigkeit, durch die nur verminderte bzw. keine Sozialbeiträge bezahlt werden können. Ein grundlegender Umbau der gesetzlichen Alterssicherung ist dringend geboten. Die Behauptung, damit würden die Jungen durch Ansprüche der Alten belastet, ist reine Propaganda auf der Basis von kontrafaktischen Unterstellungen. Im Gegenteil, diese grundlegende Reform dient dem

Ziel, künftigen Generationen eine verantwortliche Alterssicherung zu ermöglichen.

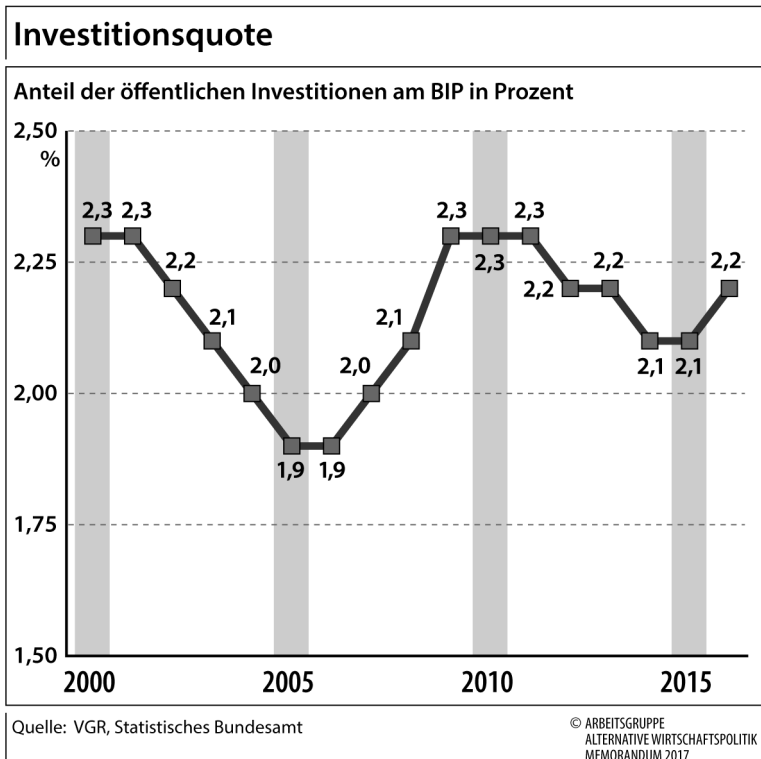
Kaum Effekte hat die zaghafte Reregulierung der Leiharbeit gebracht. Hier ist die Bundesregierung deutlich zu kurz gesprungen. Das Gleiche gilt für die Einführung der Mietpreisbremse, mit der die dramatisch steigenden Mieten in den Ballungsräumen gebremst werden sollten. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen ist sie weitgehend wirkungslos. Das verwundert allerdings kaum, denn über die handwerklichen Fehler bei der Formulierung des Gesetzes hinaus zielt auch dieser Vorstoß am Kern des Problems vorbei. Notwendig sind Investitionen in den Wohnungsbau, die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus sowie die Wiedereinführung der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Der große Wurf ist auch bei der Reform der Pflege nicht gelungen. Es ist natürlich ein großer Vorteil, dass Demenzkranke endlich bei der Einstufung der Pflegebedürftigkeit berücksichtigt werden. Viele andere dramatische Mängel bei der Pflege bleiben aber weiter akut. Dazu gehören, um nur die wichtigsten zu nennen, die Personalausstattung in den Heimen, die Qualifikation und die Bezahlung des Personals sowie eine wirkungsvolle Qualitätskontrolle.

Die Impulse der Bundesregierung sind aber schwach. Für sie steht die (Über-)Erfüllung der Schuldenbremse ganz oben auf der Prioritätenliste. Der ausgeglichene Haushalt, die „Schwarze Null“, ist zum zentralen Dogma der Finanzpolitik in Deutschland geworden. Zuletzt wurden sogar Überschüsse erzielt. Die zentralen Zukunftsaufgaben, der Erhalt und die Ausweitung der öffentlichen Investitionen sowie die Revitalisierung des Sozialstaates, bleiben damit auf der Strecke. Zumindest bei den Investitionen wird die Notwendigkeit auch vonseiten der Bundesregierung nicht bestritten. Um den ausgeglichenen Haushalt nicht zu gefährden, wird über verschiedene Formen der Umwegfinanzierung und der Einbindung privaten Kapitals diskutiert. In den Verhandlungen über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs wurde durchgesetzt, das Eigentum an den Bundesautobahnen in eine privatrechtliche Bundesgesellschaft zu überführen. Ob die private Refinanzierung dieser Gesellschaft von den Ländern verhindert werden

konnte, ist rechtlich umstritten. Alles in allem war die Politik in der Frage der Investitionen nicht erfolgreich. Der Anteil öffentlicher Investitionen an der Wirtschaftsleistung dümpelt bei 2,2 Prozent vor sich hin (siehe Abbildung 2). Ein nennenswerter Anstieg konnte nicht erreicht werden.

Oft wird bewusst ausgeblendet, dass zwischen Investitionen und der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes ein enger Zusammenhang besteht. Bei der Bildung liegt der Zusammenhang noch auf der Hand: Eine neu gebaute Schule, für die es keine Lehrerinnen und Lehrer gibt, ist schlicht sinnlos. Aber der Zusammenhang gilt auch



für andere Bereiche. Öffentliche Investitionstätigkeit, die nachhaltig eine gute Qualität des öffentlichen Kapitalstocks sichert, verlangt nach ausreichend Personal in den Bauverwaltungen. Manches Desaster um öffentliche Bauvorhaben erklärt sich aus dem Umstand, dass auch hier der Rotstift so radikal angesetzt wurde, dass eine qualifizierte Bauplanung und Bauüberwachung gar nicht mehr möglich ist. Die Flucht in Modelle von Public-Private-Partnership (PPP) führt dann zu Privatisierungen durch die Hintertür, die, wie auch kritische Berichte der Rechnungshöfe untermauern, teurer kommen als die Realisierung in Eigenregie.

Dass ohne angemessene Personalausstattung und Personalführung weder der Rechtsstaat noch der Sozial- oder Kulturstaat funktionstüchtig sind, ist eine viel beschworene Binsenweisheit. Von wenigen Bereichen abgesehen, folgte die Personalausstattung der zurückliegenden Jahrzehnte gleichwohl nicht dem öffentlichen Bedarf und ließ erst recht außen vor, was mit guten öffentlichen Diensten beschäftigungspolitisch wie auch sozial bewirkt werden kann.

Mehr als zwei Dekaden lang blickten Bund, Länder und Kommunen nur durch die neoliberale Brille auf ihren Personalstand. Zum öffentlichen Thema wurde die Personalnot daher erst, als Ende 2015 im Zuge der Flüchtlingskrise einzelne Ämter wie das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge regelrecht kollabierten und ein Verwaltungszusammenbruch auch anderenorts nur durch den Einsatz Tausender Freiwilliger vermieden werden konnte. Nun plötzlich wurde „entdeckt“, dass der radikale Stellenabbau wohl ein Fehler war. Nach Jahren der Problemléugnung schwenkte die Politik 2016 daher um auf ein Mehr an Personal, freilich rein selektiv in den sicherheitsrelevanten staatlichen Aufgabenfeldern. Bei der inneren Sicherheit (Geheimdienst, Polizei, Justiz) wird hektisch aufgerüstet, andere öffentliche Dienste bleiben weiter auf der Strecke.

Klimapolitik und Energiewende kommen nicht voran

Auch bei der Klimaschutzpolitik kann die große Koalition nicht gerade auf große Erfolge verweisen. Die Bundesregierung schlitterte vor dem Klimagipfel knapp an einer Blamage vorbei. Ein unter Bundesumweltministerin Barbara Hendricks erstellter „Klimaschutzplan 2050“ geriet innerhalb der Regierung unter massiven Beschuss, zunächst durch Interventionen der CSU, dann durch Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel. Erst nach einer Vielzahl von Abschwächungen konnte er gerade noch rechtzeitig vor dem Beginn des Gipfels vom Bundeskabinett gebilligt werden.

Der Klimaschutzplan soll den Weg für eine weitgehende Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft skizzieren (d.h. eine Minderung der Emissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990). Für 2030 gilt ein Zwischenziel von mindestens 55 Prozent. Die größten Einsparungen an Emissionen soll es bis 2030 im Energie- und Gebäudesektor geben (jeweils über 60 Prozent). Im Industriesektor soll eine Halbierung stattfinden, im Verkehr eine Minderung um etwa 40 Prozent, in der Landwirtschaft eine von über 30 Prozent. Das sind durchaus ehrgeizige Vorgaben.

Eine Bundesregierung ist jedoch nicht an ihren hehren langfristigen Zielen zu messen, sondern an den Maßnahmen, die sie dazu auf den Weg bringt. Aus diesem Blickwinkel ist der Klimaschutzplan, so, wie er verabschiedet wurde, ein Fehlschlag. Zum einen fehlt es an Sofortmaßnahmen. Das ist insofern delikater, als sich die Bundesregierung längst auf eine Emissionsminderung bis 2020 von 40 Prozent gegenüber 1990 festgelegt hatte, dieses Ziel aber offensichtlich zu verfehlen droht. Diese Zielverfehlung wird vom Klimaschutzplan bemerkenswerterweise gerade nicht thematisiert. Das ist umso gravierender, als sich die Industriestaaten im Pariser Klimaabkommen Ende 2015 verpflichtet hatten, ihre kurzfristigen Anstrengungen noch einmal zu intensivieren.

Aber auch bei den mittelfristigen Minderungszielen bleibt die naheliegende Frage offen, durch welche konkreten Maßnahmen sie verwirklicht werden sollen. Im Entwurf des Umweltministeriums waren noch Vorschläge zu finden wie der schrittweise Verzicht auf Kohleverstro-

mung, die forcierte Umstellung des Pkw-Verkehrs auf Elektroantrieb, das Verbot von Gasheizungen für Neubauten oder die Halbierung des Fleischkonsums. Sie blieben jedoch in der Abstimmung zwischen den Ministern auf der Strecke. Insgesamt ändert der Klimaschutzplan daher nichts an der vergleichsweise schlechten Performance der aktuellen deutschen Klimapolitik.

Trotz günstiger Rahmenbedingungen: Verteilungsfrage kommt nicht voran

Seit ihrer Gründung 1975 steht in den Analysen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftsforschung* die Verteilungsfrage im Mittelpunkt. Mit dieser Position war sie einsam, denn in den ökonomischen Debatten hat die Verteilungsfrage lange Zeit keine Rolle gespielt. Oder sie wurde im neoliberalen Sinne beantwortet: Ungleichheit stimuliere das Wachstum, weil positive Anreize geschaffen würden.

Eine der wenigen prominenten Ausnahmen ist der britische Ökonom Anthony Atkinson. Auch er konstatiert ein Desinteresse vieler Ökonominnen und Ökonomen an Verteilungsfragen: „Verteilungsfragen sind für Ökonomen nicht von zentralem Interesse. Tatsächlich vertreten einige Wirtschaftswissenschaftler die Auffassung, ihre Zunft sollte sich überhaupt nicht mit der Frage der Ungleichheit auseinandersetzen.“ Dieser These widerspricht er sodann massiv: „Erstens sind die Verteilung und Umverteilung des gegenwärtigen Gesamteinkommens durchaus von Bedeutung für die Menschen. Das Ausmaß der Unterschiede wirkt sich tiefgreifend auf den Zustand unserer Gesellschaft aus. Es ist von Bedeutung, dass sich einige Menschen Fahrkarten für Weltraumflüge leisten können, während andere vor städtischen Tafeln Schlange stehen. Eine Gesellschaft, in der niemand private Abstecher ins All, dafür aber jeder sein Essen in normalen Geschäften bezahlen kann, hätte mehr Zusammenhalt und mehr Sinn für gemeinsame Interessen. Zweitens wird die gesamte Produktion von der Verteilung beeinflusst.“ (Atkinson 2016)

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer sehr

stark von der Arbeit Anthony Atkinsons profitiert. Leider ist er 2017 viel zu früh verstorben.

Derzeit erlebt das Verteilungsthema in den ökonomischen Debatten einen regelrechten Hype. Oftmals stellt sich aber die Frage nach der Ernsthaftigkeit und den Konsequenzen. Konkrete Maßnahmen, die zu einer gleicheren Verteilung führen können, finden sich kaum bei den wirtschaftspolitischen Forderungen von Wirtschaftswissenschaftlerinnen und Wirtschaftswissenschaftlern. Auch die Politik bleibt hinter ihren Möglichkeiten zurück.

Ein wichtiger Punkt, der in der Verteilungsdebatte oft unterbelichtet ist, ist auf der Unternehmensseite die wachsende Konzentration und Zentralisation des Kapitals. Daraus erwachsen bessere Bedingungen für die Erwirtschaftung von Gewinnen, und daraus wiederum resultiert unmittelbar ökonomische und politische Macht. Der Umsatz der zehn größten Unternehmen in Deutschland war 2014 so groß wie das Bruttoinlandsprodukt der zwölf EU-Länder Finnland, Irland, Griechenland, Ungarn, Slowakische Republik, Kroatien, Slowenien, Litauen, Lettland, Estland, Zypern und Malta. Im Vergleich zur Wirtschaftsleistung in Deutschland entsprach dieser Umsatz 32 Prozent des BIP. Dies zeigt nicht nur die gegebene wirtschaftliche Größe der Konzerne, sondern auch die daraus abzuleitende doppelte Macht: erstens in der Wirtschaft selbst und zweitens gegenüber dem Staat. Diese geballte und nicht mehr kontrollierbare Macht wird von den Eigentümerinnen und Eigentümern der Konzerne und ihren hoch bezahlten Managerinnen und Managern rücksichtslos zur Durchsetzung ihrer Interessen eingesetzt. Das hat dann nichts mehr mit einer (sozialen) Marktwirtschaft und einer vollkommenen Konkurrenz (wie in den Lehrbüchern der Ökonomie) oder einem dynamischen Wettbewerbsprozess zu tun. Im Gegenteil: Es ist realistischerweise von einer Machtwirtschaft auszugehen.

In marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnungen bestimmt letztlich, trotz verfassungsrechtlicher Eigentumsrestriktionen, ausschließlich der Eigentümer (Unternehmer, Kapitaleigner, Investor) über die Verwendung der im Kapitalverwertungs- und Akkumulationsprozess eingesetzten Produktionsmittel. Er entscheidet damit auch über die abhängigen Arbeitskräfte sowie über die Gewinnverwendung. Er legt

im Rahmen seiner unternehmerischen Freiheit nach Art. 12 GG fest, wie, wann und wo investiert wird. Das Ziel ist dabei immer, möglichst maximale Gewinne zu erzielen und die Konkurrenz auszuschalten. Die Interessen der abhängig Beschäftigten – die soziale Dimension von Arbeit als Existenzgrundlage für die Arbeitskraftbesitzerinnen und Arbeitskraftbesitzer – spielen hier kaum eine Rolle. Sie werden vielmehr den Gewinninteressen untergeordnet.

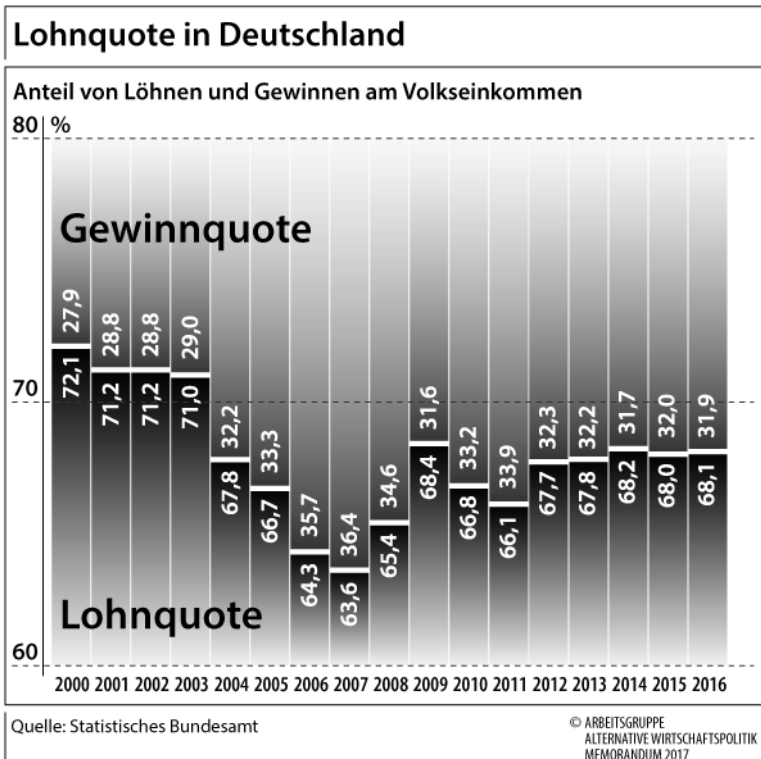
So ist es wenig erstaunlich, dass bei der unternehmerisch vorgenommenen Entlassung von abhängig Beschäftigten die freie (profitorientierte) Unternehmerentscheidung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst dann moniert wird, wenn sie als „unternehmerisch willkürlich“ einzustufen ist oder explizit gegen Rechtsvorschriften wie z.B. den Kündigungsschutzgesetz verstößt. Der Gewinn der Eigentümerinnen und Eigentümer kommt in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnungen eindeutig vor der Beschäftigungssicherung.

Die Politik der großen schwarz-roten Koalition – einige soziale Fortschritte, Konzentration auf den Abbau der Staatsverschuldung und der Ausschluss jeglicher Steuererhöhungen – ist nicht dazu geeignet, die ungleiche Verteilung bei Vermögen und Einkommen zu reduzieren. Sie vermag es auch nicht, der Machtansammlung großer Konzerne etwas entgegenzusetzen. Bei der Vermögensverteilung gibt es keine Hinweise darauf, dass die immer größere Konzentration des Vermögens in den Händen von wenigen Reichen gebremst werden konnte.

Bei der Einkommensverteilung lässt sich das bereits belegen. Die verheerenden Auswirkungen der Agenda-Politik lassen sich überdeutlich an der Primärverteilung zwischen Löhnen und Gewinnen ablesen. Zwischen 2003 und 2007 gab es einen beispiellosen Absturz der Lohnquote um 7,4 Prozentpunkte. Ein solcher Fall der Lohnquote in so kurzer Zeit ist sowohl im internationalen als auch im historischen Vergleich einzigartig. Die Lohnsumme war damit im Jahr 2007 um 140 Milliarden Euro geringer, als sie es ohne diesen Rückgang gewesen wäre. Krisenbedingt gab es dann kräftige Ausschläge der Lohnquote nach oben und unten. Ab 2012 hat sie sich auf einem Wert von etwa 68 Prozent stabilisiert, der deutlich über dem Tiefstand von 2007 liegt,

aber auch weit unter dem Niveau des Jahres 2000. In der aktuellen Legislaturperiode hat sich daran nichts geändert. Die Verteilung des Volkseinkommens zwischen Kapital und Arbeit ist also gleich geblieben (siehe Abbildung 3).

Die Situation stellt sich noch viel dramatischer dar, wenn man sich die Verteilung innerhalb der Lohneinkommen anschaut. Während bei den höheren Löhnen in den vergangenen Jahren durchaus kräftige Zuwächse erzielt werden konnten, haben sich die niedrigeren Löhne deutlich schwächer entwickelt. Die Niedriglohnbereiche sind sogar absolut gesunken. Die niedrigsten zehn Prozent der Einkommensbezieherinnen



und Einkommensbezieher haben 2014 ein um fast zehn Prozent geringeres Realeinkommen gegenüber 1991 (DIW 2017b). Hier hat erst die Einführung des Mindestlohnes eine Verbesserung gebracht. Immerhin waren 2013 (neueste Erhebung) 20 Prozent der Beschäftigten zu einem Entgelt von weniger als 8,50 Euro je Stunde beschäftigt.

Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, wie der private Konsum zum wichtigsten Wachstumsfaktor werden konnte, zumal bei einer leicht steigenden Sparquote. Natürlich hat die zunehmende Beschäftigung eine Rolle gespielt, genauso wie wieder stärker steigende Löhne. Doch der wichtigste Faktor waren die Terms of Trade. 2016 stiegen die Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer um 2,2 Prozent. Gleichzeitig sorgten vor allem die sinkenden Ölpreise dafür, dass die Verbraucherpreise sich nur um 0,5 Prozent erhöhten. Das bedeutet einen Reallohnanstieg von 1,7 Prozent. Dieser kräftige Anstieg der Kaufkraft ging nicht einmal zulasten der Unternehmen. Denn von den günstigeren Austauschverhältnissen mit dem Ausland profitieren alle – private Haushalte, Unternehmen, Staat – gleichermaßen.

Zum Vergleich: Im letzten Jahr vor dem Amtsantritt der Großen Koalition 2013 stiegen die Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer um 1,9 Prozent, die Preise um 1,5 Prozent. Das bedeutet einen Reallohnanstieg von lediglich 0,4 Prozent. Die günstigen Rahmenbedingungen haben der deutschen Ökonomie einen Nachfrageschub beschert. Die jetzige schwarz-rote Bundesregierung hat dazu nichts beigetragen.

Erfolge und Versäumnisse auf dem Arbeitsmarkt

Schon lange vor dem Amtsantritt der Bundesregierung im Jahr 2013 hat der Trend steigender Erwerbstätigenzahlen (abhängig Beschäftigte und Selbstständige) eingesetzt. Seit 2006 steigt ununterbrochen die Zahl der Erwerbstätigen und erreicht immer neue Rekorde, zuletzt im Jahr 2016 mit 43,5 Millionen Personen. Auch die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nimmt seit 2006 ständig zu und erreicht absolute Höchststände in der Geschichte der

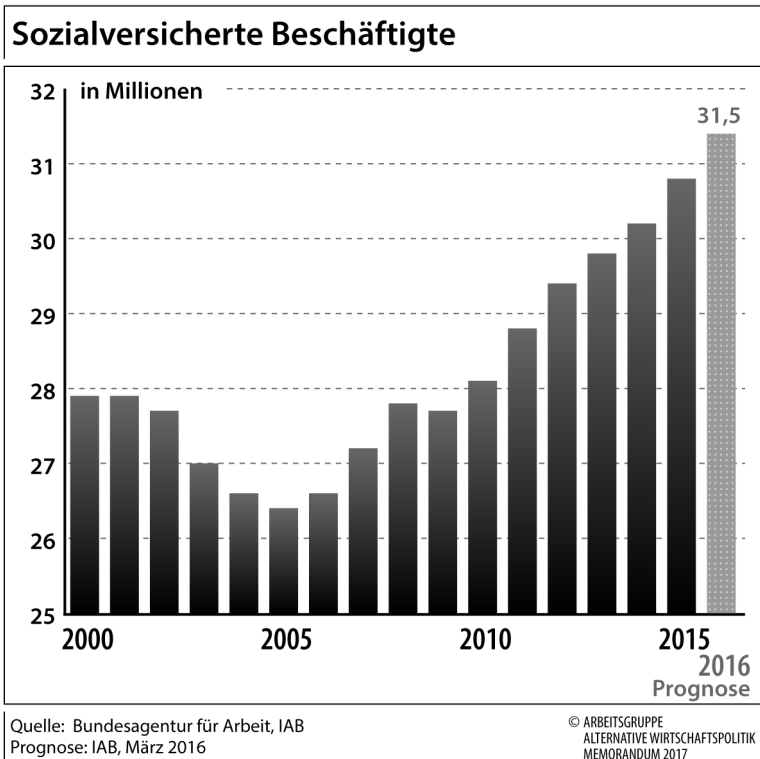
Bundesrepublik. Da diese Entwicklung unmittelbar nach der Umsetzung der Agenda 2010 einsetzte, wird sie häufig als direkter Erfolg der „Reformen“ interpretiert. Ausgeblendet werden dabei oft die Schattenseiten der Arbeitsmarktderegulierung. Es setzte eine massive Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse ein. Gute Jobs wurden in erheblichem Umfang abgebaut, dafür entstanden in großer Zahl prekäre Arbeitsverhältnisse. Mehr Arbeit wurde dabei nicht geschaffen, das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen lag im Jahr 2013 unter dem Wert des Jahres 2000.

Trotzdem sorgte die zunehmende Stellenzahl dafür, dass die Arbeitslosenzahl und die Arbeitslosenquote zurückgingen – in den vergangenen Jahren jedoch nur noch leicht. Seit 2016 kommen sukzessive Geflüchtete des Jahres 2015 auf den Arbeitsmarkt und führen zu einem – allerdings nur leichten – Anstieg (plus ein Prozent; vgl. IAB-Kurzbericht 6/2016) des Erwerbspersonenpotenzials. Trotz aller Erfolge darf man bei den Arbeitslosenzahlen allerdings drei Dinge nicht aus dem Blick verlieren:

- Zum einen bewegt Deutschland sich mit fast drei Millionen registrierten Arbeitslosen immer noch auf einem extrem hohen Niveau. Das ist Massenarbeitslosigkeit mit allen Konsequenzen für die Betroffenen. Von einem „normalen“ Umfang der Arbeitslosigkeit oder gar einer Vollbeschäftigung ist man Lichtjahre entfernt.
- Die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt erreichen viele Arbeitslose nicht. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen liegt seit Jahren stabil bei über einer Million. In diesem Segment gibt es keine Bewegung. Diese Menschen sind dauerhaft vom Erwerbsleben abgehängt.
- Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen ist höher als die Zahl der offiziell registrierten. Viele sind in Maßnahmen „geparkt“ oder haben keine Ansprüche auf Leistungen und keine Hoffnung auf eine Stelle und melden sich gar nicht erst arbeitslos. Insgesamt sind real etwa 4,5 Millionen Menschen ohne Arbeit. Darin sind noch nicht diejenigen berücksichtigt, die einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, aber eigentlich Vollzeit arbeiten wollen.

In den Jahren der Agenda-Umsetzung – zwischen 2003 und 2005 – ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stark zurück (sozialversicherungspflichtig sind alle abhängig Beschäftigten, die mehr als 450 Euro im Monat verdienen). Das hatte sich aber schnell wieder geändert. Schon ab 2006 hat ihre Zahl wieder kräftig zugenommen; auch ihr Anteil an allen Beschäftigungsverhältnissen ist gestiegen (siehe Abbildung 4).

Atypische Beschäftigung jenseits des Normalarbeitsverhältnisses gibt es in vielen Formen: als geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs), Leiharbeit, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse. Diese Formen müssen nicht immer prekär sein, aber sie sind es



viel häufiger als bei Normalarbeitsverhältnissen. Die Zahl der atypisch Beschäftigten ist in der gesamten Dekade der 2000er Jahre stark angestiegen. Im Jahr 2000 waren es noch sechs Millionen, der Höhepunkt war 2010 mit fast acht Millionen erreicht. Seitdem geht die Zahl wieder leicht zurück. 2014 waren es noch 7,5 Millionen. Langfristig betrachtet ist die Zahl noch immer extrem hoch. 1991 gab es lediglich 4,4 Millionen atypische Beschäftigungsverhältnisse. Der Trend zu immer mehr prekären Arbeitsverhältnissen scheint allerdings gebrochen. Was jedoch weiter stark zunimmt, ist die Zahl von Teilzeitbeschäftigten, die von 1991 bis 2015 um 20 Prozentpunkte angestiegen ist.

Die Zahlen zur Arbeitsmarktentwicklung zeigen deutlich, dass der von der Bundesregierung eingeführte Mindestlohn die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt nicht gebremst hat. Im Gegenteil, es wurden Mini-Jobs in bessere sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse umgewandelt.

Hoch problematisch ist weiterhin das epidemische Ausmaß der Leiharbeit. Bis 2003 hielt sich die Leiharbeit mit etwas mehr als 300.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Grenzen und blieb auch – mit leichten konjunkturellen Schwankungen – stabil. Es ist davon auszugehen, dass sie damals tatsächlich zum Ausgleich von Produktionsspitzen eingesetzt wurde. 2003 wurde die Leiharbeit im Rahmen der Agenda 2010 dereguliert. Danach stieg ihre Zahl steil an. Inzwischen arbeitet fast eine Million Menschen in der Leiharbeit. Die große Koalition hat die Leiharbeit wieder etwas stärker reguliert, vom ursprünglichen Zustand ist die gesetzliche Situation aber noch weit entfernt. Ausgereicht hat es nicht, bisher ist kein Effekt auf die Zahl der Leiharbeitskräfte zu erkennen. Es ist für die Unternehmen offensichtlich immer noch attraktiv, Leiharbeitskräfte in größerem Umfang einzusetzen.

Über Jahrzehnte ging in Deutschland das Arbeitsvolumen zurück, mit zwischenzeitlichen, konjunkturellen Abweichungen vom Trend nach oben oder unten. Die neoliberalen Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 haben daran nichts ändern können. In den vergangenen Jahren gab es allerdings eine ungewöhnlich kräftige und lang anhaltende Abweichung von diesem Trend. Im Jahr 2014 leisteten die Er-

werbstätigen mehr Arbeitsstunden als 2008 und 2000 (siehe Abbildung 5). Seitdem steigt das Arbeitsvolumen weiter an. 2016 war es so groß wie seit 1992 nicht mehr.

Für die Jahre seit 2014 erklärt sich der Anstieg des Arbeitsvolumens ganz klassisch über das Wirtschaftswachstum, das höher als im Schnitt der Vorjahre ausfiel. Dazu kommt der Effekt eines schwächeren Produktivitätstrends. So, wie die Wachstumsraten der Wirtschaftsleistung seit Jahrzehnten schwächer werden, so fällt auch der Anstieg der Produktivität immer geringer aus. Seit der Krise 2008/09 hat sich diese Entwicklung verschärft. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums hat zugenommen.



Geldpolitik und Zinstief sanieren deutschen Haushalt

Die Haushaltspolitik der Bundesregierung liest sich für den ökonomischen Laien wie eine einzigartige Erfolgsgeschichte. Bereits im ersten Amtsjahr, 2014, konnte ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss erzielt werden, zum ersten Mal seit 2007. Das heißt, es wurden nicht nur die europäischen Verschuldungsregeln (Maastricht-Kriterien) und die deutsche Schuldenbremse eingehalten, und es wurde auch nicht bloß eine schwarze Null erzielt, sondern sogar ein Überschuss. Dieser konnte in den nächsten beiden Jahren nicht nur gehalten, sondern sogar noch gesteigert werden, auf etwa 20 Milliarden Euro. Das Ganze konnte auch noch ohne Steuererhöhungen erreicht werden.

Natürlich haben das vergleichsweise gute Wirtschaftswachstum, die zunehmende Beschäftigung und die kräftigen Gewinne der Unternehmen dafür gesorgt, dass auch die Steuereinnahmen gestiegen sind. Das ist aber nur ein Teil der Erfolgsgeschichte. Abgesehen davon, dass auch das Wachstum durch die günstigen Rahmenbedingungen befördert wurde, haben die öffentlichen Finanzen stark von den gesunkenen Zinsen profitiert. Dafür sind auch externe Faktoren verantwortlich, die nicht von der deutschen Politik beeinflusst werden konnten.

Drei Faktoren haben die Verzinsung deutscher Staatsanleihen kräftig gesenkt:

- Der internationale Sparüberschuss drückt generell auf das Zinsniveau. Der Finanzierungsüberschuss wirkt nicht erst seit den vergangenen Jahren, sondern schon länger. Nach der Krise 2008/2009 hat er sich allerdings deutlich verstärkt, da profitable Anlagemöglichkeiten weggefallen sind.
- Die Geldpolitik der EZB hat zu einem weiteren Absinken des Zinsniveaus geführt. Ironischerweise ist die Bundesregierung einer der größten Kritiker dieser Politik, profitiert aber sehr stark von den niedrigen Zinskosten.
- Die Krise in einigen Eurostaaten hat viele Anleger Zuflucht in einem sicheren Hafen suchen lassen. Der deutsche Staat erschien vielen als dieser sichere und stabile Zufluchtsort, weshalb sie bereit waren, auf Zinsen für deutsche Staatsanleihen zu verzichten.

Die finanziellen Vorteile für das deutsche Gemeinwesen haben dabei relevante Größenordnungen. „Demnach hat der deutsche Staat – also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung – beim Schuldendienst seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 die riesige Summe von 240 Milliarden Euro eingespart. Allein im vergangenen Jahr hätte der Staat 47 Milliarden mehr ausgeben müssen, wenn die Zinsen heute noch auf dem deutlich höheren Niveau von vor der Finanzkrise lägen.“ (Handelsblatt vom 13.01.2017). Die eingesparten Zinsen im Jahr 2016 sind mehr als doppelt so hoch wie der Überschuss des Staatssektors. Dementsprechend wäre beim Zinsniveau von 2008 statt des Überschusses eine Defizitquote von 1,5 Prozent des BIP angefallen. Diese Zinseinsparungen bedeuten natürlich geringere Renditen von Finanzanlegern, die Kredite an den Staat vergeben.

Eine alternative Wirtschaftspolitik ist notwendig

Die Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nach einem umfassenden Investitions- und Ausgabenprogramm ist weiter hochaktuell. Dabei geht es gerade in der aktuellen Situation nicht so sehr um kurzfristige, konjunkturelle Stimuli, sondern um den Erhalt und den weiteren Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur. „Es ist jedoch möglich und notwendig, investive Ausgaben in weiteren Schritten deutlich anzuheben und dann längerfristig auf einem höheren Niveau zu belassen. Dafür sollte zuerst das ideologische Ziel der ‚schwarzen Null‘ aufgegeben werden. Anstelle teurer Umgehungsmöglichkeiten für die Schuldenbremse mit Hilfe von sogenannten öffentlich-privaten Partnerschaften und anderen Finanzkonstruktionen sowie einer schleichenden Privatisierung sollte eine klassische Kreditfinanzierung zentraler öffentlicher Infrastrukturvorhaben nicht länger ausgeschlossen werden.“ (IMK 2017, S. 9)

Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schon lange ein Investitions- und Ausgabenprogramm von zusätzlich 100 Milliarden Euro jährlich. Die Ausgaben verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Mil-

liarden Euro), Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (10 Milliarden Euro), kommunale Ausgaben (10 Milliarden Euro), energetische Gebäudesanierung (5 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (30 Milliarden Euro, inklusive der Mittel für eine Erhöhung der Hartz-IV-Sätze).

Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte gesellschaftliche Bedarfe. Bedarfe konzentrieren sich auf berechnete Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach besseren Maßnahmen der Daseinsvorsorge und generell nach einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Gleichzeitig zielt dieses Programm darauf ab, die Beschäftigung und die Masseneinkommen zu steigern.

Es geht um den Abbau der Arbeitslosigkeit und zugleich um die Verbesserung der materiellen Lebenslage großer Teile der Bevölkerung. Die dazu notwendige Ausgestaltung des Programms ist ausführlich im MEMORANDUM 2014 beschrieben worden. Solche öffentlichen Investitionen und Ausgaben bauen keine industriellen Kapazitäten auf, die das Wachstum weiter befeuern und mit noch mehr Nachfrage ausgelastet werden müssen.

Zwar führt das geforderte Investitions- und Ausgabenprogramm auch zu mehr Wachstum. Dieses Wachstum muss jedoch vor dem Hintergrund des ökologischen Raubbaus neu gestaltet werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* beschäftigt sich mit dieser Frage bereits seit Langem (zuletzt intensiver im MEMORANDUM 2013). Wachstum bedeutet nicht per se rauchende Schloten. Zum Teil kann es einen Rückgang des Ressourcenverbrauchs bedeuten, etwa durch die großskalige Verbreitung effizienterer Technologien. Im Bereich der Dienstleistungen, etwa in der Pflege oder im Bildungsbereich, kann Wachstum auch ohne signifikante Umweltbelastungen erfolgen. Gleichwohl ist es kein Wert an sich. Wachstum genießt zum einen deswegen einen so hohen Stellenwert, weil seine Abwesenheit im derzeitigen Wirtschaftssystem für Krisen sorgt (u.a. weil Produktivitätsfortschritte bei gleichbleibendem Output zur Freisetzung von Arbeitskräften führen). Zum anderen mindert Wachstum Verteilungskonflikte, da Bevölke-

rungsgruppen mehr Wirtschaftsgüter bekommen können, ohne dass dabei andere weniger haben müssen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich seit Langem dafür aus, dass sich Wirtschaftspolitik an den vorhandenen Bedarfen orientiert und nicht an der Verwertungslogik des Kapitals. Auch wenn die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht per se eine stagnierende oder schrumpfende Ökonomie (in Bezug auf das BIP) befürwortet, impliziert die Forderung für eine radikale Arbeitszeitverkürzung dennoch eine Ökonomie mit deutlich geringeren Wachstumszwängen. Das gilt auch für die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterstützte Hinwendung zu nicht-profitorientierten Wirtschaftsformen unter öffentlicher oder selbstverwalteter Regie – im Gegensatz zu profitorientierten Wirtschaftsformen, denen ein inhärenter Wachstumsdrang eigen ist.

Gefordert sind aber nicht nur Investitionen. Für eine notwendige Revitalisierung des Sozialstaates stellen sich weitere Fragen: Was muss an Personal in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern vorgehalten werden, damit die gesetzlich normierten Leistungs- und Qualitätsziele in der Praxis ankommen? Welche Schwellenwerte an Personaldichte sind anzustreben, damit der Öffentliche Dienst wieder zu einem Anker für gute, tariflich gebundene Arbeit sowohl bei marktbestimmten wie auch bei nicht marktbestimmten öffentlichen Diensten wird? Bei welchen Aufgaben von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sollte staatlicherseits verstärkt auch eigenes Personal eingesetzt werden? Die etablierten Verfahren der Personalentwicklung leisten das Gegenteil. Ihre Logik geht dahin, zum Referenzpunkt jeweils das Bundesland zu machen, in dem öffentliche Aufgaben mit dem geringsten Einsatz von eigenem Personal und der geringsten Personalausgabenquote wahrgenommen werden. Geschaffen wurden so Zielgrößen, die auf reine Mängelverwaltung und ein maximales Niveau an Vermarktlichung hin angelegt sind. Eine dringend notwendige Strategie der Renaissance des öffentlichen Dienstes verlangt nach Einbettung in einen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmen, der diese Strategie trägt.

Zur Revitalisierung des Sozialstaates gehören auch ausreichende Transferleistungen. Die Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative*

Wirtschaftspolitik zum grundlegenden Umbau des hier wichtigen Rentensystems konzentrieren sich dabei auf folgende Eckwerte:

- Die Rückkehr zum Umlageverfahren, bei dem die laufenden Einzahlungen im überwiegenden Maße in den Kreislauf durch Konsumausgaben jährlich zurückfließen, ist sinnvoll und machbar.
- Die gesetzliche Rentenversicherung garantiert den Lebensstandard. Die Riesterreute wird abgeschafft. Angestrebt wird ein gesetzliches Sicherungsniveau von 53 Prozent bei einer sogenannten Eck-Rentnerin bzw. einem sogenannten Eck-Rentner. Dieses Sicherungsniveau bezieht sich auf die in der Rentenformel erfassten Arbeitseinkommen.
- Um Altersarmut auch im neuen System zu vermeiden, wird eine steuerfinanzierte, solidarische Mindestrente staatlich garantiert.
- Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt eine weitere Anhebung des Renteneintrittsalters kategorisch ab. Das generelle Renteneintrittsalter ist wieder auf 65 Jahre abzusenken, bei besonders belasteten Beschäftigtengruppen auf 63 Jahre.
- Unternehmen werden aufgefordert, altersadäquate Arbeitsplätze bereitzustellen.
- Die Beitragsbemessungsgrenze (derzeit 6.350 Euro im Westen und 5.700 Euro im Osten), ab deren Überschreiten keine Rentenversicherungspflicht mehr besteht, sollte in einem ersten Schritt angehoben werden. Zu überprüfen ist, wie eine stärkere Einbeziehung der Spitzenverdienerinnen und Spitzenverdiener möglich ist.
- Auch Selbstständige sollten in das Rentensystem integriert werden.
- Die Angleichung der Renten zwischen Ost- und Westdeutschland muss unverzüglich durchgesetzt werden.

Eine gesamtgesellschaftliche Umgestaltung ist aber nur denkbar, wenn auch die vorhandene wirtschaftliche Macht zurückgedrängt wird. Die Anforderungen an die Politik zur Korrektur der bisher aufgelaufenen Fehlentwicklungen in Sachen Markt, Wettbewerb, Konzentration und Zentralisation sind dabei vielfältig. Wettbewerb benötigt die starke „staatliche Hand“ der politischen Kontrolle. Dazu muss das Gesetz

gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verschärft werden. Kartelle müssen strafrechtlich und nicht nur mit Bußgeldern sanktioniert werden und die Marktanteile zur vorbeugenden Fusionskontrolle sind herabzusetzen. Auch Entflechtungen von Unternehmen zur Zerschlagung bereits bestehender kontraproduktiver wirtschaftlicher Macht sind dringend geboten.

Neue Regulierung für den Arbeitsmarkt

Ein wichtiges Problem für die Beschäftigten ist die seit Langem voranschreitende Prekarisierung des Arbeitsmarktes. Sie konnte zwar gebremst und leicht zurückgedrängt werden, bleibt aber auf einem hohen Niveau. Mit einigen Regulierungen ließen sich bessere Beschäftigungsbedingungen etablieren:

- *Abschaffung sachgrundloser Befristung*
Gerade im öffentlichen Dienst werden neue Stellen fast nur noch befristet ausgeschrieben. Dafür gibt es keine Rechtfertigung.
- *Reduzierung von Leiharbeit und Werkverträgen*
Werkverträge sind umfassend zu regulieren. Wegen der besonderen Belastungen ist bei der Bezahlung ein Aufschlag notwendig.
- *Abschaffung von Mini-Jobs und mehr Rechte für Teilzeitbeschäftigte*
Die steuerliche Privilegierung von Mini-Jobs ist nicht gerechtfertigt und daher abzuschaffen.
- *Mindestlohn*
Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, den Mindestlohn auf zwölf Euro pro Stunde anzuheben.

Arbeitssuchende qualifizieren und fördern: Als erster Schritt muss die Arbeitsmarktpolitik der Agenda 2010, Arbeitslose ohne Rücksicht auf deren Qualifikation und Fähigkeiten zur Aufnahme irgendeiner Arbeit zu zwingen, beendet werden. Sie hat Menschen nicht nur zu unterwertiger Beschäftigung gezwungen, sondern auch Qualifikationen zerstört, die jetzt gebraucht würden. Deshalb:

- Vermittlung von Arbeitsplätzen nur auf der Grundlage der Qualifikation, der Qualifizierungspotenziale und der Kompetenzen der Arbeitssuchenden.
- Vermittlung nur auf Arbeitsplätze mit tariflicher bzw. ortsüblicher Bezahlung.
- Verlängerung des Arbeitslosengeld-I-Bezuges und erleichterter Zugang, damit Arbeitslose nach einem adäquaten Arbeitsplatz ohne finanziellen Druck suchen können.
- Erhöhung der Hartz-IV-Sätze und Wiedereinführung früherer Zumutbarkeitskriterien.

Arbeitssuchende ohne bzw. ohne adäquate Berufsausbildung müssen qualifiziert statt in instabile prekäre Arbeit vermittelt werden. Die Kapazitäten für berufliche Weiterbildung müssen wieder erhöht werden:

- Die Qualifizierung von Arbeitssuchenden muss Vorrang vor der schnellen Vermittlung sowohl für ALG-I- als auch ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher bekommen.
- Die Mittel der Bundesagentur für Arbeit (BA) für Qualifikationsmaßnahmen müssen aufgestockt werden.
- Das Eingliederungsbudget der BA für junge Erwachsene ohne (adäquate) Berufsausbildung muss um mindestens 200 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt und u.a. mit Sprachkursen auch auf die Bedürfnisse der Geflüchteten zugeschnitten werden, damit diese einen Berufsabschluss nachholen können.

Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors: Zusätzlich ist der Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors nötig, um vor allem Langzeitarbeitslosen einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die neu zu schaffenden Stellen müssen sozialversicherungspflichtig sein und ein existenzsicherndes Einkommen garantieren (bei ca. 1.500 Euro brutto). Es muss sich um neue gemeinwohlorientierte Stellen handeln.

Arbeitszeit ist wieder ein Thema – auch in der Politik

In den vergangenen Jahren hat sich die Auseinandersetzung um die Arbeitszeit wieder intensiviert, vor allem durch Forderungen nach mehr Zeitsouveränität z.B. durch individuelle Rechtsansprüche auf Wahlarbeitszeit. Diese Forderungen beinhalten eine Verkürzung der Arbeitszeit in Richtung einer kurzen Vollzeit für alle. Die IG Metall hat unter dem Motto „Meine Zeit – mein Leben“ eine Arbeitszeitkampagne begonnen. Arbeitgeber und Bundesregierung wiederum versuchen, diese Ziele durch die Propagierung eines „Flexibilitätskompromisses“ zu vereinnahmen (siehe auch Weißbuch 4.0 des Bundesarbeitsministeriums vom November 2016) oder sogar zu einer weiteren Aufweichung des Arbeitszeitgesetzes zu benutzen. Dem müssen alternative Arbeitszeitverkürzungs- und Gestaltungskonzepte entgegengesetzt werden, die die Bedürfnisse der Beschäftigten nach unterschiedlichen, aber insgesamt kürzeren Arbeitszeiten verbinden. Das gesamtgesellschaftliche Ziel muss es sein, zusätzliche Arbeitsplätze mit guter Arbeit zu schaffen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* weist seit vielen Jahren darauf hin, dass ohne eine Umverteilung des bestehenden Arbeitsvolumens durch Arbeitszeitverkürzung eine Vollbeschäftigung auf der Basis guter Arbeit nicht zu erreichen ist.

Um eine Entwicklung hin zu einer allgemeinen kurzen Vollzeit im Sinne einer 30-Stunden-Woche bei vollem Lohn- und Personalausgleich zu erreichen, sind folgende weitere Forderungen zur Arbeitszeitverkürzung und -gestaltung sinnvoll:

- Die Reduzierung der tatsächlichen Arbeitszeit auf die tariflich bzw. vertraglich vereinbarte Arbeitszeit durch betriebliche Auseinandersetzungen. Laut WSI-Arbeitszeitreport von 2014 leisteten die Vollzeitbeschäftigten im Schnitt vier Überstunden pro Woche und kamen so auf eine reale Arbeitszeit von 41,9 Stunden gegenüber der tariflichen von 37,9 Stunden. Etwa 60 Prozent davon waren unbezahlte Überstunden.
- Herabsetzung des generellen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre, bei besonders belasteten Beschäftigtengruppen auf 63 Jahre.
- Lebensphasenspezifische Arbeitszeitverkürzung in der Eltern- oder

Pflegezeit, für Weiterbildung und Ehrenamt (siehe MEMORANDUM 2015). Das Bundesfamilienministerium plant z.B. eine Ausweitung der Elterngeld-plus-Regelung zu einer Familienarbeitszeit, bei der Eltern 300 Euro pro Monat für zwei Jahre bekommen sollen, wenn sie ihre Arbeitszeit auf 32 Stunden pro Woche reduzieren. Dies Vorhaben wäre ein erster Schritt zur gleichberechtigten Verteilung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit und zur Reduzierung des Unterschiedes zwischen Vollzeit und Teilzeit in Richtung einer kurzen Vollzeit für alle.

- Herabsetzung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche. Damit kann der Kampagne der Wirtschaftsverbände, die die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen zum Acht-Stunden-Tag, zur Höchstarbeitszeit von zehn Stunden pro Tag oder die Elf-Stunden-Ruhezeit verschlechtern wollen, auch offensiv begegnet werden.

Gerechte Steuerpolitik zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben

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

- Es muss eine einmalige und auf zehn Jahre gestreckte Vermögensabgabe eingeführt werden. Diese Vermögensabgabe kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute. Bemessungsgrundlage ist das Nettovermögen, das oberhalb eines persönlichen Freibetrages von einer Million Euro und von zwei Millionen Euro beim Betriebsvermögen liegt.
- Die Wiederbelebung der Vermögensteuer wird in Angriff genommen. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnerinnen und Ehepartnern, bis das Ehegattensplitting ausläuft, das Doppelte) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 100.000 Euro angewendet werden.

- Die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen werden nicht mehr länger steuerfrei gestellt.
- Der Körperschaftsteuersatz sollte von derzeit 15 auf 30 Prozent erhöht werden.
- Zudem ist die Gewerbesteuer zu einer Gemeindefinanzsteuer auszubauen.
- Die Kapitaleinkünfte werden wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert.
- Eine zügige Einführung der Finanztransaktionsteuer.
- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung wird durch eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung beendet.
- Um die Besteuerung von Einkommen gerechter zu gestalten, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, den Tarifverlauf bei der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) oberhalb eines deutlich erhöhten Grundfreibetrages beginnen zu lassen und durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent festzuschreiben. Das Ehegattensplitting sollte schrittweise in Abhängigkeit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften Freibetrages des Ehepartners bzw. des Ehepartners begrenzt werden.

Die sieben Säulen einer radikalen Euro-Reform

Die weitere Existenz der Eurozone ist in doppelter Weise in Gefahr: Der Währungsraum droht zum einen durch eine divergierende ökonomische Entwicklung zerrissen zu werden und zum anderen den politischen Rückhalt in der Bevölkerung zu verlieren. Notwendig ist es deshalb, radikale Reformschritte und eine Abkehr vom neoliberalen Wirtschaftskurs zu beschreiten. Angesichts der schwierigen politischen Prozesse in Europa ist die Durchsetzung eines solchen Programms ungeheuer kompliziert. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht die hier vorgestellten sieben Säulen aber als notwendigen

Orientierungsrahmen für alle kommenden Reformen (vgl. Busch u.a. 2016).

1. *Ein Ende der Austerität: expansive Fiskalpolitik und europäische Investitionsprogramme*

Die neue Wirtschaftspolitik der EU müsste aus zwei Elementen bestehen: zum einen aus einer expansiven europäischen Fiskalpolitik, zum anderen aus einem europäischen Investitionsprogramm, das auch der Lösung industrieller und regionaler Strukturprobleme dient.

2. *Eine europäische Ausgleichsunion*

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bekräftigt ihre Forderung nach einer „Europäischen Ausgleichsunion“, die sich als Gegenpol zum heute vorherrschenden Modell einer „Austeritätsunion“ versteht. Ausgleich bedeutet stattdessen ein gemeinsames Hinwirken auf einen Ausgleich von beiden Seiten, d.h. von Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen und von solchen mit Defiziten. Ausgangspunkt der Europäischen Ausgleichsunion ist die EU-weite Einführung verbindlicher Obergrenzen für Leistungsbilanzungleichgewichte. Pro Jahr sollten Leistungsbilanzungleichgewichte in der mittleren Frist nicht höher als drei Prozent des BIP ausfallen dürfen.

3. *Eine gemeinschaftliche Schuldenaufnahme*

Im Verlauf der Eurokrise wurde Ende 2010 vorgeschlagen, im Rahmen der Reform der Eurozone sogenannte Eurobonds einzuführen. Eurobonds sind von den EU-Staaten oder den Eurostaaten gemeinsam aufgenommene Staatsanleihen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* griff diese Vorschläge in ihrem Memorandum 2011 auf. Über die Anleihen werden die Neuverschuldung und die Umschuldungen der bestehenden Altschulden aller Mitgliedsländer finanziert. Die Gemeinschaft trägt dabei zwar die schuldnerische Verantwortung für die Rückzahlung der Kreditsumme und die Zahlung der Zinsen, aber die Begleichung des Schuldendienstes ver-

bleibt grundsätzlich bei den Mitgliedsländern. Ziel des Vorschlages ist es, auf diese Weise die Zinssätze der hoch verschuldeten Länder zu reduzieren sowie deren Erpressbarkeit durch die Finanzmärkte zu verhindern.

4. *Wege zu einer europäischen Sozialunion*

Momentan unternimmt die Europäische Kommission im Rahmen der Umsetzung des ambitionslosen Fünf-Präsidenten-Berichts und des für das Frühjahr 2017 angekündigten Weißbuchs einen neuen Anlauf für eine Stärkung der sozialen Dimension der Integration. Dies läuft aber letztlich nur auf eine Wiederbelebung des vielfach versandeten sozialen Dialogs in seinen verschiedenen Ausgestaltungen hinaus. Notwendig sind konkrete Maßnahmen für eine europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, eine Lohn- und Einkommenspolitik sowie für eine Koordinierung der gesamten sozialen Sicherungssysteme. Es wäre ein Leichtes, mithilfe von klar definierten Indikatoren (Arbeitslosenquoten, Lohnstückkosten, Gesamtausgaben für soziale Sicherung) die Entwicklungen in diesen sozialen Dimensionen der EU zu beobachten und bei Bedarf korrigierende Maßnahmen zu erzwingen. Dazu gehört auch eine europäische Offensive für Arbeitszeitverkürzung.

5. *Schärfere Finanzmarkt-Regeln und eine schlagkräftigere Steuerpolitik*

Mit der internationalen Finanzkrise ist die Idee freier Finanzmärkte endgültig diskreditiert. Ziel der Regulierung müsste letztlich eine Grunderneuerung des Finanzsektors sein, in dem die Macht von Schlüsselakteuren wie Großbanken, Rating-Agenturen und großen Versicherungen gebrochen wird. Dazu gehören eine deutliche (Rück-)Verlagerung der privaten Gesundheits- und Altersvorsorge in die gesetzliche und solidarische Sozialversicherung mit Umlagefinanzierung, die Einführung eines Finanz-TÜV und weitere Beschränkungen spekulativer Anlagemöglichkeiten. Hinzu käme eine gemeinsame Steuerpolitik, die gegen Steuerdumping sowie gegen legale und illegale Formen der Steuervermeidung vorginge.

6. *Eine koordinierte Makro-Politik für den europäischen Währungsraum*

Ein einheitliches Währungsgebiet bedarf zur Durchführung einer konsistenten Wirtschaftspolitik sowohl der Geldpolitik als auch der Fiskalpolitik. Die Maastrichter Vertragskonstruktion legte großen Wert auf die Schuldenkriterien, vernachlässigt aber die Notwendigkeit einer expansiven Fiskalpolitik auf der europäischen Ebene komplett. Wer dieses Defizit beseitigen will, muss ein großes Gewicht auf eine europäische Fiskalpolitik legen.

7. *Eine europaweite Demokratisierung der Wirtschaft*

Staatliche Regulierung und eine bessere makroökonomische Abstimmung sind nur die eine Seite der Medaille. Demokratische Strukturen in den Unternehmen müssen eine solche Politik ergänzen. Es ist nicht akzeptabel, dass der politische demokratische Überbau der Gesellschaft auf einen autokratisch verfassten Unterbau in der Wirtschaft trifft, in der nur die Kapitaleigner und das Management das Sagen haben. In den Unternehmen muss deshalb auf einzelwirtschaftlicher Ebene die unternehmerische Mitbestimmung zu einer allgemeinen paritätischen Mitbestimmung zwischen Kapital und Arbeit ausgebaut werden. Dies gilt auch für die betriebliche Mitbestimmung im Betriebsverfassungsgesetz, wo heute die Betriebsräte und Wirtschaftsausschüsse keine wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechte haben. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat dazu schon im Memorandum 2007 eine Konzeption für eine holistische Wirtschaftsdemokratie entwickelt.

Europa droht die Zeit wegzulaufen. Mit der Rückkehr zu nationalistischen Tendenzen droht eine ganz andere Agenda die Politik zu prägen. Die günstigen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre wurden nicht genutzt, um die drängenden Probleme zu lösen und wirklich starke Akzente bei der Binnennachfrage, dem ökologischen Umbau und der Revitalisierung des Sozialstaates zu setzen. Stattdessen bleibt es bei „Germany first“, wird die Kritik nicht beachtet. Für die nächsten Jahre ist nicht noch einmal mit einer so günstigen internatio-

nalen Konstellation zu rechnen. Es ist höchste Zeit für die Umsetzung einer alternativen Wirtschaftspolitik. Die Mehrheiten dafür sind da: 75 Prozent aller Deutschen meinen, die Einkommen sollten gleicher verteilt werden (1993 waren es noch 35 Prozent). Diese Mehrheiten müssen für einen gesellschaftlichen Aufbruch dringend mobilisiert werden.

* * *

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2017 wurde bis zum 03.04.2017 von folgenden Personen unterstützt:

Tom Ackermann, München
Hans-Henning Adler, Oldenburg
Andrea Adrian, Bremen
Susanne Agne, Bad Oldesloe
Michael Ahlmann, Blumenthal
Jutta Ahrweiler, Oberhausen
Markus Albrecht, Düsseldorf
Matthias Altmann, Weimar
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Saverio Amato, Stuttgart
Dr. Werner Anton, Merseburg
Lutz Apel, Bremen
Horst Arenz, Berlin
Dieter Argast, Erlangen-Buckenhof
Norbert Arndt, Herne
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
Jo Arnold, Schwabach
Stefan Arnold, Hagen
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld

Erich Bach, Bad Nauheim
Jana Bachert, Freiburg
Ursula Bär, Kall
Clarissa Bader, Hattingen
Dr. Volker Bahl, Pullach
Bernd Bajohr, Münster
René Balke, Schloß Holte
Robert Bange, Oelde
Hans Joachim Barth, Wiesbaden
Stephan Bartjes, Krefeld
Hagen Battran, Heuweiler

Jochen Bauer, Herne
Martin Bauerschäfer, Rehburg-
Loccum
Wolfgang Bayer, Berlin
Helmut Becker, Köln
Dr. Johannes M. Becker, Marburg
Dr. Steffen Becker, Bad Homburg
Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein
Vielen
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Anke Beins, Barsinghausen
Rüdiger Beins, Barsinghausen
Andreas Beldowski, Lübeck
Michael Bellwinkel, Dortmund
Ralf Beltermann, Hattingen
Andreas Beran, Hamburg
Jochen Berendsohn, Hannover
Tilman von Berlepsch, Berlin
Sabine Beutert, Köln
Wolfgang Bey, Chemnitz
Ortwin Bickhove-Swidorski,
Dülmen-Rorup
Rainer Bicknase, Langen
Prof. Dr. Heinz Bierbaum,
Saarbrücken
Monika Bietz, Nieder-Olm
Dr. Fritz Bilz, Köln
Thomas Birg, Hattingen
Matthias W. Birkwald, Köln

Heinrich Birner, München
 Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel,
 Hamburg
 Dr. Reinhard Bispinck, Düsseldorf
 Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund
 Andreas Blechner, Burgdorf
 Dr. Antje Blöcker, Münstedt
 Matthias Blöser, Frankfurt
 Dirk Blotevogel, Troisdorf
 Josef Böck, Großenseebach
 Peter-Josef Boeck, Bielefeld
 Karl-Heinz Böhme, Wolfenbüttel
 Dr. Hermann Bömer, Dortmund
 Manfred Böttcher, Hannover
 Peter Boettel, Göppingen
 Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim
 Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Witten
 Rudolf Borchert, Schwerin
 Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
 Maren Bracker, Kassel
 Giesela Brandes-Steggewentz,
 Osnabrück
 Franz Brandl, Lam
 Klaus Brands, Drolshagen
 Eberhard Brandt, Hamburg
 Monika Brandt, Dortmund
 Prof. Dr. Peter Brandt, Berlin
 Lothar Bratfisch, Herford
 Dietrich Brauer, Oberhausen
 Hugo Braun, Düsseldorf
 Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,
 Magdeburg
 Peter Braun, Rödinghausen
 Leo Braunleder, Wuppertal
 Carsten Bremer, Braunschweig
 Marlis Bremisch, Ilmenau
 Dr. Hans-Peter Brenner, Bonn
 Ulrike Breth, Koblenz
 Karl-Heinz Brix, Tütendorf
 Dr. Olaf Brockmann, Berlin
 Milena Brodt, Heidelberg
 Theresa Bruckmann, Worpswede
 Lars Buchholz, Wenzlow
 Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
 Karin Brugger, Neu-Ulm
 Michael Buchholz, Minden
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn

Wolfgang Buckow, Berlin
 Prof. Dr. Margret Bülow-Schramm,
 Hamburg
 Torsten Bultmann, Bonn
 Jürgen Burger, Bremen
 Dr. Sylvia Burkert, Düsseldorf
 Kai Burmeister, Stuttgart
 Günter Busch, Reutlingen
 Prof. Dr. Klaus Busch, Berlin
 Dr. Ulrich Busch, Berlin
 Rainer Butenschön, Hannover
 Dr. Carolin Butterwegge, Köln
 Prof. Dr. Christoph Butterwegge,
 Köln
 Veronika Buzewski, Herne
 Luis Caballero, Mainz
 Dr. Christian Christen, Berlin
 Heinz-Günter Clasen, Duisburg
 Roland Claus, Berlin
 Astrid Clauss, Mainz
 Martine Colonna, Hamburg
 Britta Cordes, Koblenz
 Peter-Martin Cox, Frankfurt
 Dr. Gregor Czisch, Kassel

Annette Dahms, Nürnberg
 Monika Damaschke, Lüneburg
 Dr. Klaus Dammann, Hamburg
 Adelheid Danielowski, Trebel
 Holger Dankers, Stade
 Hans Decruppe, Bergheim
 Fredrik Dehnerdt, Hamburg
 Wolfgang Denecke, Leipzig
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
 Herbert Derksen, Kleve
 Richard Detje, Ahrensburg
 Alexander Deutsch, Schwerin
 Karsten Deutschmann, Berlin
 Theodor Dickmann, Bad Homburg
 Raoul Didier, Berlin
 Dr. Andreas Diers, Bremen
 Reinhard Dietrich, Bremerhaven
 Joachim Dillinger, Berlin
 Wolfgang Dincher, Neustadt
 Kirsten Dinnebie, Marburg
 Helmut Dinter, Wessobrunn
 Florian Dohmen, Duisburg

Hans-Peter Dohmen, Remscheid
Jochen Dohn, Hanau
Wolfgang Dohn, Hanau
Rudolf Dohnal, Frankfurt
Prof. Dr. Ulrich Dolata, Stuttgart
Günter Domke, Düsseldorf
Harry Domnik, Bielefeld
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig
Werner Dreibus, Wagenfeld
Dieter Dressel, Berlin
Dr. Dominik Düber, Bekdorf
Rolf Düber, Erfurt
Dr. Dietmar Düe, Kassel
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall

Jochen Ebel, Borkheide
Michael Ebenau, Jena
Claudia Eberhard, Hannover
Roman Eberle, Dortmund
Horst Eberlein, Berlin
Dirk Ebert, Radebeul
Gunter Ebertz, Berlin
Raimund Echterhoff, Wuppertal
Dr. Kai Eicker-Wolf, Marburg
Prof. Dr. Andreas Eis, Berlin
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Uschi Eiter, Kirchdorf
Stephan Elkins, Marburg
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
Gerhard Endres, München
Michael Endres, Ratingen
Dieter Engel, Wiesbaden
Klaus Engelbrecht, Bochum
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
Walter Erb, Darmstadt
Dr. Cornelia Ernst, Dresden
Joachim Ernst, Bremen
Rolf Euler, Recklinghausen
Prof. Trevor Evans, Berlin

Walter Fabian, Hannover
Wolfgang Faissner, Aachen
Annette Falkenberg, Kiel
Jürgen Falkenstein, Göppingen
Reinhold Falta, Mainz
Frank Fassin, Köln
Nico Faupel, Groß Kreutz
Hinrich Feddersen, Hamburg

Josef Fehlandt, München
Dr. Peter Fehn, Anklam
Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
Dr. Kurt Fenske, Berlin
Jörg Ferrando, Frankfurt
Herbert Fibus, Übach-Palenberg
Harald Fiedler, Friedrichsdorf
Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg
Dr. Ulrich Fiedler, Berlin
Bernd Fiegler, Köln
Dr. Fritz Fiehler, Husum
Josef Filipppek, Lüdenscheid
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Prof. Dr. Dietrich Fischer,
Potsdam
Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
Maria Fischer, Biessenhofen
Mark Fischer, Heidelberg
Volker Fischer, Berlin
Claudia Flaisch, Marl
Hermann Fleischer, Salzgitter
Wolfgang Förster, Speyer
Uwe Foullong, Bottrop
Michael Frank, Hildesheim
Reinhard Frankl, Aschaffenburg
Matthias Frauendorf, Dresden
Dr. Joke Frerichs, Köln
Günter Frey, Burgau
Christoph Freydorf, Berlin
Klaus Friedrich, Würzburg
Marianne Friemelt, Frankfurt
Rainer Fritsche, Berlin
Edith Fröse, Duisburg
Richard Funke, Köln

Dr. Philipp Gabsch, Rostock
Ludger Gaillard, Göttingen
Gabriela Galli, Werther
Dr. Irene Gallinge, Berlin
Prof. Dr. Berthold Gasch,
Baiersbrunn
Thomas Gauger, Essen
Claire Gautier, Bremen
Dieter Gautier, Bremen
Elmar Gayk, Trebel
Jürgen Gebel, Nieder-Olm

- Werner Geest, Wedel
 Andreas Gehrke, Hannover
 Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
 Hagen
 Justin Gentzer, Berlin
 Dr. Roman George, Diez
 Dr. Cord-Albrecht Gercke,
 Geilenkirchen
 Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,
 Obertshausen
 Renate Gerkens, Hamburg
 Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger,
 Bielefeld
 Axel Gerntke, Wiesbaden
 Mandy Gillmeister, Zwickau
 Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
 Heiko Glawe, Berlin
 Marlu Gleiser, Bad Hersfeld
 Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
 Renate Gmoser, Neckartailfingen
 Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim
 Katharina Gökel, Quierschied
 Maik Gößling, Köln
 Joachim Gogoll, Nottuln
 Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt,
 Hamburg
 Susanne Gondermann, Hamburg
 Manfred Gornik, Gladbeck
 Thomas Gorsboth, Bad Orb
 Arno Gottschalk, Bremen
 Moritz Gramm, Frankfurt
 Regine Greb, Siegen
 Angelo Greiner, Schorndorf
 Monika Greve, Bielefeld
 Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
 Herbert Grimm, Dortmund
 Henning Groskreutz, Oberursel
 Julia Großholz-Michniok,
 Aschaffenburg
 Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen,
 Hamburg
 Rainer Gryschko, Mainz
 Günter Grzega, Treuchtlingen
 Dr. Willem Günnemann, Bad Emstal
 Jürgen Günther, Berlin
 Dr. Wolfgang Güttler, Halle
 Frauke Gützkow, Frankfurt
 Simon Habermaaß, Berlin
 Dr. Elsa Hackl, Wien
 Thomas Händel, Fürth
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
 Elke Hahn, München
 Volker Hahn, Bad Gandersheim
 Ellen Hainich, Lindenberg
 Ulf Halbauer, Ilsenburg
 Andreas Hallbauer, Berlin
 Andreas Hammer, Östringen
 Detlef Hansen, Görmin
 Christian Harde, Berlin
 Rosmarie Hasenkox, Wuppertal
 Rüdiger Hauff, Stuttgart
 Wolfgang Haupt, Renningen
 Kornelia Haustermann, Rastede
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
 Lothar Havemann, Leipzig
 Helga Hecht, Bielefeld
 Alexander Heieis, Itzehoe
 Andreas Heil, Dortmund
 Michael Hein, Schwelm
 Dr. Cornelia Heintze, Leipzig
 Dieter Heisig, Gelsenkirchen
 Dr. Michael Held, Berlin
 Malah Helman, Berlin
 Prof. Dr. Fritz Helmedag, Chemnitz
 Marita Henkel, Berlin
 Jürgen Hennemann, Ebern
 Prof. Dr. Peter Henicke, Wuppertal
 Peter Henrich, Flemlingen
 Dr. Detlef Hensche, Berlin
 Renate Henscheid, Essen
 Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim
 Prof. Dr. Peter Herrmann, Roma
 Philipp Hersel, Berlin
 Alexander Herz, Vaterstetten
 Dr. Horst Hesse, Leipzig
 Karl L. Hesse, Bendorf
 Jan-Hendrik Heudtlass, Gütersloh
 Andreas Heun, Dieburg
 Olaf Hey, Hamburg
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Frank Hiebert, Saarbrücken
 Georg Hiermann, Herzogenaurach
 Nicolaus Hintoglou, Düsseldorf
 Lieselotte Hinz, Düsseldorf

Jörg Hobland, Unterschleißheim
Timo Hodel, Mannheim
Jürgen Hölterhoff, Bielefeld
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
Jonas Christopher Höpken,
Oldenburg
Hans-Georg Hötger, Mülheim
Beate Hoffmann, Hanau
Bernhard Hoffmann, Eppelheim
Heinz Hoffmann, Gröditz
Tino Hofmann, Berlin
Dr. Heinz-Gerd Hofschen, Bremen
Helmut Holtmann, Bremen
Christine Holzing, Koblenz
Rolf Homeyer, Hannover
Günter Hoof, Wettringen
Roland Hornauer, Erlangen
Frank Hornschu, Kiel
Jürgen Horstmann, Berlin
Franz Huber, Brunn
Marie-Antoinette Hübner,
Lenggries
Rainer Hübner, Lenggries
Frank Hühner, Frankfurt (Oder)
Doris Hülsmeier, Bremen
Franz Hüwe, Wettringen
Gerd Huhn, Friedrichskoog
Martin Huhn, Mannheim
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
Pohlheim

Horst Ihssen, Seelze
Tamer Ilbaga, Hamburg

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
Michael Jäkel, Köln
Christoph R. Janik, Wesseling
Dr. Florian Janik, Erlangen
Dr. Dieter Janke, Leipzig
Helmut Janßen-Orth, Hamburg
Anne Jenter, Frankfurt
Brigitte Jentzen, Flörsbachtal
Christoph Jetter, Darmstadt
Berith Jordan, Lübeck
Hermann Jürgens, Hamburg
Jürgen Jürgens, München
Dr. Heiner Jüttner, Aachen
Michael Jung, Hamburg

Jörg Jungmann, Wiesbaden
Herbert G. Just, Wiesbaden

Armin Kaltenbach, Affalterbach
Marko Kampmann, Schönkirchen
Tobias Kaphegyi, Tübingen
Bernd Kaßbaum, Frankfurt
Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
Manfred Kays, Braunschweig
Dr. Andreas Keller, Berlin
Prof. Erich Kern, Hamburg
Karin Kettner, Münster
Dr. Gunnar Ketzler, Hz Kerkrade
Thomas Keuer, Duisburg
Sabine Kiel, Laatzen
Werner Kiepe, Düsseldorf
Wolfgang Killig, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Thorsten Klatt, Gevelsberg
Peter Kleemann, Löhnberg
Manfred Klei, Bad Salzuflen
Dr. Angelika Klein, Seegebiet
Mansfelder Land
Prof. Dr. Hans-Dieter Klein,
Seegebiet Mansfelder Land
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
Oliver Kloss, Leipzig
Prof. Dr. Sebastian Klus, Freiburg
Jürgen Klute, Herne
Dieter Knauß, Waiblingen
Reiner Harald Knecht, Berlin
Detlev Knocke, Bonn
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld
Dr. Angelika Kober, Leipzig
Cornelia Koch, Braunschweig
Erich Koch, Schwabenberg
Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
Michael Kocken, Nürtingen
Thomas Köhler, Hagen

- Otto König, Hattingen
 Dr. Margit Köppen, Penkow
 Jörg Köther, Peine
 Lydia Kohaus, Nottuln
 Roland Kohsiek, Hamburg
 Harald Kolbe, Hannover
 Joannis Komianos, Lohr
 Stefan Konrad, Herne
 Wilhelm Koppelman, Bramsche
 Norbert W. Koprek, Hameln
 Ina Korte-Grimberg, Hamburg
 Marion Koslowski-Kuzu, Salzgitter
 Michael Kotzian, Bottrop
 Martin Krämer, Frankfurt
 Horst Kraft, Düsseldorf
 Lothar Kraschinski, Wuppertal
 Dr. Ute Kratzmeier, Bretten
 Astrid Kraus, Köln
 Dieter Krause, Neustadt
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
 Heike Krause, Dortmund
 Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
 Erika Krauth-Bromm, Sprockhövel
 Stefan Kreft, Essen
 Jutta Krellmann, Coppenbrügge
 Peter Kremer, Castrop-Rauxel
 Daniel Kreutz, Köln
 Hans Jürgen Kröger, Bremen
 Tobias Kröll, Tübingen
 Ulrich Kröpke, Bielefeld
 Hans Kroha, Seligenstadt
 Prof. Dr. Tobias Kronenberg,
 Aachen
 Günter Kronschnabl, Wald
 Manuela Kropp, Brüssel
 Heinrich Krüger, Berlin
 Karsten Krüger, Bremen
 Lothar Krüger, Düsseldorf
 Reinhard Krüger, Hannover
 Dr. Stephan Krüger, Berlin
 Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim
 Gerrit Krull, Oldenburg
 Stephan Krull, Magdeburg
 Bernd Krumme, Kassel
 Werner Krusenbaum, Mülheim
 Klaus Jürgen Kubig, Mülheim
 an der Ruhr
 Hajo Kuckero, Bremen
- Michael Kuehn, Münster
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
 Ronny Kühnert, Burgstädt
 Stefanie Kümmel, Neuss
 Gerd Künzel, Dresden
 Michael Kugelmann, Neu-Ulm
 Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn
 Rolf Kulas, Oberhausen
 Dr. Roland Kulke, Brüssel
 Alfons Kunze, Germering
 Peter Kurbjuweit, Hameln
 Wilfried Kurtzke, Frankfurt
 Prof. Ingrid Kurz, Hamburg
- Winfried Lätsch, Berlin
 Knut Langenbach, Berlin
 Horst Langmaak, Feldkirchen
 Detlev v. Larcher, Weyhe
 Markus Lauber, Köln
 Bernd Lauenroth, Hattingen
 Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen
 Richard Lauenstein, Lehrte
 Steven Lavan, Kassel
 Dr. Angelika Leffin, Bremen
 Dr. Steffen Lehndorff, Köln
 Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul
 Bruno Leidenberger, Fellbach
 Alexander Leipold, Lüneburg
 Rolf Lemm, Glava, Schweden
 Wolfgang Lieb, Köln
 Kurt Lieberum, Sprockhövel
 Georg Lieblich, Leidersbach
 Hartmut Limbeck, Zetel
 Hartmut Lind, Bad Münster
 Godela Linde, Marburg
 Beate Lindemann, Rugensee
 Hedwig Lindemann, Rugensee
 Andreas Lindenberger, Hungen
 Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz
 Ralf Linder, Hamburg
 Axel Lippek, Bochum
 Wolfgang Lippel, Nienburg
 Hauke Lippert, Bad Oldesloe
 Jürgen Locher, Bad Kreuznach
 Jochem Loeber, Übach-Palenberg
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
 Dr. Barbara Loer, Bremen
 Walter Lohne, Aachen

MEMORANDUM 2017

Dr. Kai van de Loo, Bochum
Steffen Lübbert, Schleswig
Regine Lück, Rostock
Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt
Ulrik Ludwig, Halstenbek
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
Jürgen Luschberger, Düsseldorf
Sibylle Lust, München
Lothar Lux, Herten

Henry van Maasakker, Nimwegen
Dr. Jens Maefße, Mainz
Carsten Maier, Frankfurt
Martin Mair, Wien
Carsten P. Malchow, Lübeck
Burkhard Malotke, Mosbach
Annette Malotke, Koblenz
Gerd Mankowski, Flensburg
Dr. Cornelia Mannewitz, Rostock
Frank Mannheim, Hannover
Dr. Sabine Manning, Berlin
Axel W. Marek, Wiesbaden
Manfred Margner, Oldenburg
Dr. Peter Marquard, Bremen
Prof. Dr. Ralf-M. Marquardt,
Lüdinghausen
Wolfgang Marquardt, Solingen
Heico Marschner, Bremen
Heinz Martens, Oberhausen
Heike Marx, Straußfurt
Uta Matecki, Klein Vielen
Martin Mathes, Berlin
Prof. Dr. Harald Mattfeldt,
Hamburg
Horst Maylandt, Sprockhövel
Wolfgang Mecklenborg-Wängler,
Darmstadt
Frank Mecklenburg, Schwerin
Thomas Mehlin, Netphen
Klaus Mehnert, Radolfzell
Christine Meier, Berlin
Michael Meineke, Hamburg
Prof. Dr. Herbert Meißner,
Oranienburg
Gerhard Meiwald, Neuenkirchen
Jörg Melz, Hannover
Beate Mensch, Wiesbaden
Helmut Menzel, München

Nicol Mersteiner, Wollin
Marco Merten, Paderborn
Jonas Metz, Münster
Thomas Meyer-Fries, München
Andreas Meyer-Lauber, Düsseldorf
Hans-Josef Michels, Köln-Deutz
Manuel Michniok, Aschaffenburg
Dr. Sabine Milde, Schönkirchen
Dr. Hans Mittelbach, Berlin
Dr. Wolfgang Mix, Berlin
Melanie Mörchen, Hamburg
Prof. Günther Moewes, Dortmund
Peter Mogga, Stolberg
Annegret Mohr, Bonn
Gerald Molder, Braunschweig
Manfred Moos, Frankfurt
Bernhard Müller, Hamburg
Gregor Müller, Kabelsketal
Prof. Dr. Klaus Müller, Lugau
Michael Müller, Berlin
Norbert Müller, Oberhausen
Petra Müller, Hamburg
Ralf Müller, Hannover
Werner Müller, Bremen
Klaus Müller-Wrasmann, Hannover
Gernot Mühge, Bochum
Marc Mulia, Oberhausen
Uwe Myler, Bonn

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

Ralf Oberheide, Springe
Karl Obermann, Saarbrücken
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, Künzcell
 Stephan Otten, Köln
 Walter Otto-Holthey, Playa Del
 Hombree

Pia Pachauer, Hildesheim
 Fritz Peckedrath, Detmold
 Klaus Pedoth, Recklinghausen
 Josef Peitz, Krefeld
 Finn Petersen, Schleswig
 Heinz Pfäfflin, Nürnberg
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Klaus Pickshaus, Frankfurt
 Henrik Piltz, Berlin
 Fabian Pilz, Hanau
 Michael Pilz, Hanau
 Rainer Pink, Berlin
 Dennis Poß, Oberschopfheim
 Dieter Prottengeier-Wiedmann, Roth
 Margitta Protzmann, Hofbieber
 Patrick Prüfer, Mühlheim an der
 Ruhr
 Dr. Ralf Ptak, Wankendorf
 Lara Pütz, Bielefeld
 Erhard Pusch, Esslingen
 Dieter Pysik, Walldürn

Gunter Quaißer, Frankfurt
 Michael Quetting, St. Ingbert

Mark Rackles, Berlin
 Lilo Rademacher, Friedrichshafen
 Wolfgang Räschke, Salzgitter
 Luthfa Rahman, Wiesbaden
 Oliver Rath, Hünstetten
 Dr. Paul Rath, Münster
 Peter Rauscher, Nürtingen
 Heinz Rech, Essen
 Alexander Recht, Köln
 Herbert Recker, Hameln
 Frank Rehberg, München
 Hans-Joachim Reimann, Bremen
 Michael Reimann, Königs
 Wusterhausen
 Jörg Reinbrecht, Hannover

Christian Reischl, München
 Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim
 Ingrid Remmers, Bochum
 Carmen Remus, St. Wendel
 Herbert Rensing, Blomberg
 Thomas Ressel, Kelkheim
 Dr. Norbert Reuter, Berlin
 Christa Revermann, Berlin
 Thomas Rexin, Regensburg
 Dr. Gerhard Richter, Buckow
 Harald Richter, Alsdorf
 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
 Wilhelm Robertz, Windeck
 Franz-Josef Röwekamp, Münster
 Günter Roggenkamp, Moers
 Katharina Roloff, Hamburg
 Dr. Bärbel Rompeltien, Sudwalde
 Eckhart Rosemann, Kaarst
 Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
 Gerhard Rosenkranz, Hamburg
 Dr. Volker Roth, Düsseldorf
 Holger Rottmann, Rülthen
 Albert Rozsai, Düsseldorf
 Anke Rudat, Hagen
 Hans-Peter Rudolph, Vellmar
 Stefan Rudschinat, Hamburg
 Hajo Rübsam, Homburg
 Walter Rütth, Düsseldorf
 Arif Rüzgar, Erfurt
 Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld
 Dieter Ruhbaum, Hamburg

Yvonne Sachtje, Essen
 Robert Sadowsky, Gelsenkirchen
 Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Günter Sanné, Eschborn
 Ruth Sauerwein, Hagen
 Enzo Savarino, Friedrichshafen
 Ruth Schäfer, Wuppertal
 Manfred F.G. Schäffer,
 Bad Oeynhausen

MEMORANDUM 2017

Remo Schardt, Mömbris
Angela Scheffels, Neuberg
Gerald Scheidler, Bremen
Christoph Scherzer, Düsseldorf
Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg
Burkhard Schild, Aachen
Heiner Schilling, Bremen
Dominik Schirmer, Kiefersfelden
Michael Schlecht, Berlin
Dr. Andreas Schlegel, Northeim
Kai Schlegelmilch, Bonn
Gudrun Schlett, Coesfeld
Thorsten Schlitt, Berlin
Uwe Schlüper, Aachen
Christian Schmidt, Schleiz
Gisbert W. Schmidt, Hamburg
Gudrun Schmidt, Frankfurt
Dr. Ingo Schmidt, Bc Vox 1L2
Marlis Schmidt, Salzgitter
Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen
Thomas Schmidt, Düsseldorf
Werner Schmidt, Stuttgart
Martin Schmidt-Zimmermann,
Braunschweig
Horst Schmitthenner,
Niedernhausen
Werner Schmitz, Bremen
Frieder G. Schneider, Bietigheim-
Bissingen
Gerhard Schneider, Ellwangen
Gottfried Schneider, Hallerndorf
Günter Schneider, Unna
Lino Schneider-Bertenburg,
Solingen
Michael Schnitker, Rosenheim
Dr. Wolfgang Schober, Bremen
Dieter Scholz, Berlin
Stefanie Marie Scholz,
Fürstenfeldbruck
Jariv Schönberg, Odenthal
Andreas Schönfeld, Leipzig
Christian Schreiner, Oberursel
Dr. Patrick Schreiner, Bielefeld
Birgit Schröder, Hattingen
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Prof. Dr. Mechthild Schrooten, Berlin
Florian Schubert, Hamburg
Katharina Schüler, Witten

Bernd Schüngel, Berlin
Andreas Schüßler, Bielefeld
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
Kevin Schütze, Berlin
Dr. Michael Schuler, Tecklenburg
Matthias Schult, Detmold
Dr. Thorsten Schulten, Düsseldorf
Guido Schulz, Freiburg
Hans-Peter Schulz, Wuppertal
Thorsten Schumacher, Hannover
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,
Berlin
Siegbert Schwab, Neumünster
Ingo Schwan, Kassel
Prof. Dr. Jürgen Schwark, Bocholt
Helmuth Schwarz, Münster
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Prof. Dr. Franz Segbers, Kelkheim
Reinhard Seiler, Lemgo
Dr. Friedrich Sendelbeck, Nürnberg
Frank Sichau, Herne
Gerd Siebecke, Hamburg
Thorsten Sieber, Lehrte
Elke Sieger, Frankfurt
Alexander Silbersdorff, Göttingen
Jutta Simon, Bielefeld
Dr. Ralf Sitte, Berlin
Harry Skiba, Braunschweig
Gert Söhnlein, Kist
Margarete Solbach, Helpsen
Dr. Jörg Sommer, Bremen
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Thomas Sorg, Altbach
Siegfried Späth, Ulm
Bernd Spitzbarth, Straußfurt
Uwe Spitzbarth, Dortmund
Gabriel Spitzner, Düsseldorf
Sonja Staack, Berlin
Martina Stackelbeck, Dortmund
Andreas Stähler, Niedernhausen
Jürgen Stamm, Stuttgart
Sybille Stamm, Stuttgart
Enrico Stange, Borna
Robert Steinigeweg, Ibbenbüren
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
Kurt Stenger, Berlin

Prof. Dr. Brigitte Stepanek,
Greifswald
Prof. Dr. Brigitte Stieler-Lorenz,
Berlin
Hartmut Stinton, Bremen
Volker Stöckel, Osnabrück
Gerd Stodollick, Arnsberg
Klaus Störch, Flörsheim
Herbert Storn, Bad Vilbel
Ruth Storn, Bad Vilbel
Dr. Detlev Sträter, München
Manfred Sträter, Dortmund
Tim Stüttgen, Lübeck
Rita Stuke, Bielefeld
Wolfgang Süß, Fürth
Ferdinand Süwolto, Lünen

Ingo Tebbe, Bremen
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
Elke Theisinger-Hinkel,
Kaiserslautern
Anneliese Thie, Aachen
Dr. Frank Thiel, Magdeburg
Andreas Thomsen,
Bad Zwischenahn
Matthias Threin, Köln
Wolfgang Thurner, Frankfurt
Christian Thym, Stuttgart
Michael Tiemens, Idstein
Dr. Lothar Tippach, Leipzig
Ulrike Tirre, Wagenfeld
Hannelore Tölke, Dortmund
Dr. Hartmut Tofaute, Berlin
Zayde Torun, Dortmund
Rajko Totz, Berlin
Dr. Gudrun Trautwein-Kalms,
Berlin
Prof. Dr. Wolfram Triller, Radebeul
Dr. Axel Troost, Leipzig
Antje Trosien, Ulm
Uwe Tschirner, Mülheim
Manfred Tybussek, Mühlheim am
Main

Manfred Ullrich, Dortmund
Detlef Umbach, Hamburg
Marco Unger, Stollberg
Sabine Unger, Detmold

Hermann Unterhinninghofen,
Frankfurt
Franz Uphoff, Frankfurt
Dr. Hans-Jürgen Urban, Frankfurt

Thomas Veit, Neu-Anspach
Prof. Dr. Dieter Viefhues,
Worpswede
René Vits, Dresden
Harry Völler, Kassel
Wolfgang Vogel, Fürth
Stefani Voges, Hamburg
Willi Vogt, Bielefeld
Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
Bernd Vorlaeufer-Germer,
Bad Homburg
Jan Voß, Altenstadt
Andreas de Vries, Hannover
Jan de Vries, Hannover
Reinhard van Vugt, Siegbach

Maximilian Waclawczyk, Köln
Alexander Wagner, Frankfurt
Dr. Alexandra Wagner, Berlin
Klaus Wagner, Frankfurt
Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf
Dr. Roderick Wahser, Bremen
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
Prof. Dr. Dieter Walter, Potsdam
Ingo Walther, Hamburg
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
Claudia Weber, München
Dr. Roberta Weber, Frankfurt
Marianne Weg, Wiesbaden
Doris Wege, Frankfurt
Johannes Wegener, Bielefeld
Ralf Weggenmann, Frankfurt
Dr. Diana Wehlau, Bremen
Torsten Weil, Köln
Dr. Dr. Hagen Weiler, Göttingen

MEMORANDUM 2017

Harald Weinberg, Ansbach
Stefan Welberts, Kleve
Dr. Marianne Welteke-Erb, Hungen
Klaus Wendt, Heilbronn
Michael Wendl, Kirchanschöring
Markus Wentze, Wedemark
Alban Werner, Aachen
Dr. Harald Werner, Destensee
Markus Westermann, Bremen
Ulrich Westermann, Frankfurt
Gerhard Wick, Geislingen
Jörg Wiedemuth, Berlin
Roland Wiegmann, Hamburg
Margarete Wiemer, Frankfurt
Angelika Wiese, Düsseldorf
Michael Wiese, Herne
Franziska Wiethold, Berlin
Matthias Wilhelm, Kissenbrück
Gerd-Ludwig Will, Nordhorn
Sven Wingerter, Wald-Michelbach
Tom Winhold, Frankfurt
Arne Winkelmann, Wülfrath
Burkhard Winsemann, Bremen
Johannes Wintergerst, Queidersbach
Darijus Wirth, Nienburg
Sabrina Wirth, Nienburg
Georg Wissmeier, Berlin

Carsten Witkowski, Offenbach
Viktor Wittke, Peine
Herbert Wöhrle, Abensberg
Dagmar Wolf, Bochum
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
Hans-Otto Wolf, Dortmund
Harald Wolf, Berlin
Rüdiger Wolff, Berlin
Petra Wolfram, Hattingen
Jürgen Wörner, Berlin
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
Dr. Beatrix Wupperman, Bremen
Lars Wurche, Dortmund

Anke Zaar, Köln
Wilhelm Zachraj, Dorsten
Dennis Zagermann, Hamburg
Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
Burkhard Zastrow, Tönning
Beate Zeidler, Frankfurt
Erhard Ziesmann, Velbert
Prof. Dr. Karl Georg Zinn,
Wiesbaden
Norbert Zirnsak, Würzburg
Kay Zobel, Rostock
Dietmar Zoll, Rostock
Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Vier Jahre Große Koalition – verpasste Chancen

Im Herbst dieses Jahres wird wieder ein neuer Bundestag gewählt. Es ist an der Zeit, Bilanz zu ziehen und die Arbeit der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode zu bewerten. Was wurde in der Wirtschafts- und Finanzpolitik geleistet, welche Ziele wurden verfolgt, und wie erfolgreich konnten sie umgesetzt werden? Wie hat sich die ökonomische Lage in Deutschland in dieser Zeit entwickelt, wo stehen wir jetzt?

Günstige Rahmenbedingungen – vor allem die für Deutschland besseren Terms of Trade – haben dafür gesorgt, dass trotz einer weitgehend neoliberalen Politik der Großen Koalition der private Konsum für ein relativ starkes Wachstum sorgen konnte. In Verbindung mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes konnte damit der Trend zur Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt gestoppt werden.

Drängende Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung wurden allerdings nicht gelöst. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) konnte nicht wesentlich gesteigert werden, obwohl über den Investitionsstau weitgehend Konsens herrscht. Die Infrastruktur verfällt weiter. Der öffentliche Bereich ist nach vielen Jahren Personalabbau nicht mehr in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen. Die Kluft zwischen Arm und Reich ist nicht kleiner geworden.

Bereits vor der letzten Bundestagswahl war ein erheblicher Problemstau zu konstatieren. Über 30 Jahre neoliberale Politik und die Folgen der großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 hatten ihre Spuren hinterlassen. Im MEMORANDUM 2014 hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Defizite skizziert, die vorige Regierungen entweder nicht gelöst oder sogar verursacht hatten und die zu jener Wahl im Herbst 2013 bereits einer Lösung harhten.

Die öffentliche Infrastruktur verfiel, weil die Investitionen nicht einmal dafür reichten, die Substanz zu erhalten. Die Steuereinnahmen

stiegen zwar an, reichten aber nicht aus, um den Investitionsstau abzubauen. Das Wachstum war stark von den Exporten abhängig, weil die zu schwache Lohnentwicklung eine ausreichende Binnennachfrage nicht zuließ. Die Defizite bei Bildung und Pflege wurden eher kleiner als größer, die Energiewende drohte stecken zu bleiben. Die Verteilung der Vermögen zeigte eine nie dagewesene Schieflage, die Lohnquote stagnierte. Niedriglöhne und Armut nahmen zu. Die Arbeitslosigkeit nahm zwar ab, aber das Arbeitsvolumen stagnierte, und die Prekarisierung des Arbeitsmarktes hatte nie dagewesene Dimensionen erreicht. In den Wahlprogrammen der drei Oppositionsparteien SPD, Grüne und Linke wurden diese Defizite genau so beschrieben, und es wurde eine Kursänderung eingefordert. Doch dieser Kurswechsel kam nicht zustande.

„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.“ (MEMORANDUM 2014, S. 14)

Angesichts dieser Voraussetzungen wäre mit einer katastrophalen wirtschaftlichen Entwicklung und verlorenen vier Jahren zu rechnen gewesen. Umso erstaunlicher ist es, dass am Ende der Legislaturperiode zumindest auf ein durchwachsendes Ergebnis geblickt werden kann und einige Fehlentwicklungen der vorangegangenen Jahre sich etwas abgeschwächt haben.

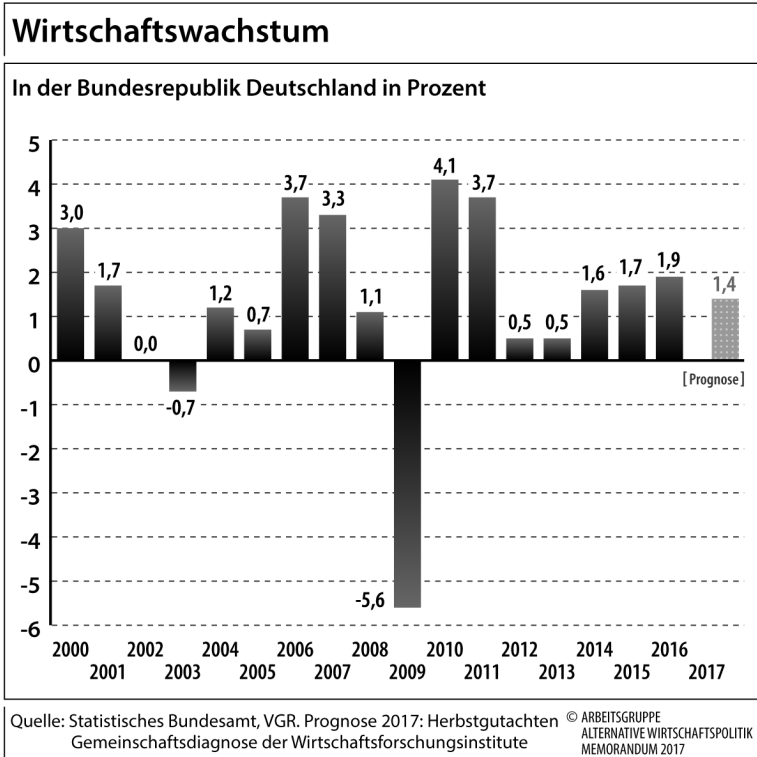
1.1 Wirtschaftliche Rahmendaten zeigen positive Entwicklung

Die ökonomische Bilanz der derzeitigen Bundesregierung war auch Gegenstand des aktuellen Jahrgutachtens des Sachverständigenrates. Hier war es Peter Bofinger, der mit einer Minderheitenposition gegen die negative Einschätzung der Mehrheitsposition zu Felde zog und die Rahmendaten der wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre eher in einem positiven Licht sah.

Bofinger schrieb: „Gemessen an den Zielen, die im Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung formuliert sind, ist die laufende Legislaturperiode ausgesprochen positiv zu beurteilen.“

- Das prognostizierte durchschnittliche Wirtschaftswachstum des Zeitraums 2014 bis 2017 wird mit voraussichtlich 1,7 Prozent über dem Wachstum des Produktionspotenzials und den durchschnittlichen Zuwachsraten der Jahre 2000 bis 2013 sowie 2005 bis 2013 liegen. Selbst das Produktivitätswachstum, das im vergangenen Jahrzehnt deutlich an Fahrt verloren hatte, konnte wieder etwas zulegen.
- Die Zahl der Erwerbstätigen wird im Zeitraum 2014 bis 2017 voraussichtlich um durchschnittlich 1 % pro Jahr und damit wesentlich stärker steigen als in den beiden Vergleichszeiträumen. Ein negativer Effekt des Mindestlohns ist dabei nicht erkennbar.
- Bei der Preisentwicklung sind keine inflationären Verspannungen zu erkennen.
- Aus dem Rahmen fällt lediglich der enorm hohe Leistungsbilanzüberschuss, der eine erhebliche Divergenz zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Angebot und der in Deutschland bestehenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage indiziert. Hierin sieht die Mehrheit jedoch kein gesamtwirtschaftliches Problem.“ (Bofinger 2016, Ziff. 107)

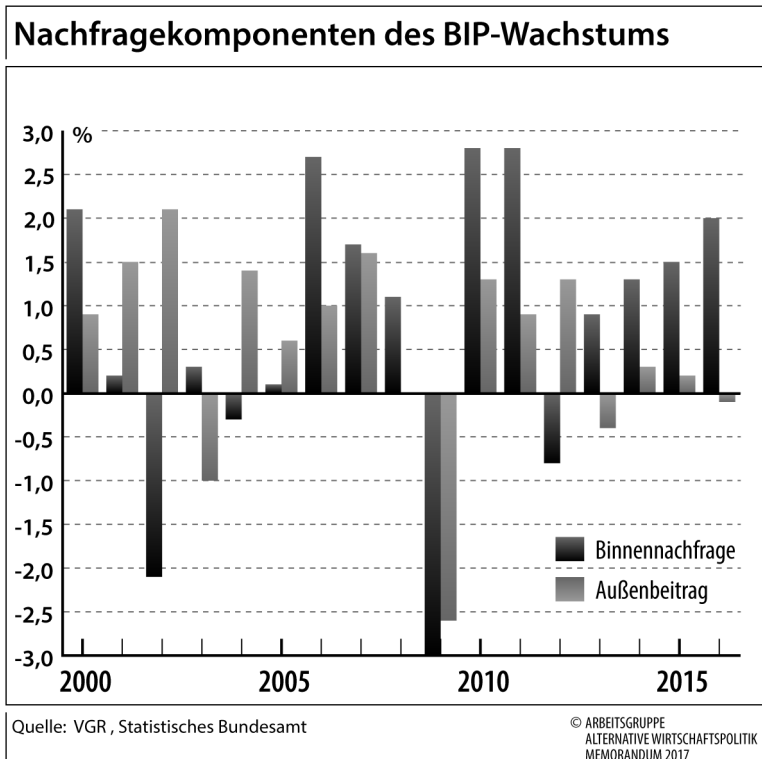
Selbst über einen längeren Zeitraum betrachtet, etwa seit dem Jahr 2000, fällt die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen drei Jahren positiv aus dem Rahmen. Wenn man die hohen Wachstums-



raten der Jahre 2010 und 2011 – die unmittelbar nach der schweren Krise von einem sehr niedrigen Niveau ausgingen und den Aufholprozess beschreiben – außen vor lässt, gab es nur in wenigen Jahren ein höheres oder vergleichbares Wachstum. Nach der annähernden Stagnation in den Jahren 2012 und 2013 stellt der jährliche Anstieg des BIP um fast zwei Prozent eine spürbare Belebung dar. Nach den vorliegenden Prognosen wird sich diese Entwicklung auch in diesem Jahr fortsetzen. Das Wachstum wird im Jahr 2017 allerdings durch ungewöhnlich wenige Arbeitstage eingebremst. Dieser Kalendereffekt wird mit einem Wachstumseffekt von 0,3 (Gemeinschaftsdiagnose) bis

0,4 Prozentpunkten (SVR) beziffert. Die Zunahme des BIP wird damit um diesen Wert geringer ausfallen.

Viel wichtiger als das absolute Wachstum sind die Triebkräfte, die hinter der wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Deutschland stand zu Recht – auch vonseiten der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – seit Jahren dafür in der Kritik, sein Wachstum vor allem durch die hohen Außenhandelsüberschüsse zu erzielen. Eine wichtige Ursache der Eurokrise waren die vor allem durch die deutschen Überschüsse entstandenen Ungleichgewichte im Euroraum. Das hat sich in den vergangenen Jahren grundlegend geändert. Zuletzt war der Außenhandel im Jahr 2012 der wichtigste Wachstumsfaktor für Deutschland. Danach



spielte er keine große Rolle mehr, in den Jahren 2013 und 2016 ging von ihm sogar ein negativer Wachstumseffekt aus.

Die wirtschaftlichen Triebkräfte haben sich grundlegend verschoben. Das Wachstum geht praktisch ausschließlich von der Binnennachfrage aus. Das ist eine Entwicklung, die die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer gefordert hat. Wichtigster Wachstumsfaktor war in den vergangenen Jahren der private Konsum, das gilt vor allem für die Jahre 2015 und 2016. In diesen beiden Jahren wurden auch die Konsumausgaben des Staates stark angehoben. Neben dem privaten Konsum trug der Staatsverbrauch insbesondere im Jahr 2016 mit 0,8 Prozentpunkten entscheidend zum Wachstum bei. Dahinter verbergen sich vor allem die Aufwendungen für die Integration von Flüchtlingen. Die Bewältigung der Migration, die im öffentlichen Diskurs fast ausschließlich als riesiges Problem wahrgenommen wird, ist damit zum zweitwichtigsten Wachstumsfaktor in Deutschland geworden. Aktuelle Studien zeigen zudem, dass diese Mittel nicht nur kurzfristige Wachstumseffekte auslösen, sondern auch langfristig die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflussen können (DIW 2017a; IAB 2017).

Die Tatsache, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland nicht mehr von den Exportüberschüssen abhängt, ist erfreulich, löst aber noch nicht die Probleme internationaler Ungleichgewichte. Ein bestehender Außenhandelsüberschuss befördert nicht mehr das Wachstum: Nur steigende Exportüberschüsse generieren Wachstumseffekte. Die Bundesrepublik hat aber weiterhin einen exorbitanten Außenhandelsüberschuss von über 250 Milliarden Euro. In dieser Höhe baut Deutschland immer noch in jedem Jahr zusätzliche Forderungen gegenüber dem Ausland auf und die übrige Welt entsprechende Verbindlichkeiten gegenüber Deutschland. Noch länger ist der Schatten der Vergangenheit in Form akkumulierter Überschüsse in der Leistungsbilanz. Für das Wachstum in Deutschland ist die Leistungsbilanz irrelevant, für den internationalen Zahlungsverkehr aber die entscheidende Größe. In den Leistungsbilanzüberschuss fließen auch Vermögenserträge aus früher angelegten Überschüssen mit ein. Diese Vermögensübertragungen hatten 2015 immerhin ein Volumen von über 60 Milliarden Euro.

Die internationalen Ungleichgewichte werden sich also erst dann signifikant verringern, wenn der deutsche Außenhandelsüberschuss entweder systematisch oder in Krisenprozessen abgebaut wird.

Tabelle 1: Deutsche Leistungsbilanz 2015, in Mrd. Euro

1. Warenhandel	+263,0
2. Dienstleistungen einschl. Reiseverkehr	-30,2
3. Primäreinkommen (Einkommen aus ausländischem Vermögen)	+63,7
4. Sekundäreinkommen (private und öffentliche Übertragungen)	-39,5
Gesamt	+257,0

+ = Überschuss, – = Defizit

Warenhandel in anderer Abgrenzung als in der Handelsbilanz, daher abweichende Zahlen

Quelle: Deutsche Bundesbank

1.2 Gestaltung der Politik: Ein paar positive Ansätze, viel Austerität

Angesichts dieser recht guten Wirtschaftsentwicklung stellt sich natürlich die Frage, inwieweit die Bundesregierung – trotz der schon 2014 von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* konstatierten falschen Richtungsentscheidung zur Fortsetzung der Austeritätspolitik – beigetragen hat.

In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat es einige Fortschritte gegeben. Hier ist vor allem die Einführung des allgemeinen, flächen-deckenden gesetzlichen Mindestlohnes von 8,50 Euro je Stunde zum 1. Januar 2015 zu nennen. Zu Beginn des Jahres 2017 wurde der Mindestlohn auf 8,84 Euro heraufgesetzt. Die Höhe des Mindestlohns

blieb weit hinter den Erwartungen zurück, sie liegt noch unterhalb der Niedriglohnschwelle. Vor allem in den Ballungsräumen ist damit ein Leben, das eine Teilhabe an der Gesellschaft beinhaltet, nicht zu finanzieren. Die Bezieherinnen und Bezieher des Mindestlohnes kommen nicht aus der Armutsfalle.

Trotzdem ist die Einführung ein Fortschritt gewesen. Erstmals seit vielen Jahren wurde die neoliberale Logik durchbrochen, dass „Reformen“ immer zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen führen müssen. Für Arbeitskräfte, die zu noch viel geringerem Lohn arbeiten mussten, brachte er eine spürbare materielle Verbesserung.

Vorteile für die Betroffenen brachte auch die Regelung, nach 45 Beitragsjahren zwei Jahre früher abschlagsfrei in Rente gehen zu können. Es bleibt aber bei der Heraufsetzung des Rentenalters auf 67 Jahre, und es gab keine Änderungen bei der Rentenformel. Drohende Altersarmut wird damit nicht bekämpft.

Kaum Effekte hat die zaghafte Re-Regulierung der Leiharbeit. Hier war die Bundesregierung deutlich zu kurz gesprungen. Das Gleiche gilt für die Einführung der Mietpreisbremse. Damit sollten die dramatisch steigenden Mieten in den Ballungsräumen eingebremst werden. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen ist sie jedoch weitgehend wirkungslos. Das verwundert kaum. Über handwerkliche Fehler bei der Formulierung des Gesetzes zielt auch dieser Vorstoß am Kern des Problems vorbei. Notwendig sind Investitionen in den Wohnungsbau und vor allem die Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus.

Der große Wurf ist auch bei der Reform der Pflege nicht gelungen. Es ist natürlich ein großer Vorteil, dass Demenzkranke endlich bei der Einstufung der Pflegebedürftigkeit berücksichtigt werden. Viele andere dramatische Mängel bei der Pflege bleiben aber weiter akut. Dazu gehören die Personalausstattung in den Heimen, die Qualifikation und die Bezahlung des Personals und eine wirkungsvolle Qualitätskontrolle, um nur die wichtigsten zu nennen.

In der Wirtschafts- und Finanzpolitik hält die Bundesregierung unbeirrt an den neoliberalen Dogmen fest. Das betrifft zum einen das Thema Freihandelsabkommen. Gegen massiven Widerstand aus der Bevölkerung wurde die Verabschiedung von CETA (Abkommen mit

Kanada) auf europäischer Ebene vorangetrieben. Bis zur Präsidentenwahl in den USA wurde außerdem versucht, TTIP noch zu retten. Die Kritik an diesen Abkommen ist weiterhin berechtigt. Denn sie drohen, soziale und Umweltstandards auszuhöhlen und die Profite großer Konzerne zu befördern. Diese Kritikpunkte werden nicht deshalb obsolet, weil der neu gewählte amerikanische Präsident in die entgegengesetzte Richtung agiert und Handelsbeschränkungen einführen will.

Das gilt zum anderen aber vor allem für den Umgang mit der europäischen Krise und speziell mit Griechenland. Schon die vorherige Bundesregierung war in dieser Frage zu keinerlei Kompromissen bereit. Länder, die in Zahlungsschwierigkeiten gerieten, bekamen Hilfen aus den Rettungsfonds nur gegen strikte Auflagen. Die vorgeschriebenen Kürzungsprogramme führten zu einem weiteren wirtschaftlichen Niedergang und konnten den Zinsanstieg bei Staatsanleihen nicht bremsen. Der Euroährungsraum konnte schließlich nur durch das Eingreifen der EZB gerettet werden. Die berühmte „Whatever it takes“-Rede von Mario Draghi im Juli 2012 hatte die Spekulationswellen gegen die Krisenländer eingedämmt.

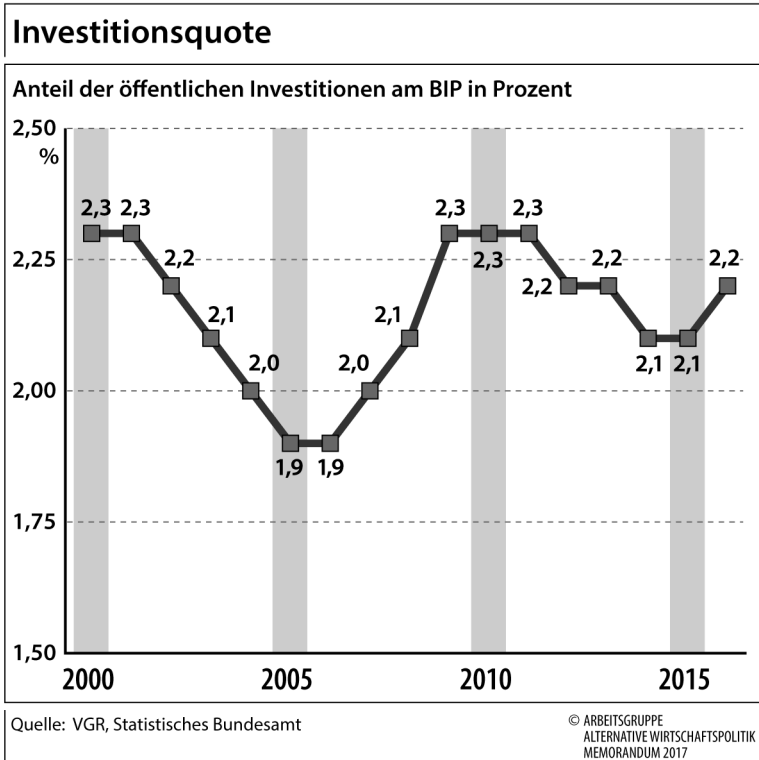
Nach dem Wahlsieg von Syriza bei der Parlamentswahl in Griechenland am 25. Januar 2015 versuchte die neue Regierung unter Ministerpräsident Tsipras, die Abwärtsspirale zu durchbrechen, in der sich das Land befand. Zu desaströs waren die Konsequenzen der aufgezwungenen Politik. „Die Vergabe von ‚Hilfspaket-Geldern‘ zur Verhinderung des Staatsbankrotts wurde an harte Bedingungen geknüpft: die Abschmelzung öffentlicher Ausgaben, Maßnahmen zur Absenkung des Lohnniveaus sowie die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Die Kürzungsprogramme haben die Wirtschaft des Landes einbrechen lassen. Die Schulden konnten so in kurzer Frist in – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – exorbitante Höhen schnellen. Dabei ist schon lange klar, dass die Austeritätspolitik die sozial-ökonomische Krise vertieft.“ (MEMORANDUM 2016, S. 66)

Tsipras versuchte, das Diktat der Troika aus Europäischer Kommission, EZB und IWF zu beenden und mit neuen Verhandlungen die nationale Souveränität wiederherzustellen. Auf der anderen Seite war vor allem die deutsche Bundesregierung in Person des Finanzminis-

ters Schäuble zu keinen Zugeständnissen bereit. Die ökonomischen Fakten interessierten ihn dabei wenig. Griechenland sollte in die Knie gezwungen werden. „Verträge müssen eingehalten werden“, so sein Credo, auch wenn dabei ein Land in den wirtschaftlichen Ruin getrieben wird und der Zusammenhalt in der Europäischen Union massiven Schaden nimmt.

In Deutschland wurden harte Einschnitte vermieden. Die Staatsquote sank leicht von 44,7 Prozent im Jahr 2013 auf 44,1 Prozent im Jahr 2016. Im Bundeshaushalt steht die Übererfüllung der Schuldenbremse ganz oben auf der Prioritätenliste. Der ausgeglichene Haushalt, die „schwarze Null“, ist zum zentralen Dogma der Finanzpolitik in Deutschland geworden. Zuletzt wurden sogar Überschüsse erzielt.

Mit dieser Politik wird die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zwar nicht gebremst, die Impulse der Bundesregierung bleiben aber schwach. Die zentralen Zukunftsaufgaben, der Erhalt und die Ausweitung der öffentlichen Investitionen sowie die Revitalisierung des Sozialstaates, bleiben auf der Strecke. Zumindest bei den Investitionen wird die Notwendigkeit auch vonseiten der Bundesregierung nicht bestritten. Um den ausgeglichenen Haushalt nicht zu gefährden, wird über verschiedene Formen der Umwegfinanzierung und der Einbindung privaten Kapitals diskutiert. In den Verhandlungen über die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs wurde durchgesetzt, das Eigentum an den Bundesautobahnen in eine privatrechtliche Bundesgesellschaft zu überführen. Die private Refinanzierung dieser Gesellschaft konnte bisher von den Ländern verhindert werden. Über die Frage, ob sie tatsächlich ausgeschlossen ist, gehen die rechtlichen Einschätzungen auseinander. Alles in allem war die Politik in Bezug auf die Investitionen nicht erfolgreich. Der Anteil öffentlicher Investitionen an der Wirtschaftsleistung dümpelt bei 2,2 Prozent vor sich hin. Ein nennenswerter Anstieg konnte nicht erreicht werden. Der Investitionsstau in den Kommunen erreichte 2015 einen neuen Höchststand von 136 Milliarden Euro (KfW-Kommunalpanel 2016).

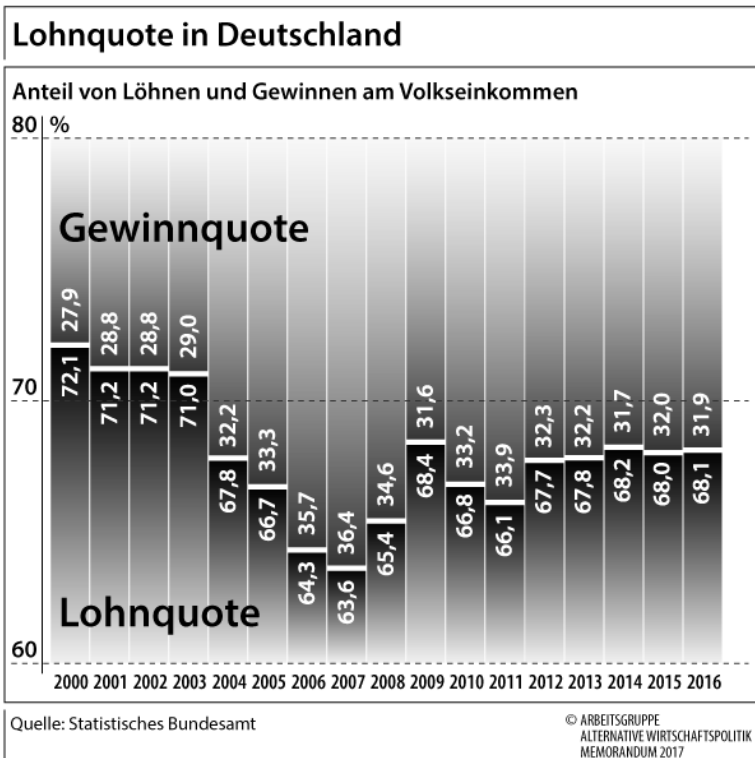


1.3 Günstige Rahmenbedingungen ermöglichen Erfolge

Die Politik der Großen Koalition – einige soziale Fortschritte, Konzentration auf den Abbau der Staatsverschuldung, Ausschluss jeglicher Steuererhöhungen – ist nicht dazu geeignet, die ungleiche Verteilung bei Einkommen und Vermögen zu reduzieren. Bei der Vermögensverteilung gibt es keine Hinweise darauf, dass die immer größere Konzentration des Vermögens in den Händen von wenigen Reichen gebremst werden konnte.

Die verheerenden Auswirkungen der Agenda-Politik lassen sich

überdeutlich an der Primärverteilung der Einkommen zwischen Löhnen und Gewinnen ablesen. Zwischen 2003 und 2007 gab es einen beispiellosen Absturz der Lohnquote. Ein solcher Fall dieser Quote in so kurzer Zeit ist sowohl im internationalen als auch im historischen Vergleich einzigartig. In nur vier Jahren sank die Lohnquote um 7,4 Prozentpunkte. Die Lohnsumme war im Jahr 2007 damit um 140 Milliarden Euro geringer, als sie es ohne diesen Rückgang gewesen wäre. Krisenbedingt gab es dann kräftige Ausschläge der Lohnquote nach oben und unten. Ab 2012 hat sie sich auf einem Wert von um die 68 Prozent stabilisiert, der deutlich über dem Tiefstand von 2007 lag, aber



auch weit unter dem Niveau des Jahres 2000. In der aktuellen Legislaturperiode hat sich daran nichts geändert. Die Verteilung des Volkseinkommens zwischen Kapital und Arbeit ist also gleich geblieben.

Die Situation stellt sich noch viel dramatischer dar, wenn man sich die Verteilung innerhalb der Lohneinkommen anschaut. Während bei den höheren Löhnen in den vergangenen Jahren durchaus kräftige Zuwächse erzielt werden konnten, haben sich die niedrigeren Löhne deutlich schwächer entwickelt. Die Niedriglohnbereiche sind sogar absolut gesunken. Die niedrigsten zehn Prozent der Einkommensbezieherinnen und -bezieher haben im Jahr 2014 ein um fast zehn Prozent geringeres Realeinkommen gegenüber 1991 (DIW 2017b). Hier hat erst die Einführung des Mindestlohnes eine Verbesserung gebracht. Immerhin waren 2013 (neueste Erhebung) 20 Prozent der Beschäftigten zu einem Entgelt unterhalb von 8,50 Euro je Stunde beschäftigt.

Angesichts dieser Situation stellt sich die Frage, wie der private Konsum zum wichtigsten Wachstumsfaktor werden konnte, zumal bei einer leicht steigenden Sparquote. Natürlich hat die zunehmende Beschäftigung eine Rolle gespielt, genauso wie es wieder stärker steigende Löhne taten. Doch der wichtigste Faktor waren die Terms of Trade. 2016 stiegen die Nettolöhne und -gehälter je Beschäftigten um 2,2 Prozent. Gleichzeitig sorgten vor allem die sinkenden Ölpreise dafür, dass die Verbraucherpreise sich nur um 0,5 Prozent erhöhten. Das bedeutet einen Reallohnanstieg von 1,7 Prozent. Dieser kräftige Anstieg der Kaufkraft ging nicht einmal zulasten der Unternehmen. Denn von den günstigeren Austauschverhältnissen mit dem Ausland profitieren alle gleichermaßen: private Haushalte, Unternehmen, der Staat.

Zum Vergleich: Im letzten Jahr vor dem Amtsantritt der Großen Koalition, also 2013, stiegen die Nettolöhne und -gehälter je Beschäftigten um 1,9 Prozent, die Preise um 1,5 Prozent. Das bedeutet einen Reallohnanstieg von lediglich 0,4 Prozent. Die günstigen Rahmenbedingungen haben der deutschen Ökonomie einen Nachfrageschub beschert, für den man die Bundesregierung nur schwerlich wird verantwortlich machen können.

1.4 Versäumnisse und Erfolge auf dem Arbeitsmarkt

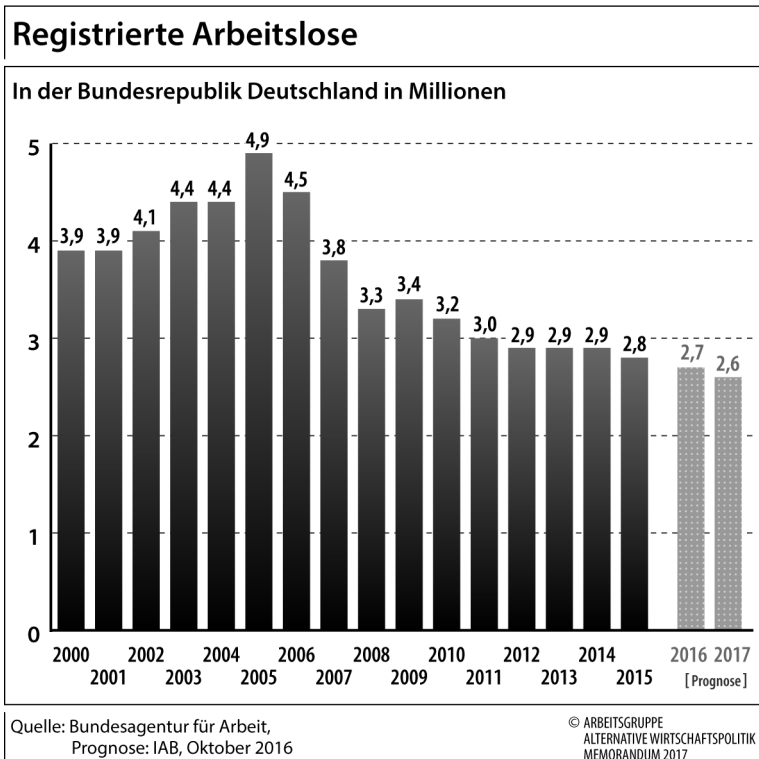
Schon lange vor dem Amtsantritt dieser Bundesregierung hat der Trend steigender Erwerbstätigenzahlen eingesetzt. Seit 2005 nimmt die Zahl der Erwerbstätigen zu und erreicht immer neue Rekorde, zuletzt im Jahr 2016 mit 43,5 Millionen Personen. Auch die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer steigt seit 2006 an und erreicht absolute Höchststände in der Geschichte der Bundesrepublik. Da diese Entwicklung unmittelbar nach der Umsetzung der Agenda 2010 einsetzte, wird sie häufig als direkter Erfolg der „Reformen“ interpretiert. Ausgeblendet werden dabei oft die Schattenseiten der Arbeitsmarktderegulierung: Es setzte eine massive Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse ein. Gute Jobs wurden in erheblichem Umfang abgebaut, dafür entstanden in großer Zahl prekäre Arbeitsverhältnisse. Mehr Arbeit wurde dabei nicht geschaffen, das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen lag im Jahr 2013 unter dem Wert des Jahres 2000.

Trotzdem sorgte die zunehmende Zahl an Stellen dafür, dass die Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote zurückgingen. In den vergangenen Jahren sank sie allerdings nur noch leicht, seit 2016 kommen sukzessive die Flüchtlinge des Jahres 2015 auf den Arbeitsmarkt und führen zu einem leichten Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials. Trotz aller Erfolge darf man bei den Arbeitslosenzahlen drei Dinge nicht aus dem Blick verlieren:

- Zum einen gibt es mit fast drei Millionen registrierten Arbeitslosen immer noch ein extrem hohes Niveau. Das ist Massenarbeitslosigkeit mit allen Konsequenzen für die Betroffenen. Von einem „normalen“ Umfang der Arbeitslosigkeit oder gar Vollbeschäftigung ist man Lichtjahre entfernt.
- Die Erfolge auf dem Arbeitsmarkt erreichen viele Arbeitslose nicht. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen liegt seit Jahren stabil bei über einer Million. In diesem Segment gibt es keine Bewegung. Diese Menschen sind dauerhaft vom Erwerbsleben abgehängt.
- Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen ist höher als die Zahl der offiziell registrierten. Viele sind in Maßnahmen „geparkt“ oder haben keine Ansprüche auf Leistungen, keine Hoffnung auf eine

Stelle und melden sich erst gar nicht arbeitslos. Insgesamt sind real etwa 4,5 Millionen Menschen ohne Arbeit. Nicht berücksichtigt sind dabei Arbeitszeitwünsche von Teilzeitbeschäftigten.

In den Jahren der Agenda-Umsetzung, zwischen 2003 und 2005, ging die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stark zurück. Das änderte sich aber schnell wieder. Schon seit 2006 nimmt ihre Zahl kräftig zu, auch ihr Anteil an allen Beschäftigungsverhältnissen steigt an.





Atypische Beschäftigung, jenseits des Normalarbeitsverhältnisses, hat viele Formen. Dazu zählen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs), Leiharbeit, Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse. Diese Formen müssen zwar nicht immer prekär sein, aber sie sind es viel häufiger als Normalarbeitsverhältnisse. Die Zahl der atypisch Beschäftigten ist in der gesamten Dekade der 2000er Jahre stark angestiegen. Im Jahr 2000 waren es noch sechs Millionen, der Höhepunkt war 2010 mit fast acht Millionen erreicht. Seitdem geht die Zahl wieder leicht zurück, im Jahr 2014 waren es noch 7,5 Millionen. Langfristig betrachtet ist die Zahl noch immer extrem hoch. Im Jahr 1991 gab es lediglich 4,4 Millionen atypische Beschäftigungsverhältnisse. Der Trend

zu immer mehr prekären Arbeitsverhältnissen scheint allerdings gebrochen. Was weiter zunimmt, ist die Zahl von Teilzeitbeschäftigten.

Die Zahlen zur Arbeitsmarktentwicklung zeigen deutlich, dass der von der Bundesregierung eingeführte Mindestlohn die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt nicht gebremst hat. Im Gegenteil, es wurden schlechte Stellen in bessere Arbeitsverhältnisse umgewandelt: „Die ersten Erfahrungen mit dem Mindestlohn haben alle Drohszenarien widerlegt: die Armutslöhne konnten, wenn auch unzureichend, reduziert werden. Arbeitsplätze wurden nicht vernichtet. Im Gegenteil, der Rückgang bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ist durch einen Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse kompensiert worden. Die von der Politikberatung, zum Beispiel dem Sachverständigenrat, häufig vorgebrachten Einschätzungen, der Mindestlohn werde massenhaft Arbeitsplätze vernichten, hat sich als reine Ideologie erwiesen.“ (MEMORANDUM 2016, S. 145)

Besonders deutlich ist der Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktregulierung und Leiharbeit. Bis 2003 hielt sich die Leiharbeit mit etwas mehr als 300.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Grenzen und blieb auch – mit leichten konjunkturellen Schwankungen – stabil. Es ist davon auszugehen, dass sie damals tatsächlich zum Ausgleich von Produktionsspitzen eingesetzt wurde. Im Jahr 2003 wurde die Leiharbeit im Rahmen der Agenda 2010 dereguliert. Danach stieg die Zahl an Leiharbeitsverhältnissen steil an, inzwischen arbeitet fast eine Million Menschen in ihnen. Die Große Koalition hat die Leiharbeit wieder etwas stärker reguliert, vom ursprünglichen Zustand ist die gesetzliche Situation aber noch weit entfernt. Ausgereicht hat die Regulierung also nicht, bisher ist kein Effekt auf die Zahl der Leiharbeitskräfte zu erkennen. Es ist für die Unternehmen offensichtlich immer noch attraktiv, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in größerem Umfang einzusetzen.

Seit Jahrzehnten geht in Deutschland das Arbeitsvolumen zurück, mit zwischenzeitlichen, konjunkturell bedingten Abweichungen vom Trend nach oben oder unten. Die neoliberalen Arbeitsmarktrefor­men der Agenda 2010 haben daran nichts ändern können. In den vergangenen Jahren gab es allerdings eine ungewöhnlich kräftige und



lang anhaltende Abweichung von diesem Trend. im Jahr 2014 leisteten die Erwerbstätigen mehr Arbeitsstunden als 2008 und 2000. Auch die geleisteten Arbeitsstunden der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer übertrafen schon im Jahre 2013 den Stand zur Jahrtausendwende. Seitdem steigt das Arbeitsvolumen weiter an. 2016 war es so groß wie seit 1992 nicht mehr.

Für die Jahre seit 2014 erklärt sich der Anstieg des Arbeitsvolumens ganz klassisch über das Wirtschaftswachstum, das höher als im Schnitt der Vorjahre ausfiel. Dazu kommt der Effekt eines schwächeren Produktivitätstrends. Wie die Wachstumsraten der Wirtschaftsleistung seit Jahrzehnten schwächer werden, so fällt auch der Anstieg der Pro-

duktivität immer geringer aus. Seit der Krise 2008/2009 hat sich diese Entwicklung verschärft. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums hat zugenommen. Ob damit der langfristige Trend des rückläufigen Arbeitsvolumens gebrochen ist, werden die nächsten Jahre zeigen.

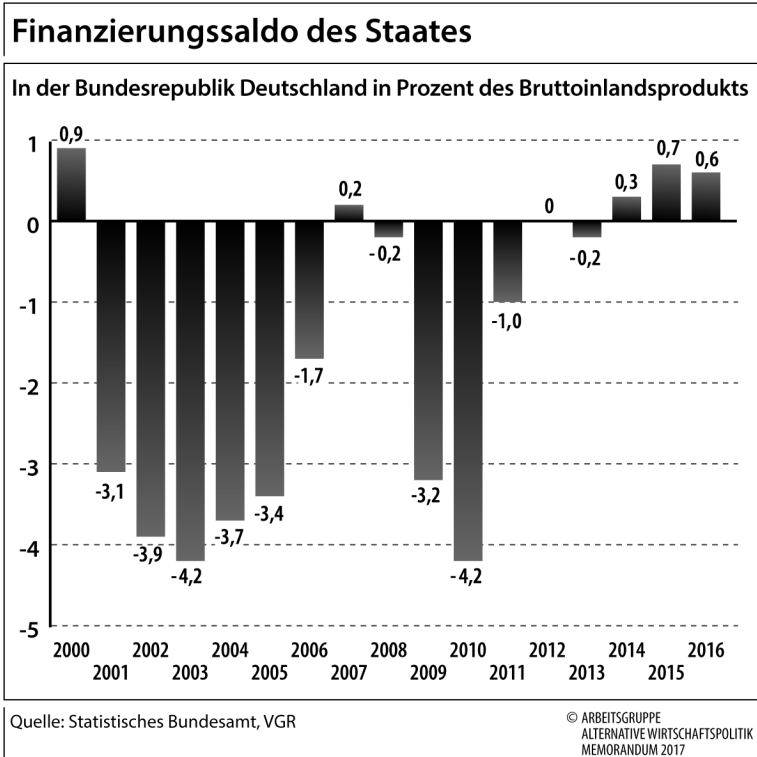
1.5 Geldpolitik und Niedrigzinsen sanieren den deutschen Haushalt

Die Haushaltspolitik der Bundesregierung liest sich wie eine einzigartige Erfolgsgeschichte. Bereits im ersten Amtsjahr, 2014, konnte ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss erzielt werden, zum ersten Mal seit 2007. Das heißt, es wurden nicht nur die europäischen Verschuldungsregeln (Maastricht-Kriterien) und die deutsche Schuldenbremse eingehalten, und es wurde auch nicht nur eine „schwarze Null“ erzielt, sondern sogar ein Überschuss. Dieser konnte in den nächsten beiden Jahren nicht nur gehalten, sondern sogar noch auf etwa 20 Milliarden Euro gesteigert werden. Das Ganze konnte auch noch ohne gravierende Einschnitte in die sozialen Sicherungssysteme und ohne Steuererhöhungen realisiert werden.

Natürlich haben das vergleichsweise gute Wirtschaftswachstum, die zunehmende Beschäftigung und die kräftigen Gewinne der Unternehmen dafür gesorgt, dass auch die Steuereinnahmen kräftig gestiegen sind. Das ist aber nur ein Teil der Erfolgsgeschichte. Abgesehen davon, dass auch das Wachstum durch die günstigen Rahmenbedingungen befördert wurde, haben die öffentlichen Finanzen stark von den gesunkenen Zinsen profitiert. Dafür sind auch externe Faktoren verantwortlich, die nicht von der deutschen Politik beeinflusst werden konnten.

Drei Faktoren haben die Verzinsung deutscher Staatsanleihen kräftig gesenkt:

- Der internationale Sparüberschuss drückt generell auf das Zinsniveau. Der Finanzierungsüberschuss wirkt nicht erst seit den vergangenen Jahren, sondern schon länger. Nach der Krise 2008/2009 hat er sich allerdings deutlich verstärkt, da profitable Anlagemöglichkeiten weggefallen sind.



- Die Geldpolitik der EZB hat zu einem weiteren Absinken des Zinsniveaus geführt. Ironischerweise ist Deutschland einer der größten Kritiker dieser Politik, profitiert aber sehr stark davon.
- Die Krise in einigen Eurostaaten hat viele Anlegerinnen und Anleger Zuflucht in einem sicheren Hafen suchen lassen. Der deutsche Staat erschien vielen als dieser sichere und stabile Zufluchtsort, weshalb sie bereit waren, auf Zinsen für deutsche Staatsanleihen zu verzichten.

Die finanziellen Vorteile für das deutsche Gemeinwesen haben dabei relevante Größenordnungen. „[D]er deutsche Staat – also Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung – [hat] beim Schulden-

dienst seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 die riesige Summe von 240 Milliarden Euro eingespart. Allein im vergangenen Jahr hätte der Staat 47 Milliarden mehr ausgeben müssen, wenn die Zinsen heute noch auf dem deutlich höheren Niveau von vor der Finanzkrise lägen.“ (Handelsblatt vom 13.01.2017) Die eingesparten Zinsen 2016 sind mehr als doppelt so hoch wie der Überschuss des Staatssektors. Dementsprechend wäre beim Zinsniveau von 2008 statt des Überschusses ein Defizit von 1,5 Prozent des BIP angefallen.

Die europäischen Defizitkriterien wären ohne die niedrigen Zinsen zwar keine Hürde gewesen, aber die deutsche Schuldenbremse wäre kaum einzuhalten. Das zeigt, dass die Bundesregierung auch hier sehr stark von den Rahmenbedingungen und weniger von einer erfolgreichen Politik profitiert.

1.6 Günstige Rahmenbedingungen – keine Fortschritte der Politik

Die ökonomische Bilanz seit 2014 fällt überraschend positiv aus. Die Wirtschaft expandiert durchaus kräftig, getragen von einem starken privaten und öffentlichen Konsum. Anders als in früheren Jahren war der Außenhandel nicht der Wachstumsmotor. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt verbessert sich weiter, der Trend zur Prekarisierung ist gestoppt. Die öffentlichen Finanzen entwickeln sich positiv, ohne Kürzungsprogramme und ohne Steuererhöhungen werden Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet.

Die Bilanz der Arbeit der Bundesregierung fällt weniger positiv aus, sie hat mit der guten wirtschaftlichen Entwicklung nur bedingt etwas zu tun. Die stark gefallen Energie- und Rohstoffpreise haben die Terms of Trade für Deutschland massiv verbessert. Die daraus resultierenden stark steigenden Realeinkommen im Inland haben den privaten Konsum befeuert und damit die Binnenkonjunktur gestärkt. Auch der Staat und die Unternehmen haben davon profitiert. Der Staat hat seine Ausgaben für die notwendige Integration der Flüchtlinge kräftig ausgeweitet. Auch das hat erhebliche Wachstumseffekte generiert.

Die staatlichen Haushalte haben von den wachstumsbedingt steigenden Steuereinnahmen und dem sinkenden Zinsniveau profitiert. Unter dem Strich war es nicht die Politik, die zu der günstigen Entwicklung geführt hat, sondern es waren besonders günstige Rahmenbedingungen.

Die nachhaltigsten Erfolge hat es auf dem Arbeitsmarkt gegeben. Zunächst hat natürlich das Wachstum auch zu einer weiteren Verbesserung bei der Beschäftigung beigetragen. Die relativ schwache Produktivitätsentwicklung hat dazu geführt, dass nicht nur die Zahl der Stellen, sondern auch das gesamte Arbeitsvolumen stark angestiegen ist. Mit der Einführung des Mindestlohnes hat die Bundesregierung einen Beitrag zur positiven Arbeitsmarktentwicklung geleistet. Zwar ist der Mindestlohn viel zu niedrig, um die fortschreitende Ausbreitung des Niedriglohnsektors zu verhindern. Aber er sorgt für bessere Lebensbedingungen für die Betroffenen und trägt dazu bei, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Insgesamt ist der Trend zu mehr atypischen Beschäftigungsverhältnissen gestoppt. Sie sind sogar leicht zurückgedrängt worden. Dies erklärt sich allerdings nicht vollständig aus dem Wirtschaftswachstum und den Arbeitsmarktregulierungen der Bundesregierung. Hier müssen noch andere Prozesse gewirkt haben. In der Arbeitsmarktforschung finden sich dafür aber bisher keine Erklärungsansätze.

Im Grunde stehen wir bei der Beurteilung der Herausforderungen für die Politik im Vorfeld der Bundestagswahl am gleichen Punkt wie vor vier Jahren. Die derzeitige Bundesregierung hat nichts zur Lösung der zentralen Probleme beigetragen. An der Verteilungssituation hat sich nichts geändert. Die Investitionen liegen immer noch darnieder, der öffentliche Kapitalstock verfällt weiter. Die staatlichen Strukturen – von der sozialen Sicherheit über die Bildung, die innere Sicherheit und die Pflege bis hin zur originären Verwaltung – sind stark geschwächt. Der ökologische Umbau kommt nur mühsam voran. Die günstige wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre hat vieles überdeckt, aber die Zeit wurde nicht dazu genutzt, die Probleme ernsthaft anzugehen.

Die Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nach einem umfassenden Investitions- und Ausgabenprogramm ist

weiter hochaktuell. Dabei geht es in der aktuellen Situation nicht so sehr um kurzfristige, konjunkturelle Stimuli, sondern vor allem um den Erhalt und den weiteren Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur. „Es ist jedoch möglich und notwendig, investive Ausgaben in weiteren Schritten deutlich anzuheben und dann längerfristig auf einem höheren Niveau zu belassen. Dafür sollte zuerst das ideologische Ziel der ‚schwarzen Null‘ aufgegeben werden. Anstelle teurer Umgehungsmöglichkeiten für die Schuldenbremse mit Hilfe von sogenannten öffentlich-privaten Partnerschaften und anderen Finanzkonstruktionen sowie einer schleichenden Privatisierung sollte eine klassische Kreditfinanzierung zentraler öffentlicher Infrastrukturvorhaben nicht länger ausgeschlossen werden.“ (IMK 2017, S. 9)

Dabei darf es nicht nur um Investitionen in Beton gehen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* steht auch für Ausgaben zur Einstellung von zusätzlichem Personal. Das gilt an erster Stelle natürlich für Bildungsausgaben. Eine neu gebaute Schule ohne zusätzlich eingestelltes Lehrpersonal ist schlicht sinnlos. Auch der Ausbau einer leistungsfähigen kommunalen Pflegeinfrastruktur ist ein wichtiges Zukunftsthema, das fast immer ausgeblendet wird.

Die finanziellen Spielräume, die die Schuldenbremse lässt, müssen angesichts des Investitionsstaus unbedingt ausgeschöpft werden. Überschüsse, die nicht investiert werden, sind eine schwere Bürde für zukünftige Generationen. Gerade in einer Phase extrem niedriger Zinsen ist es ökonomisch unvernünftig, nicht zu investieren. Notwendig ist aber auch eine umfassende Steuerreform. Zum einen, um nachhaltig höhere Einnahmen zu erzielen. In Zeiten, in denen Deutschland sich per Verfassung der Möglichkeit einer sinnvollen Kreditfinanzierung von Investitionen beraubt hat, führt an höheren Steuereinnahmen kein Weg vorbei. Zum anderen ist die Steuerpolitik so auszugestalten, dass sie die zunehmende Kluft zwischen den Einkommen stärker egalisiert, das Versagen der Marktprozesse bei der Verteilung stärker korrigiert. Geringe Einkommen müssen entlastet, hohe Einkommen und große Vermögen stärker belastet werden.

Die höheren Steuereinnahmen sind auch für die Revitalisierung des Sozialstaates dringend notwendig (vgl. hierzu Kapitel 4). Im Jahr

2015 hat die Aufnahme der Flüchtlinge besonders deutlich gemacht, wie stark staatliche Strukturen inzwischen ausgehöhlt sind. Heute wird eine Sicherheitsdebatte geführt, die sich fast ausschließlich um die Einschränkung der Bürgerrechte dreht. Es muss aber vor allem darum gehen, die notwendigen staatlichen Kapazitäten in der Sicherheitsarchitektur aufzubauen. Und die großen Themen im Wahlkampf werden die drohende Altersarmut und Rente sein. Die sozialen Sicherungssysteme müssen durch den Aufbau einer Bürgerversicherung, die ein hohes Leistungsniveau gewährleistet, wieder in den Stand versetzt werden, den Menschen ein Leben ohne existenzielle Ängste vor Armut, Krankheit oder Arbeitslosigkeit zu ermöglichen.

Die günstigen Rahmenbedingungen der vergangenen Jahre wurden nicht genutzt, um die drängenden Probleme zu lösen. Stattdessen wurde in der Wirtschafts- und Finanzpolitik an den neoliberalen Dogmen festgehalten, war Ideologie wichtiger als Fakten. Für die nächsten vier Jahre ist die Richtungsentscheidung anders zu fällen als nach der letzten Wahl. Die alten Konzepte haben nicht zum Erfolg geführt. Es ist höchste Zeit für die Umsetzung einer alternativen Wirtschaftspolitik.

Literatur

Bofinger, Peter (2016): Eine andere Meinung, in: Sachverständigenrat Jahresgutachten 2016/17, Wiesbaden.

DIW (2017a): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, DIW-Wochenbericht 3/2017, Berlin.

DIW (2017b): Einkommensverteilung und Armutsrisiko, DIW-Wochenbericht 4/2017, Berlin.

IAB (2017): Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich, IAB-Kurzbericht 2/2017, Nürnberg.

IMK (2017): Die Zukunft gestalten, IMK Report 120, Düsseldorf.

Statistisches Bundesamt (2017): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Erste Jahresergebnisse 2016, Fachserie 18, Reihe 1.1, Wiesbaden.

2 **Statt „Germany first“: Alternativen für ein solidarisches Europa**

Die Europäische Union steckt in einer existenziellen Krise. Von der Eurokrise über den tiefen Streit in der Flüchtlingspolitik bis hin zum Brexit – all dies hat die EU schwer erschüttert. In vielen Mitgliedsländern erstarben nationalistische Kräfte, die in einzelstaatlichen Problemlösungen einen Vorteil gegenüber einer gemeinsamen Problembekämpfung in der EU sehen.

In der gesellschaftlichen Linken ist nach der Niederlage Syrizas im Sommer 2015 die Diskussion entbrannt, ob nationalstaatliche Strategien vorteilhafter für die Durchsetzung einer sozialen Politik sind. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hält die Auflösung der Europäischen Union oder der Eurozone für einen Irrweg. Beides wäre mit gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen verbunden, die gerade die schwächeren Länder treffen würden.

Wirtschafts- und Finanzkrisen sind letztlich realwirtschaftliche Verteilungskrisen. Das gilt auch für die Krise des Euroraums und der Europäischen Union. Die neoliberal intendierte Umverteilung zugunsten der Vermögenden und Mächtigen hat sich nach der internationalen Finanzkrise weiter verfestigt. Die Vermögenden und Mächtigen sind die Gewinner der Krisenerscheinungen in der EU. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Europäische Union von vielen für die Entbehrungen der letzten Jahre mitverantwortlich gemacht wird.

Europa als Gemeinschaft verliert an Zuspruch. Die EU ist nun zum Handeln gezwungen. Sie wird nur dann überleben, wenn sich die Idee eines solidarischen Europas durchsetzen kann. Die EU und die Eurozone müssen dazu radikal reformiert werden. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik stellt die dazu notwendigen sieben Säulen einer alternativen Europapolitik dar.

2.1 Die existenzielle Krise der EU

Die Europäische Union steht am Scheideweg. Über einen langen Zeitraum wurde die europäische Idee mit der Hoffnung verbunden, nationalstaatliche Gräben zu überwinden und nach zwei Weltkriegen den Frieden in Europa zu sichern. Kooperation statt Konfrontation – dieser Ansatz galt als Grundlage für Wohlstand und Demokratie in Europa. Genau dieser Ansatz wird aktuell infrage gestellt.

In vielen Ländern Europas befinden sich nun rechtspopulistische und rechtsextreme Parteien im Aufwind. Mit dem Front National in Frankreich, der FPÖ in Österreich oder der Bewegung Cinque Stelle in Italien könnte der Brexit kein Einzelfall bleiben. In Osteuropa herrscht mit der ungarischen Fidesz-Partei und der Regierung Orbán sowie mit der PiS-Regierung in Polen ein autoritärer Nationalismus, der gleichzeitig von einem neoliberalen EU-Binnenmarkt profitieren will.

In der Vergangenheit waren der Ausbau des Binnenmarktes, die Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren Stabilitätskriterien und die Liberalisierung der Arbeitsmärkte zentrale Integrationsmotoren der EU (Wissel 2015). Diese Instrumente haben Spannungen zwischen den Mitgliedsstaaten entstehen lassen, die in der Finanz- und Wirtschaftskrise kulminierten. Mit der Eurokrise und der Krise des Schengen-Systems wurde klar, dass diese Integrationsmotoren nicht weiterhelfen. Dies führt auf der einen Seite zur Radikalisierung des Neoliberalismus, der – wie im griechischen Beispiel – autoritär die Austeritätspolitik gegen die Bürgerinnen und Bürger und die nationale Regierung durchsetzt. Auf der anderen Seite erwachsen daraus zentrifugale und nationalistische Tendenzen in der EU. Der Brexit war der jüngste Höhepunkt dieser Entwicklung.

Die Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds sowie die Art der Entscheidungsfindung in der Eurogruppe sind Ausdruck neoliberaler „Postdemokratie“ (Colin Crouch). Es handelt sich dabei um ein institutionelles Gefüge jenseits demokratischer Kontrolle, das die Macht hat, demokratische Entscheidungen nationaler Parlamente oder gar Referenden wie in Griechenland auszuhebeln.

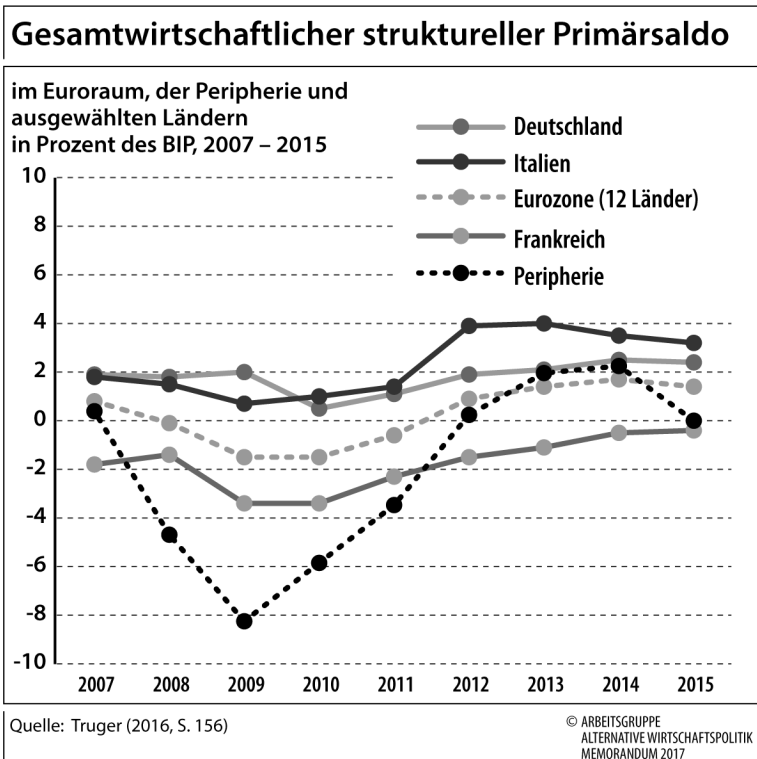
Doch die Europäische Union wird gebraucht – nicht in Form der neoliberalen EU von heute, sondern in Gestalt einer Gemeinschaft, die Herausforderungen zum gegenseitigen Vorteil bewältigen und dabei auf Institutionen zurückgreifen kann. Vieles, was wir heute für selbstverständlich halten, wird von den Nationalistinnen und Nationalisten, die auf die Auflösung der EU hinarbeiten, infrage gestellt. Die EU stand und steht immer noch für Vielfalt, Verständigung und die Überwindung der Grenzen in Europa. Sie war einst auch stark im Kampf für Geschlechtergerechtigkeit. Diese positiven Ideen gilt es wieder zu aktivieren. Ob Klimawandel, Abrüstung, die Einhegung des Kapitals, faire Handelsbeziehungen, der Kampf gegen Lohn- und Steuerdumping, gegen Kriminalität und Terrorismus – wir stehen vor einer Vielzahl globaler Herausforderungen, die sich nicht mit mehr, sondern nur mit weniger Nationalstaat lösen lassen. Nach der Wahl Donald Trumps in den Vereinigten Staaten gilt umso mehr: Es braucht mehr internationale Kooperation sowie internationale Organisationen wie die EU, um diese Aufgaben zu bewältigen.

2.2 Das unglaubliche Ausmaß der Austeritätspolitik und ihre Folgen

Das fiskalpolitische Regelwerk der EU mit seinen Begrenzungen der öffentlichen Kreditaufnahme durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) war schon immer restriktiv ausgelegt (vgl. Hein/Truger 2007). Allerdings war im EU- und im Euroraum-Durchschnitt die makroökonomische Performance vor der ab 2007 einsetzenden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise noch halbwegs zufriedenstellend. Denn die negativen Wirkungen der fiskalpolitischen Regeln wurden durch positive Sonderfaktoren kompensiert. Dazu zählten vor allem die Konvergenz hin zum niedrigen deutschen Zinsniveau, ein günstiges außenwirtschaftliches Umfeld sowie der finanzmarkt- und immobiliengetriebene Konsumboom in der europäischen Peripherie. Mit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und der kurz darauf eintretenden Eurokrise fielen diese Sonderfaktoren jedoch weg.

Nach einer kurzen expansiven Phase zur Krisenbewältigung schwenkte die Finanzpolitik im Euroraum seit Sommer 2010 auf einen extremen Austeritätskurs um (Blyth 2013). Vor allem die Peripherieländer (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien), wurden durch die Rettungsprogramme und/oder die strikter ausgelegten und verschärften Regeln des SWP in harte Austeritätsprogramme gezwungen (Truger 2013).

In der unten stehenden Abbildung wird der gesamtstaatliche strukturelle Primärsaldo, also der strukturelle Budgetsaldo abzüglich der Zinszahlungen, für den Euroraum (zwölf „alte“ Mitgliedsländer), die Peripherie sowie Deutschland und Frankreich seit 2007 dargestellt.



Die jährliche Veränderung dieser Größe dient häufig als Indikator für die Ausrichtung der Fiskalpolitik. Der Saldo verbesserte sich seit der Krise überall deutlich, d.h. es wurde konsolidiert, und die strukturellen Defizite wurden zurückgeführt. Das Ausmaß der Konsolidierung für den Euroraum insgesamt belief sich zwischen 2009 und 2014 auf knapp drei Prozent des BIP. In der Peripherie lag es sogar bei gut zehn Prozent. Bemerkenswerterweise strafen selbst die offiziellen Berechnungen der EU-Kommission die Kritikerinnen und Kritiker der Peripheriestaaten Lügen, die diesen jegliche Konsolidierungsanstrengungen absprechen. In Wahrheit waren die Anstrengungen dort und auch in Frankreich weitaus größer als in Deutschland.

Dabei wird das tatsächliche Ausmaß der Austerität in den offiziellen Berechnungen der EU-Kommission noch deutlich unterschätzt. Der zugrunde gelegte strukturelle Primärsaldo wird berechnet, indem der tatsächliche Primärsaldo konjunkturell bereinigt und um Einmaleffekte (Privatisierungserlöse etc.) korrigiert wird. Dabei unterschätzen die üblichen Konjunkturbereinigungsmethoden das Ausmaß von Konjunkturschwankungen. Insbesondere die Methode der EU-Kommission hat sich dafür als besonders anfällig erwiesen (vgl. Klär 2014; Truger/Will 2012).

Dies hat schwerwiegende Folgen für die errechneten strukturellen Defizite und die ermittelten Konsolidierungsanstrengungen. Letztere werden üblicherweise zu gering ausgewiesen, weil ein größerer Teil des Defizits als strukturell verbucht wird, obwohl er möglicherweise lediglich durch den Konjunkturerinbruch hervorgerufen wurde. Die EU-Kommission hat dies längst zugegeben und zieht daher mittlerweile bereits zusätzliche Indikatoren heran (Carnot/de Castro 2015).

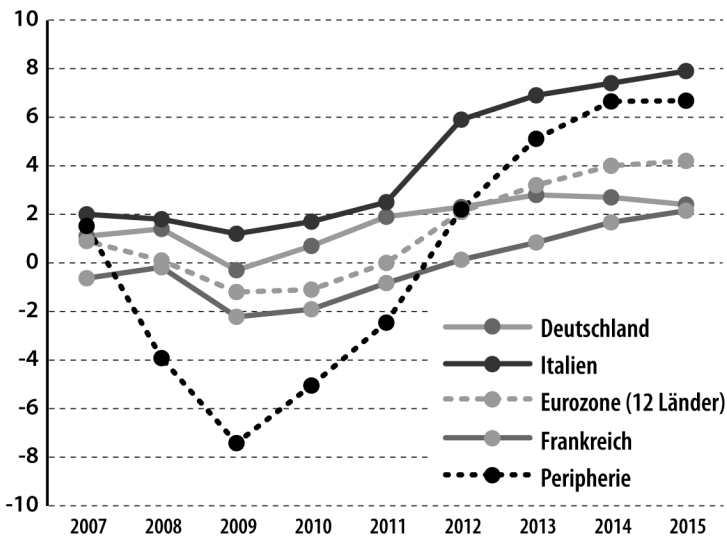
Truger (2016, S. 157) legt eine modifizierte Rechnung mit einer realistischeren Einschätzung des Ausmaßes der Konsolidierungsanstrengungen vor. Dabei wurde die Entwicklung der Normallage, d.h. des potenziellen BIP, seit der Prognose der EU-Kommission im Frühjahr 2010 unverändert gelassen. Ohne die austeritätsbedingte Anpassung des potenziellen BIP wäre die negative Produktionslücke in allen Ländern außer Deutschland viel größer gewesen als von der EU-Kommission 2016 ausgewiesen. Dadurch vergrößert sich die konjunkturelle Kom-

ponente der Budgetsalden, und die strukturelle Komponente verringert sich. Wie in der Abbildung dargestellt, ergibt sich ein Schätzwert für das kumulierte Konsolidierungsvolumen in der Eurozone von mehr als fünf Prozent des BIP und für jenes in den Ländern der Peripherie von mehr als 14 Prozent. Zum Vergleich: Für den angeblichen Musterschüler Deutschland sind es nur 3,1 Prozent des BIP.

Die makroökonomischen Konsequenzen einer Austeritätspolitik solchen Ausmaßes können mithilfe des Fiskalmultiplikators veranschaulicht werden. Die neuesten Schätzungen legen nahe, dass der Staatsaus-

Gesamtstaatlicher struktureller Primärsaldo (mit potenziellem BIP gemäß EU-Kommissionsprognose 2010)

In der Eurozone, der Peripherie und ausgewählten Ländern in Prozent des BIP, 2007 – 2015



Quelle: Truger (2016, S. 157)

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2017

gabenmultiplikator relativ hohe Werte von deutlich über eins annimmt – insbesondere in der gegenwärtigen Lage in der Eurozone, wo die Geldpolitik die Nullzinsgrenze erreicht hat und fast alle Länder gleichzeitig eine Sparpolitik betreiben (Gechert 2015). Demnach hätte das reale BIP in der Peripherie ohne die Austeritätspolitik mehr als 14 Prozent und im Euroraum fünf Prozent höher sein können.

Tatsächlich besteht in der Eurozone eine starke negative Korrelation zwischen der Höhe der Konsolidierungsanstrengungen und der BIP-Entwicklung (Truger 2015b). Die Länder mit der stärksten Austeritätspolitik schnitten beim BIP-Wachstum tendenziell am schlechtesten ab. Die leichte wirtschaftliche Erholung in der Peripherie in den vergangenen Jahren kann zudem gut auf die weniger strikte Fiskalpolitik im selben Zeitraum zurückgeführt werden. Folgerichtig würde ein Umschwenken auf eine expansive Fiskalpolitik zu einem kräftigeren Aufschwung führen.

2.3 Die Folgen des gescheiterten Krisenmanagements

Bedingt durch das Krisenmanagement hat die EU ein verlorenes Jahrzehnt hinter sich. Das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt des Euroraums von 2016 liegt gerade einmal drei Prozent über dem Niveau von 2006. Die EU als Ganzes schneidet mit fünf Prozent nur geringfügig besser ab. Größeres Wachstum gab es in dieser Zeit lediglich in Osteuropa (insbesondere in Polen, Rumänien und Bulgarien sowie dem Baltikum – alles Staaten, die von einer relativ geringen Basis in einen Aufholprozess gestartet sind) sowie in Irland, das nach einem starken Einbruch wieder kräftige Zuwächse zu verzeichnen hat (zumindest auf dem Papier, die hohen Wachstumsraten liegen insbesondere an Bilanz- und Steuerspartricks multinationaler Konzerne). Fünf EU-Staaten (Portugal, Spanien, Finnland, Italien, Griechenland) liegen unter dem Wirtschaftsniveau von 2006, Frankreich liegt nur geringfügig darüber (siehe Tabelle 2). Als einzige der großen Volkswirtschaften konnte Deutschland über den Zehnjahreszeitraum ein nennenswertes Wachstum verzeichnen.

Besonders desolat stellt sich die Lage in Südeuropa dar, vor allem in Griechenland und Italien. Der beispiellose Absturz der griechischen Wirtschaft ist gut dokumentiert. In Italien vollzog sich die Entwicklung dagegen eher schleichend. Der Staat hatte dort nach der Finanzkrise kein gigantisches Bankenrettungsprogramm aufgelegt und bisher auch keine externen Finanzhilfen benötigt. Doch zwei Rezessionen (2009 nach der Finanzkrise und 2012/2013 während der Eurokrise) haben das zwischenzeitlich schwache Wachstum mehr als zunichte gemacht, sodass sich die Pro-Kopf-Wirtschaftsleistung heute deutlich unter dem Niveau von 2000 befindet. Die finanziellen Spielräume Italiens sind durch den hohen Schuldenstand von 133 Prozent des BIP stark

Tabelle 2: Langjährige Wirtschaftsentwicklung von Staaten der Eurozone*

	1999	2000	2006	2016
Irland	74,6	80,9	100	125,5
Deutschland	90,8	93,4	100	111,0
Österreich	88,9	91,7	100	104,9
Niederlande	89,6	92,8	100	104,2
Belgien	88,7	91,8	100	104,0
Euroraum (19)	89,2	92,3	100	102,9
Frankreich	91,1	94,0	100	102,5
Portugal	93,6	96,4	100	99,9
Spanien	84,8	88,9	100	98,8
Finnland	81,6	86,0	100	96,4
Italien	92,6	96,0	100	90,5
Griechenland	77,1	79,8	100	76,9
<i>Nachrichtlich:</i>				
EU-28	86,7	89,8	100	105,2
Großbritannien	84,8	87,7	100	103,7

* Bruttoinlandsprodukt in Marktpreisen je Einwohner/-in (2006 = 100)

Quelle: AMECO-Datenbank

begrenzt. Auch deswegen hat Italien seine Banken lange Zeit nicht und zuletzt nur zögerlich mit staatlichen Geldern saniert. Nun sind die Bilanzen der italienischen Banken stark mit notleidenden Krediten belastet. Sollte sich die wirtschaftliche Lage im Land weiter zuspitzen, würde dies die Eurozone vor eine extreme Belastungsprobe stellen.

Die USA haben den Finanzsektor durch Kapitalvernichtung (Pleiten) und die Zufuhr von frischem Kapital wesentlich radikaler saniert als die EU. Hier begann die Europäische Zentralbank erst sehr verzögert mit einer monetären Lockerung, während die Fiskalpolitik unter dem Regime von Stabilitätspakt und Fiskalvertrag die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch weiter dämpfte und in eine politisch herbeigeführte Austeritätsrezession mündete. Dies begünstigte und verfestigte die fortgesetzte Umverteilung von unten nach oben.

Der Vergleich zwischen der Eurozone und den USA verdeutlicht den Erfolg zweier gegensätzlicher Krisenstrategien. Er zeigt auch, dass bei einer ähnlichen Orientierung am neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell in der makroökonomischen Politik unterschiedliche Wege beschritten werden können. Die Eurozone hat den Weg der Kürzungspolitik, der Austerität, gewählt, weil sie die Staatsschulden als den Hauptverursacher der Krise interpretiert.

Die Strategie der USA bestand hingegen darin, die Krise sowohl durch eine expansive Geldpolitik als auch durch eine expansive Fiskalpolitik zu bekämpfen. Durch die finanzpolitische Stützung der Nachfrage ließ sich die Krise rasch überwinden. Zwar steigen dabei die Staatsschulden, sie könnten aber in der Phase guter Wachstumsraten nach und nach reduziert werden.

Obwohl jenseits des Atlantiks eine andere Politik verfolgt wurde, stellte insbesondere die Bundesregierung die europäische Wirtschaftspolitik immer wieder als alternativlos dar. Als Folge dieser Wirtschaftsphilosophie erlebten vor allem die abhängig Beschäftigten und diejenigen, die auf Transfereinkommen angewiesen sind, in den südeuropäischen Ländern der Eurozone eine massive soziale Krise, die bis heute nicht überwunden ist. Die Arbeitslosigkeit erreichte im Jahr 2013 Negativrekorde: In Griechenland belief sie sich auf 27 Prozent, in Spanien auf 26 Prozent, in Portugal auf 16 Prozent und in Italien

auf zwölf Prozent. Das Sozialsystem wurde in vielen Ländern massiv beschnitten. Das ist Teil der Konsolidierungspolitik – und damit Teil einer aktiven Umverteilung. Die Anzahl der Verliererinnen und Verlierer in der EU ist so massiv gestiegen.

Darüber hinaus wurde durch massive Liberalisierung die Gewerkschaftsmacht stark geschwächt (vgl. Bsirske u.a. 2016). In Portugal, Spanien, Italien und Griechenland sind die Tarifvertragssysteme in erheblichem Maße geschleift worden. In 13 der 28 EU-Staaten sanken in diesem Zeitraum die Reallöhne. Darüber hinaus gelang es in 18 der 28 Staaten nicht, den verteilungsneutralen Spielraum auszuschöpfen (European Commission 2015, Tabellen 31 und 34).

Die europäische Finanzkrise wurde so für viele Menschen zur persönlichen Finanzierungs- und Überlebenskrise. Diese sozialen Folgen der Austeritätspolitik sind ein wichtiger Erklärungsfaktor für die große Legitimationskrise, in der sich die Europäische Union und die Eurozone momentan befinden.

2.4 Raus aus dem Euro? Eine Kritik an Euro-Ausstiegskampagnen

Die Europäische Währungsunion kann nur überleben, wenn sie radikal reformiert wird. Vor diesem dramatischen Hintergrund ist die angemessene Strategie gegenüber der EU zu bestimmen. Eine Mehrheitsströmung der europäischen Linken setzt auf radikale Reformen der Struktur der Wirtschafts- und Währungsunion, wie sie teilweise bereits bei deren Einführung angemahnt wurden. Doch es mehren sich Stimmen, die nach einem „Eurexit“ oder „Lexit“ rufen, also nach einen linken Ausstieg aus der Gemeinschaftswährung.

Der Austritt einzelner Länder oder gar das Ende des Euro wären aber, wie zu zeigen sein wird, mit gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen verbunden und würde zu neuen Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten führen. Zudem stünden diese immer noch und geschwächt der Internationalisierung des Kapitals und den transnationalisierten Herrschaftsverhältnissen gegenüber. Die *Ar-*

beitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hält eine Austrittskampagne daher für einen gefährlichen Irrweg. Vielmehr gilt es, innerhalb der Eurozone den Kampf um eine bessere EU aufzunehmen.

Für eine Rückkehr zu nationalen Währungen oder einem System anpassungsfähiger Wechselkurse (EWS II) werden vor allem zwei Gründe vorgebracht. Die Staaten könnten anschließend ihre Währungen abwerten, so ihre Leistungsbilanzposition wieder verbessern und die „interne Abwertung“ – also Reallohnsenkungen – vermeiden. Sie könnten dann auch wieder stärker eine autonome Wirtschafts- und Finanzpolitik betreiben, wodurch auch die erniedrigenden Eingriffe wegfallen würden, die sie durch den Stabilitätspakt oder bei der Annahme von ESM-Krediten erdulden müssen.

Diese Argumente können jedoch nicht überzeugen (eine ausführlichere Darstellung findet sich bei Busch 2016 und Busch 2016a). Auch in einem System anpassungsfähiger Wechselkurse wird erstens eine Abwertung nur dann die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes verbessern, wenn sie zu einer längerfristigen Reallohnsenkung führt und exportfähige Produkte vorhanden sind. Kommt es aber nach einer nominalen Abwertung zu einer Kette aus importierter Inflation und kompensatorischen Lohnsteigerungen, verschiebt sich das inländische Preisniveau schnell nach oben. Das macht schrittweise die abwertungsbedingte Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Exportgüter zunichte – und binnen Kurzem ergibt sich ein ähnlicher realer Wechselkurs wie vor der Abwertung. Eine Abwertung der Währung ist also nicht der sanfte, „schmerzfreie“ Weg, sondern lediglich der „subtilere“, aber nicht weniger einschneidende Weg der Anpassung.

Zweitens werden die Nationalstaaten nach Auflösung der Eurozone kaum eine größere Eigenständigkeit in ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik erlangen. Das liegt an der Einbettung in die internationalen Finanzmärkte. Vergleichsweise komfortabel stehen dabei noch die Gläubigerstaaten da, also diejenigen Staaten, die wegen Leistungsbilanzüberschüssen und unterdurchschnittlichen Staatsschuldenquoten weniger auf Auslandskapital angewiesen sind. In ihnen käme es zu einer Aufwertung der nationalen Währungen und damit zu vorübergehenden Wachstums- und Beschäftigungseinbußen. Gerade Deutschland – das

größte Überschussland der Eurozone – müsste mit deutlichen Wohlstandsverlusten rechnen.

Noch viel dramatischer wären die Folgen für die Schuldnerstaaten. An den internationalen Kapitalmärkten würden die Zinssätze für staatliche und private Kredite deutlich steigen. Gleichzeitig würden ihre Schulden – in nationaler Währung gerechnet – deutlich ansteigen. Sie würden also mit ihrer gesamten Volkswirtschaft in eine Zins- und Schuldenfalle geraten. Die Staaten könnten angesichts der dramatisch ansteigenden Zinslast ihre Haushaltsdefizite nicht in ausreichendem Maße über den Verkauf von Staatsanleihen an ausländische Kapitalgeber finanzieren. Ebenso wenig würde es ihnen gelingen, ihre Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren, denn dafür würden sie größere Kapitalimporte benötigen. Ihre Regierungen wären dann unabhängig von ihrer politischen Orientierung zu einer drastischen Austeritätspolitik gezwungen. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wären sie dann auf Kredite internationaler Institutionen angewiesen, etwa des IWF, und müssten im Gegenzug Auflagen und weitere Kürzungen vornehmen.

Es wäre naiv zu glauben, die starken Staaten könnten den schwachen die Umstellung erleichtern. Warum sollten sie das tun, wenn sie schon bei vergleichsweise kleinen Zugeständnissen knallhart geblieben sind? Warum sollten sie einem Staat den Austritt aus der Währungsunion erleichtern, wenn sie damit anderen Staaten den Ausstieg ebenfalls schmackhaft machen und damit den Zusammenbruch des Euros provozieren würden? Wenn es zu einer Auflösung der Währungsunion käme, warum sollten sie angesichts der dann ausbrechenden Krise solidarisch mit ihren Partnern sein? Hinzu kämen praktische Probleme. Gemäß Schulmeister hätte eine Euro-Auflösung bei 18 Staaten 153 neue bilaterale Währungsrelationen zur Folge. Wenn dann „überdies Lösungen auch für alle Bankeinlagen, Kredite, Unternehmensanleihen und Derivate in 153 bilateralen Länderbeziehungen gefunden werden müssen, dann lautet der schlichte Schluss: Eine geordnete Abwicklung des Euro ist nicht möglich“ (Schulmeister 2013).

Wäre der Übergangsschock schließlich durchlitten, dann wären die Staaten wieder mit den aus der Historie bekannten Schwächen von Wechselkurssystemen konfrontiert. Exemplarisch dafür stehen die Pro-

bleme des Europäischen Währungssystems (EWS). So war die D-Mark seit Ende der 1970er Jahre gegenüber den Währungen wichtiger Partnerländer häufig real unterbewertet, da Anpassungen der Wechselkurse zu spät oder nur unzureichend erfolgten. Die Wechselkursverzerrungen, die damit verbundenen Leistungsbilanzungleichgewichte und internationale Kapitalspekulationen führten schließlich zum Zusammenbruch des EWS. Es war also keineswegs ein stabiler, ausgewogener Währungsraum. Später wurde das EWS um eine Schwankungsbandbreite von ± 15 Prozent ergänzt und konnte nicht mehr als System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse betrachtet werden. Für eine retropektive Verklärung besteht daher auch im Licht der großen Defizite der heutigen WWU keine Veranlassung.

2.5 Die sieben Säulen einer radikalen Euro-Reform

Angesichts der negativen Folgen eines Ausstiegs aus dem Euro ist es wesentlich vernünftiger, für eine radikale Reform der Gemeinschaftswährung zu kämpfen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt dazu (angelehnt an Busch 2016) eine aus sieben Säulen bestehende Radikal-Reform der EU und der Eurozone vor. Einige der Maßnahmen (ein europäisches Investitionsprogramm, eine Ausgleichsunion, ein europäisches Schuldenmanagement, Finanzmarkt- und Steuerreformen, eine koordinierte Makropolitik und eine europaweite Demokratisierung der Wirtschaft) wurden bereits in vorhergehenden MEMORANDEN erhoben. Neu sind dagegen die Vorschläge für eine europäische Sozialunion einschließlich der Dimensionen Arbeitsmarkt, Lohn- und Einkommenspolitik und soziale Sicherungssysteme.

2.5.1 Ein Ende der Austerität durch ein europäisches Investitionsprogramm

Infolge der Krise sind die Investitionen in einigen Staaten regelrecht kollabiert – in Griechenland um 70 Prozent, in Italien, Spanien und

Portugal um 30 Prozent (Deutsche Bundesbank 2016). Dieser Einbruch spiegelt teilweise den nicht nachhaltigen Boom vor der Krise wider, aber auch den wirtschaftlichen Niedergang seither. Im Durchschnitt der Eurozone liegen die Investitionen etwa 15 Prozent unter dem Vorkrisenniveau. Selbst in Deutschland, wo der Vorkrisenstand inzwischen wieder leicht überschritten wird, liegt die Investitionsquote deutlich unter dem Stand vor 20 Jahren.

Die EU-Kommission leitete nach dem Amtsantritt von Kommissionspräsident Juncker eine sogenannte Investitionsoffensive ein. Das ist im Grundsatz eine gute Idee. Der „Juncker-Plan“ krankt aber daran, dass die EU kein frisches Geld dafür mobilisieren konnte. Die aus dem EU-Haushalt bereitgestellten 16 Milliarden Euro wurden durch Umschichtungen gewonnen, u.a. aus der Forschungsförderung, und sollen nun mithilfe der Europäischen Investitionsbank (EIB) und privater Investoren auf insgesamt 315 Milliarden Euro gehebelt werden. Das Programm ist befristet. Ein wirklicher fiskalischer Impuls kann von 16 Milliarden Euro schon aufgrund der geringen Größenordnung nicht ausgehen.

Für umfassende Investitionsprogramme gibt es längst vielfältige Vorschläge, die sich an den tatsächlichen Investitionsbedarfen orientieren und auch der Lösung industrieller und regionaler Strukturprobleme dienen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat sich seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise in allen MEMORANDEN für ein solches Programm ausgesprochen. Anknüpfungspunkte dafür gibt es beim Deutschen Gewerkschaftsbund mit seinem „Marshall-Plan für Europa“ und beim Europäischen Gewerkschaftsbund („Ein neuer Weg für Europa“). Beide wollen über einen Zeitraum von zehn Jahren Investitionen in Höhe von jährlich zwei Prozent des EU-BIP anstoßen (260 Milliarden Euro jährlich). Investitionen in dreistelliger Milliardenhöhe sehen auch Programme der Europa-Fraktionen der Sozialdemokratie (S&D), der Grünen (Grüne/EFA) und der Linken (GUE/NGL) vor (vgl. Pianta 2016, S. 51f).

Ein Investitionsprogramm in dieser Höhe ginge weit über ein Konjunkturprogramm hinaus. Es müsste Ansätze dafür liefern, die europäische Wirtschaft zukunftsfester zu machen (Strukturpolitik) und

zugleich Motor für den überfälligen sozial-ökologischen Umbau sein. Investitionsfelder wären Energieeffizienz und Erneuerbare Energien, industrielle Modernisierung, der Ausbau und Erhalt der öffentlichen Daseinsfürsorge und Verkehrsinfrastruktur, schnelle Internetverbindungen, Bildung und Forschung, sozialer Wohnungsbau sowie weitere öffentliche und soziale Dienstleistungen. Durch die gezielte Förderung von Projekten in den peripheren Südstaaten sowie in Mittel- und Osteuropa könnte auch das Entwicklungsgefälle in der EU reduziert werden.

Das Investitionsprogramm müsste im Zuge des Politikwechsels auch in Deutschland eine expansive Fiskalpolitik durchsetzen. Statt einen Teil seiner Ersparnisse in Form von Kapitalexporten ins Ausland zu transferieren, um die Leistungsbilanzdefizite seiner europäischen Partnerländer mitzufinanzieren, sollten diese Mittel in Deutschland in das Schul- und Hochschulsystem, in Forschung und Entwicklung, in den Gesundheitssektor und in die vielfach marode Infrastruktur (Straßen, Wasserwege, Brücken, öffentliche Gebäude etc.) investiert werden. Damit könnten die Binnenwirtschaft in Deutschland stimuliert, die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen aus den Partnerländern gesteigert und die Überschüsse in der Leistungsbilanz reduziert werden (siehe dazu auch 2.5.2).

In Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland hätte das Investitionsprogramm dafür Sorge zu tragen, dass Spielräume für eine neue Wachstumspolitik geschaffen werden. Die Realzinslasten dieser Staaten könnten dabei durch die Einführung von Eurobonds (siehe 2.5.3) verringert werden.

Kurzfristiges Umsteuern selbst im Rahmen des bestehenden EU-Regelwerks möglich

Der Euroraum steckt in einer akuten Krise und kann sich kein längeres Abwarten mehr leisten. Sofortige expansive finanzpolitische Maßnahmen sind notwendig, um den Euroraum aus den Klauen der immer noch drohenden deflationären Stagnation zu befreien und einen kräftigen, sich selbst tragenden Aufschwung herbeizuführen.

Kurzfristig könnte ein spürbar positiver Fiskalimpuls ohne Weiteres verwirklicht werden, wenn die EU-Kommission und der Europäische Rat ihre bestehenden Spielräume ausnutzen – sprich: eine etwas weitreichendere Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ermöglichen – würden. So zielte eine Klärung der Auslegung des SWP durch die Kommission darauf, Mitgliedsstaaten in schwieriger Wirtschaftslage mehr fiskalischen Spielraum zu verschaffen (EU-Kommission 2015, S. 9ff). Das verringerte spürbar den Konsolidierungsdruck in der Eurozone, brachte aber noch keinen deutlich positiven fiskalpolitischen Impuls.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die weiter bestehenden Optionen. Zunächst könnte die Investitionsklausel weiter ausgelegt werden, z.B. indem sämtliche von der EU kofinanzierten temporären Investitionsprojekte ohne weitere restriktive Bedingungen vom SWP ausgenommen werden (1). Darüber hinaus könnten auch andere temporäre Investitionsprojekte analog zum Vorgehen der Kommission beim EFSI ausgenommen werden (2). Andernfalls würde sich die Frage stellen, warum die Kommission bestimmte Projekte begünstigt, wenn sie über den EFSI finanziert werden, nicht aber, wenn sie als reguläre öffentliche Investitionen der Mitgliedsstaaten durchgeführt werden. Zudem könnten bestimmte zentrale Investitionsprojekte als Strukturreform interpretiert werden und so eine vorübergehende

Tabelle 3: Sieben Optionen für eine expansive Finanzpolitik und höhere öffentliche Investitionen

(1)	Aktiverer Einsatz der „Investitionsklausel“
(2)	Befristete Investitionsprogramme zulassen (analog zum EFSI)
(3)	Interpretation befristeter Investitionsprogramme als Strukturreform
(4)	Ansatz eines realistischen Investitionsmultiplikators bei der Haushaltsanalyse
(5)	Spielraum in ökonomisch schlechten Zeiten nutzen
(6)	Ausnahmeregel für schwerwiegenden Abschwung in EU oder Eurozone nutzen
(7)	Einsatz besserer Konjunkturbereinigungsverfahren

Quelle: Truger 2016, S. 161

Abweichung vom Konsolidierungspfad begründen (3). Bei der Haushaltsanalyse durch die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten zudem realistische (Investitions-)Multiplikatoren in einer Größenordnung von deutlich über eins angesetzt werden: Zusätzliche öffentliche Investitionen finanzieren sich in diesem Fall zu einem erheblichen Anteil selbst, weshalb sie – zumindest im Rahmen des Defizitverfahrens – (annähernd) irrelevant sein könnten (4).

Schließlich sollte generell der Spielraum für eine expansivere Finanzpolitik – auch unabhängig von klassischen öffentlichen Investitionen – genutzt werden. Dies kann einmal unter Hinweis auf die schlechte Konjunktur in einzelnen Mitgliedstaaten (5), vor allem aber über die Ausnahmeregel bei einer außergewöhnlichen Rezession im Euroraum oder der EU als Ganzes (6) geschehen. Gegenwärtig wäre insbesondere Letzteres

tatsächlich angebracht. Die Kommission könnte analog zum European Economic Recovery Plan (EERP) von 2008 ein europäisches Antikrisenprogramm auflegen. Tatsächlich wählte die EU-Kommission zur Illustration der Ausnahmeregel explizit den Vergleich mit dem EERP. Die gegenwärtige prekäre Lage mit Deflationsgefahren, der schwersten ökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg und einer an der Nullzinsgrenze operierenden Geldpolitik böte eine überzeugende Rechtfertigung. Das dadurch ermöglichte Antikrisenprogramm könnte sich auf traditionelle öffentliche Investitionen beziehen, aber eben auch auf schnell umsetzbare Ausgaben im Bildungsbereich.

Unterstützt würde dies durch eine verbesserte Methode der Konjunkturbereinigung, die bei der Haushaltsüberwachung eine so große Rolle spielt (7). Wie bereits erläutert, besteht das Hauptproblem bei der Konjunkturbereinigung darin, dass eine konjunkturelle Krise (ein Boom) schon nach relativ kurzer Zeit zu einem erheblichen Teil als strukturelle Krise (Boom) interpretiert wird. Der Beitrag der Konjunktur zur aktuellen Haushaltslage wird dadurch unterschätzt.

Die so hervorgerufenen Verzerrungen sind erheblich. Tabelle 4 verdeutlicht das Problem anhand der für das Jahr 2015 geschätzten Produktionslücke (d.h. der Abweichung der Wirtschaftslage von der Normallage) und des strukturellen Budgetsaldos. Dort werden die Schätzungen der EU-Kommission mit einer modifizierten Berechnung verglichen. In allen Ländern außer Deutschland wäre ohne die austeritätsbedingte Anpassung des potenziellen BIP die negative Produktionslücke viel größer gewesen als von der EU-Kommission ausgewiesen. Im Extremfall hätte sie in Griechenland bei knapp minus 28 Prozent gelegen, was angesichts einer um 25 Prozent eingebrochenen Wirtschaftsleistung sicherlich plausibler ist als der von der EU-Kommission angenommene Wert von minus 7,7 Prozent.

Wären die Potenzialschätzungen seit dem Frühjahr 2010

Tabelle 4: Produktionslücke, struktureller Budgetsaldo (jeweils nach EU-Kommission Frühjahr 2016 und modifiziert) für das Jahr 2015 sowie mittelfristiges Haushaltsziel für 12 Euroländer in Prozent des BIP

	Produktionslücke 2015 (EU-Kommission Frühjahr 2016)	Produktionslücke 2015 (modifiziert)	Struktureller Budgetsaldo 2015 (EU-Kommission Frühjahr 2016)	Struktureller Budgetsaldo 2015 (modifiziert)	Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)
Eurozone (12 Länder)	-1,7	-6,7	-1,1	1,7	-0,3*
Belgien	-0,7	-1,4	-2,5	-2,1	0,75
Deutschland	-0,3	-0,7	0,9	1,1	-0,5
Irland	1,6	-2,8	-3,0	-0,7	0,0
Griechenland	-7,7	-27,8	-1,1	8,7	–
Spanien	-6,7	-11,8	-2,5	2,4	0,0
Frankreich	-1,8	-6,1	-2,7	-0,2	-0,4
Italien	-2,9	-11,6	-1,0	3,8	0,0
Luxemburg	-1,1	-5,7	0,7	2,8	0,5
Niederlande	-1,4	-7,3	-1,1	2,8	-0,5
Österreich	-1,0	-4,8	-0,6	1,6	-0,45
Portugal	-2,3	-9,4	-1,8	1,8	-0,5
Finnland	-2,3	-9,5	-1,7	2,4	0,0

* gewichtetes Mittel der verfügbaren Werte

nicht angepasst worden, hätte das allen Mitgliedstaaten in der präventiven Komponente des SWP erhebliche Spielräume eröffnet. In dieser sollen die Mitgliedstaaten möglichst zügig ihr mittelfristiges Haushaltsziel erreichen, das als Zielwert für das strukturelle Defizit fungiert. Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Finnland hätten ihr mittelfristiges Haushaltsziel 2015 bereits erreicht und zum Teil erheblichen Spielraum für expansive Maßnahmen. Schließlich würden die stark negativen Produktionslücken auch einen dringenden fiskalpolitischen Handlungsbedarf anzeigen. Für die Eurozone insgesamt hätte die Produktionslücke minus 6,7 statt minus 1,7 Prozent des BIP betragen (Truger 2016, S. 169).

Interessanterweise hätten selbst Spanien und Portugal – die beiden Länder, die jüngst in der Kritik der EU-Kommission standen und denen Zumutungen wie einer erhöhter oder ganz abgeschaffter ermäßigter Mehrwertsteuersatz nahegelegt wurden – ihre mittelfristigen Budgetziele weit übererfüllt, obwohl gegen sie noch ein Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits läuft.

2.5.2 Eine europäische Ausgleichsunion

Wie sehr sich die Eurozone in der Konkurrenz auseinanderentwickelt hat, zeigen die dramatischen Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen. Speziell Deutschland hat in den vergangenen Jahren gewaltige Überschüsse gegenüber dem Ausland aufgebaut, größtenteils gegenüber den EU-Partnern. Seit 2002, also seit der Einführung des Euros als Bargeld, stiegen die deutschen Überschüsse kontinuierlich an und kumulierten sich auf insgesamt 2,6 Billionen US-Dollar. 2015 belief sich der Überschuss auf exorbitante 8,5 Prozent des deutschen BIP.

Nicht zufällig war Deutschland in der Eurozone bis 2009 zugleich das Land mit den niedrigsten Steigerungsraten bei den Reallöhnen

und den Lohnstückkosten und dem am schnellsten wachsenden Niedriglohnsektor. Innerhalb der Währungsunion konnten die daraus folgenden Wettbewerbsvorteile nicht länger über den Wechselkurs ausgeglichen werden.

Bilanztechnisch zwingend mussten im gleichen Maße, wie Deutschland Überschüsse erwirtschaftete, andere Länder (innerhalb oder außerhalb der EU) Defizite hinnehmen. Dies geschah durch wachsende Auslandsschulden, zuallererst im Privatsektor. In der Finanzkrise wurden viele Schuldner in Staaten mit hohen Leistungsbilanzdefiziten insolvent. Durch die Rettungspakete für die Banken in Irland, Spanien, Portugal, Griechenland und Zypern verwandelten sich die (Auslands-) Schulden des Privatsektors schließlich in Staatsschulden. Erst damit wurde die Krise zu einer Staatsschuldenkrise (besser gesagt: zu einer Staatsfinanzierungskrise).

Wenn die europäische Krise also zunächst eine Auslandsschuldenkrise war, dann ist eine Lösung der Krise ohne ein Gegensteuern gegen die Leistungsbilanzungleichgewichte aussichtslos. Zwar überwacht die EU im Rahmen des „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ seit 2011 die Risiken ungleichgewichtiger Wirtschaftsentwicklungen. Leistungsbilanzungleichgewichte werden dort aber nur als eines von zehn Kriterien berücksichtigt. Sanktionen können zudem ausschließlich gegen Defizitländer verhängt werden. Diese einseitige Ausrichtung folgt keiner stringenten Analyse, sondern ist allein den Machtverhältnissen geschuldet.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält daher an ihrer Forderung nach einer Europäischen Ausgleichsunion fest, die sich als Gegenpol zum heute vorherrschenden Modell einer „Austeritätsunion“ versteht (Troost/Paus 2011). Ausgleich bedeutet ein gemeinsames Hinwirken von beiden Seiten, d.h. von Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen und solchen mit Defiziten.

Ausgangspunkt der Europäischen Ausgleichsunion ist die EU-weite Einführung verbindlicher Obergrenzen für Leistungsbilanzungleichgewichte. Pro Jahr sollten Überschüsse und Defizite nicht höher als drei Prozent des BIP ausfallen dürfen. Aber auch ein Land, das permanent drei Prozent Defizite ansammelt, landet früher oder später unweiger-

lich in einer Schuldenfalle, genauso wie ein Land, das permanent drei Prozent Überschüsse einführt und Gläubigeransprüche gegenüber Handelspartnern aufbaut, die wegen ihrer Überschuldung irgendwann uneinbringlich werden. Die Drei-Prozent-Grenze reicht daher noch nicht aus. Je größer der Exportsektor eines Landes ist, desto größer sind in der Regel seine Chancen, Auslandsschulden durch Exportüberschüsse abzubauen. Die maximale Höhe der (kumulierten) Auslandsschulden sollte daher auf die Höhe der jährlichen Exporteinnahmen begrenzt werden.

Um diese Grenzen auch durchzusetzen, benötigt die Europäische Ausgleichsunion ein verbindliches Verfahren gestaffelter Anreize und Sanktionen ähnlich dem existierenden Stabilitäts- und Wachstumspakt. Diese Sanktionen umfassen einerseits Strafzahlungen und andererseits politische Auflagen. Sie sollten für Staaten mit Überschüssen bewusst strenger gefasst sein als für solche mit Defiziten. Denn Überschussländer befinden sich in einer stärkeren Position und können deshalb viel einfacher Anpassungsleistungen erbringen als Defizitstaaten. Der Charme des Verfahrens liegt darin, dass es gegenüber den Staaten offen lässt, wie sie das Ziel einer ausgeglichenen Leistungsbilanz erreichen wollen.

Für ein Land wie Deutschland bedeutet der Ausgleich der Leistungsbilanz eine gewaltige, langfristige Aufgabe. Die Bundesregierung müsste Maßnahmen zur Steigerung der Importe und zur Senkung der Exportabhängigkeit ergreifen. Das ließe sich am sinnvollsten über die Ausweitung der Binnenkaufkraft, öffentliche Investitionen, Sozialausgaben, Armutsbekämpfung und ein höheres Lohnniveau erreichen.

Im Gegenzug müssten Staaten mit hohen Leistungsbilanzdefiziten ihre Importe verringern bzw. ihre Exporte steigern. Dies ist in der Eurozone in den vergangenen Jahren bereits passiert (mal mehr, mal weniger freiwillig, die dabei eingesetzte Austeritätspolitik war jedoch keineswegs alternativlos). Derzeit verzeichnet kein Eurostaat mehr ein übermäßiges Leistungsbilanzdefizit. Insofern ist der aktuelle Handlungsbedarf bei der Korrektur von Defiziten eher gering (im Gegensatz zu den Rekordüberschüssen Deutschlands und der Niederlande). Viel eher müssen die kaputtgesparten Volkswirtschaften wieder aufgebaut und die akkumulierten Auslandsschulden langfristig abgetragen werden.

Wären alle Staaten der Eurozone zu einer ausgeglichenen Leistungsbilanz gezwungen, würde dies auch den Leistungsbilanzsaldo der Eurozone in Richtung Ausgleich zwingen. Derzeit verzeichnet die Eurozone gegenüber dem Rest der Welt einen hohen Überschuss. Die ihm gegenüberstehenden Defizite können Staaten anderswo in der Welt in eine Auslandsschuldenfalle bringen. Auch dies könnte die Ausgleichsunion verhindern helfen.

2.5.3 Eine gemeinschaftliche Schuldenaufnahmepolitik

Im Verlaufe der Eurokrise wurde Ende 2010, insbesondere von Jean-Claude Juncker (damals Premierminister von Luxemburg) und Giulio Tremonti (damals italienischer Finanzminister), vorgeschlagen, im Rahmen der Reform der Eurozone Eurobonds einzuführen und zu diesem Zweck eine europäische Schuldenagentur zu gründen. Eurobonds sind von den EU-Staaten oder den Eurostaaten gemeinsam aufgenommene Staatsanleihen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* griff diese Vorschläge in ihrem MEMORANDUM 2011 auf.

Über die Anleihen werden die Neuverschuldung und die Umschuldungen der Altschulden aller Mitgliedsländer finanziert. Die Gemeinschaft trägt dabei zwar die schuldnerische Verantwortung für die Rückzahlung der Kreditsumme und die Zahlung der Zinsen, aber die Begleichung des Schuldendienstes verbleibt grundsätzlich bei den Mitgliedsländern. Damit können die Zinssätze der hoch verschuldeten Länder reduziert werden, zudem lässt sich die Erpressbarkeit dieser Staaten durch die Finanzmärkte verhindern. Die Staaten mit besserer Bonität müssten dabei über den gemeinsamen Zinssatz einen geringen Anstieg ihrer Finanzierungskosten in Kauf nehmen. Damit wäre die No-Bailout-Klausel des EU-Vertrages ausgehebelt sowie ein wichtiger Schritt in Richtung gemeinschaftlicher Solidarität und politischer Union getan.

Zur Überwindung der Defizite des Maastrichter Vertrages gehört auch eine veränderte Rolle der Europäischen Zentralbank. Damit die EZB wie eine vollwertige Zentralbank die Rolle eines Kreditgebers

der letzten Instanz („Lender of last Resort“) ausfüllen kann, sollte zusätzlich das Verbot der direkten Staatsverschuldung über sie zugunsten eines je nach Wirtschaftslage zu nutzenden Korridors aufgehoben werden, sodass diese Anleihen der Eurostaaten oder gemeinschaftlicher Institutionen aufkaufen und in begrenztem Umfang direkte Kredite an Staaten vergeben könnte. Zusammen mit den Eurobonds wären die Staatsfinanzen dann nicht länger der Willkür der Finanzmärkte ausgesetzt.

Letzter Bestandteil der neuen Schuldenarchitektur wäre ein Verfahren zum Umgang mit überschuldeten Staaten. Diese Leerstelle zeigt insbesondere der erbitterte Streit mit dem IWF über Schuldenerleichterungen für Griechenland auf. Dies ist jedoch kein rein europäisches Problem, wie die Vielzahl überschuldeter Staaten weltweit beweist. Ein Insolvenzverfahren für solche Länder sollte daher möglichst auf globaler Ebene angesiedelt werden, etwa bei den Vereinten Nationen. Hierfür böte sich der Rahmen eines „fairen und transparenten Schiedsverfahrens“ an. Ein unparteiisches Schiedsgericht würde dabei entscheiden, auf welche Forderungen bestimmte Gläubigergruppen in welchem Maß verzichten müssten (Fritz 2002).

Der einheitliche Zinssatz für die Staatsverschuldung würde die Konvergenz der Eurozone sichtlich stärken. Denn die Mehrkosten für die Schuldenaufnahme machen es angeschlagenen Staaten schwer, den Anschluss zu halten. Diese Spaltung wird durch den regelrechten Ansturm auf die Anleihen wirtschaftlich starker Staaten noch vertieft („Flucht in den sicheren Hafen“), deren ohnehin schon niedrige Zinsen dadurch noch weiter gedrückt wurden. Das Institut für Weltwirtschaft schätzt die kumulierte Zinsentlastung des Bundes für die in den Jahren 2009 bis 2012 emittierten Wertpapiere auf 68 Milliarden Euro, wovon etwa zwölf Milliarden Euro auf den „Sicherer-Hafen-Effekt“ zurückgehen (Boysen-Hogrefe 2012). Und das ist nur ein Teil der bisher realisierten Vorteile. Werden auch die Jahre nach 2012 und neben dem Bund auch die Länder, Kommunen und Sozialversicherungen einbezogen, ergibt sich nach jüngsten Rechnungen der Bundesbank seit 2008 eine kumulierte Zinsentlastung von 240 Milliarden Euro (vgl. Kapitel 1). Der „Sicherer-Hafen-Effekt“ wird in dieser Rechnung nicht gesondert

ausgewiesen, würde sich bei einer Annahme der gleichen Relationen aber auf 42 Milliarden Euro belaufen.

Diese Zinsvorteile stehen natürlich im Gegensatz zum Solidaritätsgedanken: An der Krise in den Staaten der Peripherie sollen Deutschland und die anderen Top-Schuldner der Eurozone nicht noch verdienen. Dementsprechend wäre es angemessen, wenn diese Staaten der Gemeinschaft die kumulierten Zinsvorteile aus dem „Sicherer-Hafen-Effekt“ zukommen ließen, etwa als Einzahlung in einen Fonds zur Finanzierung des zuvor beschriebenen europäischen Investitionsprogramms.

2.5.4 Wege zu einer europäischen Sozialunion

Momentan unternimmt die Europäische Kommission im Rahmen des ambitionslosen Fünf-Präsidenten-Berichts (Juncker u.a. 2015) und der Diskussion um das „Weißbuch zur Zukunft Europas“ einen neuen Anlauf für eine Stärkung der sozialen Dimension der Integration. Dies läuft aber letztlich nur auf eine Wiederbelebung des vielfach versandeten sozialen Dialogs in seinen verschiedenen Ausgestaltungen hinaus.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat das zum Anlass genommen, einen eigenen Vorschlag zur Vertiefung der sozialen Dimension zu erarbeiten. Die Stoßrichtung der EGB-Initiative „Working for a Better Deal for All Workers“ ist dringend notwendig und gehört unmittelbar auf die politische Agenda der EU (ETUC 2016). Doch die wichtigen Forderungen des EGB sind überwiegend so allgemein formuliert, dass viele politische Strömungen ihnen zustimmen können, und benennen kaum Instrumente zu ihrer Realisierung.

Unter Bezugnahme auf Überlegungen des früheren Sozialkommissars Andor (Non-Paper 2013) geht es nachfolgend darum, ein möglichst umfassendes Konzept zur Weiterentwicklung der sozialen Dimension der Europäischen Union vorzulegen.

Unter Sozialpolitik werden hier nicht nur die Politiken verstanden, die sich auf die Systeme der sozialen Sicherheit (Renten, Gesundheit, Familien, Arbeitslosigkeit) beziehen (Sozialpolitik im engeren Sinne). Vielmehr geht es um einen umfassenden Begriff, der alle Politikfelder

rund um die soziale Lage der Menschen in der EU umfasst, insbesondere die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Lohn- und Einkommensentwicklung und die Absicherung über die wohlfahrtsstaatlichen Systeme (Renten, Gesundheit etc.).

Der hier unterstützte Vorschlag umfasst in allen drei Bereichen zwei Elemente: erstens einen Satz an Indikatoren, der über Ungleichgewichte und Disparitäten Auskunft gibt, und zweitens einen Satz an Instrumenten, der zu ihrer Beseitigung geeignet ist. Aus Platzgründen werden im Folgenden nur die Hauptindikatoren und Hauptinstrumente vorgestellt (zur Vertiefung vgl. Bsirske/Busch 2013).

Zu allen Indikatoren sollten jährlich statistische Analysen vorgelegt werden, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten die Entwicklung dieser Indikatoren, ihre aktuellen Abweichungen vom historischen Trend im jeweiligen Land und vom Mittelwert der EU-Staaten bzw. der Staaten der Eurozone darlegen. Das Überschreiten von Schwellenwerten sollte präventive Maßnahmen auslösen. Darüber hinaus sollte es auch Schwellenwerte für sanktionsbewehrte korrektive Maßnahmen geben. Die Europäische Kommission müsste darauf aufbauend einen jährlichen Bericht zur Entwicklung der sozialen Lage in der EU vorlegen. Die Mitgliedstaaten müssten jeweils einen nationalen Aktionsplan erarbeiten, in dem die geplanten Maßnahmen erläutert und die bisherigen Erfolge und Misserfolge diskutiert werden.

Eine europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Seit dem Beginn der Krise sind in der EU steigende Arbeitslosenquoten, extrem hohe Jugendarbeitslosenquoten und eine starke Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse zu beobachten. Die Missstände auf dem Arbeitsmarkt haben 2013 historische Höchststände erreicht und sind nach wie vor insbesondere in den südeuropäischen Staaten gravierend (siehe Tabelle 5).

In diesem Politikfeld sollte es drei Hauptindikatoren geben: die Arbeitslosenquote, die NEET-Rate für Jugendliche (NEET: Not in Employment, Education or Training) und den Anteil prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Diese Größen geben Aufschluss über Fehlentwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, über den Anteil an Jugendlichen ohne Arbeit,

Tabelle 5: Arbeitslosenquoten in Europa (prozentueller Anteil der Erwerbspersonen)

	2008	2016
Griechenland*	7,8	24,9
Spanien	11,3	19,6
Italien*	6,7	11,9
Portugal	8,8	11,2
Euroraum (19)	7,6	10,0
Frankreich	7,4	10,0
Finnland	6,4	8,8
EU-28	7,0	8,5
Belgien	7,0	8,0
Irland	6,4	7,9
Niederlande	3,7	6,0
Österreich	4,1	6,0
Vereinigtes Königreich*	5,6	5,3
Deutschland	7,4	4,1

* Zahlen für 2015

Quelle: Eurostat

Ausbildung oder Trainingsmaßnahmen sowie über das Ausmaß der Beschäftigung in Form von Halbtagsarbeit, befristeter Arbeit, Leiharbeit, Werkverträgen, Mini- und Midi-Jobs (Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt).

Hauptinstrumente zur Bekämpfung von Fehlentwicklungen und Disparitäten sind die nationalen und europäischen makroökonomischen Politiken zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, eine europäisch koordinierte Jobgarantie für Jugendliche sowie eine Reihe europäischer Arbeitsmarktregulierungen zur Bekämpfung der prekären Beschäftigungsverhältnisse, z.B. gleicher Lohn für Stamarbeit und Leiharbeit, eine strenge Eingrenzung von Werkverträgen und eine scharfe Kontrolle der entsendeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU nach

dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ (Produktionsortprinzip).

Schon durch die Festlegung einer Obergrenze für die Arbeitslosenquote würde die europäische Sozialpolitik erheblich an Bedeutung gewinnen. Zwangsläufig müsste die EU ein neues wirtschaftspolitisches Paradigma anstelle blinder Austeritätspolitik in den Blick nehmen.

Eine europäische Lohn- und Einkommenspolitik

Die Lohn- und Einkommensentwicklung in der EU ist ebenfalls von großen Fehlentwicklungen geprägt: In den meisten Ländern wurde zugunsten der Kapitaleinkommen umverteilt, bis zum Jahr 2011 am stärksten in Deutschland. Gleichzeitig sind in vielen Staaten der Niedriglohnsektor und die Armutsraten stark gewachsen.

Hauptindikatoren in diesem Politikfeld sind die realen Lohnstückkosten, der Anteil des Niedriglohnssektors und die Armutsraten. Sie zeigen, wie sich die Anteile von Lohnarbeit und Kapital am Gesamteinkommen verändert haben (Einkommensverteilung), wie stark der Niedriglohnsektor expandiert ist und wie viele Personen nur ein Einkommen von bis zu 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens erzielen. Sie sollten über einen Zeitraum von 15 Jahren analysiert werden. Ebenso sollten divergierende Entwicklungen zwischen EU-Staaten erklärt werden. Für den Anteil des Niedriglohnsektors und die Armutsraten könnten nationale und europäische Schwellenwerte festgelegt werden. Bei der Einkommensverteilung könnten Abweichmargen anzeigen, ab wann Umverteilungen zulasten der Einkommen aus unselbstständiger Arbeit korrektive Maßnahmen erforderlich machen.

Hauptinstrumente zur Vermeidung von Fehlentwicklungen wären die europäische Koordinierung der nationalen Tarifpolitiken gemäß der Regel „Inflationsrate plus Produktivitätswachstum plus Umverteilungskomponente“, europäische Regeln für die nationalen Mindestlöhne (diese sollten 60 Prozent des nationalen Durchschnittslohns betragen) sowie europäische Regeln für nationale Mindesteinkommen (Sozialhilfestandards). Während die Tarifkoordinierung eine Aufgabe der Tarifvertragsparteien wäre, müssten die Regeln für die Mindestlöhne und die Mindesteinkommen gesetzlich vereinbart werden.

Geschlechtergerechtigkeit in der Europäischen Union

Von der positiven Rolle, die der EU früher im Kampf um Geschlechtergerechtigkeit zukam, ist heute nur noch wenig zu spüren. Bereits im Vertrag von Rom 1957 wurde das Thema Equal Pay – also die gleiche Bezahlung von Männern und Frauen – zum Ziel gemacht. Das Gender-Mainstreaming bekam mit dem Vertrag von Amsterdam 1998 einen besonderen Stellenwert. Trotz aller Absichtserklärungen bestehen weiterhin erhebliche Chancendifferenzen zwischen den Geschlechtern. Bis heute verdienen Frauen im Durchschnitt der EU 16,3 Prozent weniger als Männer („Gender Pay Gap“), in Deutschland sogar 21,6 Prozent (European Commission 2016). Druck aus der EU ist daher dringend notwendig. Die vermeintlichen „Marktergebnisse“ auf dem „Arbeitsmarkt“, die oft auf nationale Traditionen zurückgehen, müssen korrigiert werden. Der Gender Pay Gap, die geringere Erwerbsbeteiligung von Frauen, Teilzeitbeschäftigung, atypische Beschäftigungsverhältnisse und unbezahlte Familienarbeit führen zwangsläufig zu einem „Pension Gap“. Bekanntlich besteht in Deutschland und dem Rest der EU auch in der Besetzung von Führungspositionen in der Wirtschaft ein erheblicher Nachholbedarf (Holst 2016).

Ansichts der verschiedenen Rahmenbedingungen für Männer und Frauen wirken auch die EU-weit verankerten Wirtschaftspolitiken, die etwa auf Beschäftigung zielen, unterschiedlich auf die beiden Geschlechter. Makroökonomische Stützungsprogramme als Reaktion auf die Finanzkrise setzten insbesondere auf das produzierende Gewerbe. Hier sind vor allem Männer beschäftigt. Im Zuge der Haushaltskonsolidierungen dagegen setzten viele Länder gerade in jenen Bereichen Kürzungen durch, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, etwa im Bildungs- und Gesundheitssektor. Dazu ist das Gender-Mainstreaming im Zuge der internationalen und europäischen

Finanzkrise in den Hintergrund gerückt. Der Umgang mit der europäischen Finanzkrise hat folglich mittel- und langfristig weitreichende Konsequenzen für die Geschlechtergerechtigkeit (vgl. United Nations o.J.). In der akuten Krise haben sich die Gender-Unterschiede in Bezug auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Armut in vielen Ländern der EU nur deswegen kurzfristig verringert, weil Männer überproportional verloren haben – und nicht etwa deswegen, weil Frauen gewonnen hätten.

Ein solidarisches und gerechteres Europa muss zwingend die Geschlechtergerechtigkeit in den Mittelpunkt stellen. Längst ist das „Adult-Worker-Modell“ in vielen Ländern zum Leitbild geworden, das auf die Erwerbstätigkeit aller Erwachsenen setzt. Geschlechtergerechtigkeit kann in einem solidarischen und gerechteren Europa sogar als ein Vehikel zur Überwindung zahlreicher struktureller Probleme gelten – gerade auf dem Arbeitsmarkt.

Eine europäische Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme

Zwischen den Sozialausgaben der Mitgliedstaaten und ihrem ökonomischen Entwicklungsniveau bestand bis zum Vorkrisenjahr 2007 ein enger statistischer Zusammenhang: Je höher das Pro-Kopf-Einkommen, desto höher die Pro-Kopf-Ausgaben für soziale Sicherung (Ausgaben für Alter, Arbeitslosigkeit, Familie und Kinder, Hinterbliebene, Invalidität, Krankheit, soziale Exklusion und Wohnung, wobei in der EU-15 über 80 Prozent der Mittel auf die Alterssicherung und die Gesundheitsversorgung entfallen). Die Variation der Sozialausgaben erklärte sich zu über 90 Prozent aus der Variation der Pro-Kopf-Einkommen der Staaten.

Allerdings gaben schon vor der Krise einige Staaten weniger für die soziale Sicherung aus, als es ihrem Entwicklungsniveau entsprochen hätte: vor allem Irland, aber auch Estland, Lettland, Litauen, Großbritannien und Spanien. Darüber hinaus setzten die EU-Staaten bei der

Verteilung der Sozialschutzausgaben sehr unterschiedliche Prioritäten. Die Staaten des Südens bevorzugen die Rentensysteme und geben in relativen Größen weniger für Familien und Arbeitslose aus. Anders ist es in Mittel- und Nordeuropa, wo in relativen Größen mehr Mittel in die Funktionen Familie und Arbeitslosigkeit fließen.

Um den engen Zusammenhang zwischen den Sozialausgaben und dem Entwicklungsniveau zu wahren, negative Abweichungen einzelner Staaten zu unterbinden und damit Sozialdumping zu vermeiden, müssten auf der europäischen Ebene Koordinierungsregeln vereinbart und Richtwerte für Sozialausgaben festgelegt werden. Dieser Regulierungsansatz sollte sich aber nicht auf die einzelnen Sozialschutzfunktionen beziehen, sondern bei den Gesamtausgaben für die soziale Sicherung ansetzen (weder absolute noch relative Mindeststandardregeln sind angesichts der unterschiedlichen nationalen Prioritäten sinnvoll). Als Konzept eignet sich das Korridormodell, das den Zusammenhang zwischen ökonomischem und wohlfahrtstaatlichem Entwicklungsniveau durch quantitative Regeln auf der europäischen Ebene zu bewahren sucht (Busch 2011).

Dieses Konzept, das die Arbeits- und Beschäftigungspolitik, die Lohn- und Einkommenspolitik sowie die Politik der sozialen Sicherheit einschließt, stellt einen sehr umfassenden Ansatz dar. Es könnte durch Überlegungen zur Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung (siehe Kasten auf den Seiten 120 und 121), zur Weiterentwicklung der Instrumente der europäischen Wirtschaftsdemokratie (Betriebsräte, Mitbestimmung, sozialer Dialog) sowie zur europäischen Dimension der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse (Daseinsvorsorge) abgerundet werden.

2.5.5 Schärfere Finanzmarkt-Regeln und eine schlagkräftigere Steuerpolitik

Durch die internationale Finanzkrise ist die Idee freier Finanzmärkte endgültig diskreditiert. Nach Jahren der Deregulierung war eine schärfere Regulierung zeitweilig in aller Munde. Einige der Regulierungs-

Eine europäische Arbeitslosenversicherung

Seit einigen Jahren wird in der EU verstärkt über die Einführung einer europäischen Arbeitslosenversicherung diskutiert (Europäische Kommission 2012; Dullien/Fichtner 2012; Kullas/Sohn 2015). Dabei sind drei verschiedene Formen der Versicherung zu unterscheiden.

„Die Basisversicherung ist eine europäische Kernversicherung, die bedingungsunabhängig einen Teil der nationalen Arbeitslosenversicherungen ersetzt, und – falls von den Mitgliedstaaten gewünscht – von der nationalen Arbeitslosenversicherung ergänzt wird. Bei der echten Basisversicherung haben die Arbeitslosen eigene Ansprüche unmittelbar gegen die europäische Versicherung. Bei der unechten Basisversicherung erstattet diese den nationalen Arbeitslosenversicherungen deren Leistungen bis zu einer bestimmten EU-weit einheitlichen Grenze. Die Katastrophenversicherung ist eine europäische Arbeitslosenversicherung, die erst aktiviert wird, wenn ein Land von einem wirtschaftlichen Schock getroffen wird, der ‚katastrophale‘ Auswirkungen für das Land hat.“ (Kullas/Sohn 2015, S. 2)

Die europäische Arbeitslosenversicherung würde asymmetrische konjunkturelle Entwicklungen zwischen den Mitgliedstaaten dämpfen. Länder in konjunkturellen Hochphasen hätten höhere Beiträge zu leisten, und Länder in Schwächephasen würden höhere Auszahlungen erhalten. Das DIW hat in Modellrechnungen z.B. für Spanien errechnet, dass der Kriseneinbruch des Jahres 2009, der tatsächlich bei 3,8 Prozent des BIP lag, durch eine europäische Arbeitslosenversicherung auf 3,1 Prozent reduziert worden wäre (Fichtner/Haan 2014, S. 849).

Angesichts der zunehmenden Kritik an der EU und der wachsenden Nationalisierungstendenzen würde eine solche Versicherung die positive Identifikation mit Europa unterstüt-

zen und eine direkte Beziehung zwischen den Beschäftigten der Mitgliedstaaten schaffen.

Allerdings wären bei der Ausgestaltung der europäischen Arbeitslosenversicherung die institutionellen Divergenzen der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, die zu strukturellen Differenzen in der Höhe der Arbeitslosigkeit beitragen können. Eine zeitliche Begrenzung der Leistungen der europäischen Versicherung sowie die Regel, dass sich Ein- und Auszahlungen über den Konjunkturzyklus eines Mitgliedslandes ausgleichen müssen, könnte der Heterogenität der Arbeitsmärkte Rechnung tragen. Diese Unterschiede könnten aber auch Motivation sein, langfristig an einer Annäherung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Staaten der Union zu arbeiten. Da u.a. in Dänemark und Finnland die Gewerkschaften in die Sicherungssysteme eingebunden sind, könnte die europäische Arbeitslosenversicherung auch auf die Eurozone begrenzt werden, um die skandinavischen Systeme nicht zu unterminieren.

maßnahmen haben bestimmte, für die Krise maßgebliche Finanzgeschäfte tatsächlich zurückgedrängt (sofern sie nicht schon selbst zum Erliegen kamen). Im Kern lief die Regulierung aber auf die Stabilisierung des bestehenden Systems hinaus. Im Wesentlichen ist sie auf die Beschlüsse der G20 und globaler Gremien wie des Financial Stability Board (FSB) oder des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht zurückzuführen, die dann auf europäischer Ebene umgesetzt wurden. Über die G20-Agenda hinaus ist als maßgebliches europäisches Projekt einerseits die Bankenunion zu nennen, die eine Eurozonen-weite Vergemeinschaftung der Bankenaufsicht, der Abwicklung und der Einlagensicherung umfasst. Die dahinterstehende Europäisierung ist zwar einerseits zu begrüßen, die Konstruktionen leiden aber an verschiedenen Schwächen wie der Nicht-Einbeziehung des britischen Finanzmarkts, der Wahl der EZB als Aufsichtsbehörde und der nach wie vor zu hohen Komplexität der zu beaufsichtigenden Großbanken.

Angestoßen, aber nicht umgesetzt ist ferner die Einführung einer Finanztransaktionssteuer durch zehn europäische Staaten im Rahmen des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit. Meinungsverschiedenheiten haben den Abschluss der Verhandlungen bisher immer wieder verzögert. Dabei ist die Finanztransaktionssteuer ein effektives Mittel, um Spekulation einzudämmen und gleichzeitig Einnahmen für gesellschaftliche Aufgaben – wie den weltweiten Kampf gegen Armut oder für den Umwelt- und Klimaschutz – zu mobilisieren.

Ziel der Regulierung müsste letztlich eine Grunderneuerung des Finanzsektors sein, in der die Macht von Schlüsselakteuren wie Großbanken, Rating-Agenturen und großen Versicherungsunternehmen gebrochen wird. Der Finanzsektor muss auf eine Infrastruktur- und Dienstleistungsfunktion geschrumpft werden. Dazu gehört eine gesetzliche Beschränkung der Banken auf die Kernfunktionen Zahlungsverkehr, Einlagengeschäft und Kreditfinanzierung. Statt die Regulierung zuallererst auf den Typus börsennotierte Großbank zuzuschneiden, sollte sie vom anderen Ende her gedacht werden – nämlich wie europaweit die Gründung von alternativen Banken nach dem Muster der Sparkassen, Genossenschaftsbanken und öffentlichen Förderbanken befördert werden kann, die in vielen europäischen Staaten fehlen. Gleichzeitig wäre die Umgehung der Regulierung durch Schattenbanken zu unterbinden.

Für Versicherungen steht eine deutliche (Rück-)Verlagerung der privaten Gesundheits- und Altersvorsorge in die gesetzliche und solidarische Sozialversicherung mit Umlagefinanzierung an, wie auch die Einschränkung ihrer kurzfristigen und spekulativen Anlagemöglichkeiten.

Um den Wildwuchs an Finanzprodukten zu beenden, eignet sich die Einführung eines europäischen Zulassungsverfahrens in Form eines „Finanz-TÜV“: Künftig müsste jedes Finanzinstrument ein Zulassungsverfahren durchlaufen, das seinen gesamtwirtschaftlichen Mehrwert und seine Kontrollierbarkeit prüft. Destabilisierender Spekulation mit exotischen Finanzprodukten wäre damit der Boden entzogen.

Weitere Hebel liegen in der Steuerpolitik, die anders als die Finanzmarktregulierung weitgehend in der Kompetenz der National-

staaten liegt. Durch den freien Kapitalverkehr ist eine eigenständige Steuerpolitik momentan allerdings nur eingeschränkt möglich, weil das Kapital sich mithilfe willfähriger Regierungen innerhalb und außerhalb der EU der Besteuerung entzieht. Der Beitrag der Gewinn- und Kapitaleinkünfte am Steueraufkommen in der EU hat sich entsprechend in den vergangenen Jahren deutlich verringert. Die Erfahrung zeigt: Steuerdumping ist nur durch eine Mischung aus internationaler Kooperation und Konfrontation zu lösen. Konzertierte Maßnahmen gegen Steuerhinterziehung und -vermeidung würden den Weg für die überfällige Umverteilung von oben nach unten ebnen, die auf nationaler Ebene über höhere Steuern auf Gewinne, hohe Einkommen und Vermögen eingeleitet werden müsste.

Aufgrund der vielen Steueroasen in den EU-Mitgliedstaaten kann diese Steuerpolitik nicht allein von der EU ausgehen. Punktuell (siehe z.B. die von der EU-Kommission aufgrund der Beihilferegungen durchgesetzten Steuernachzahlungen von Apple an Irland, gegen die sich der irische Finanzminister paradoxerweise wehrt) und bei der gesetzlichen Implementierung kann die EU aber eine durchaus nützliche Rolle spielen (und muss es auch). Ohne die Pflicht zur Einstimmigkeit könnte die EU z.B. bestimmte Berichtspflichten beschließen – wie ein öffentliches Register von Firmeneigentümerinnen und Firmeneigenthümern oder die länderweise Aufschlüsselung von Unternehmensgewinnen und Steuerzahlungen („Country-by-Country-Reporting“). Zur Bekämpfung der Gewinnverlagerung von Unternehmen in Steueroasen gehört überdies auch eine internationale Harmonisierung der Unternehmenssteuer auf der Basis einer breiten Bemessungsgrundlage und eines ausreichend hohen Mindeststeuersatzes.

Darüber hinaus wären gezielte weitere gemeinsame Maßnahmen möglich. Dazu gehört beispielsweise eine Schwarze Liste von Steueroasen zur Androhung von Sanktionen, eine Strafquellensteuer auf Zahlungen und Kapitaltransfers in Steueroasen und die Kündigung von bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen mit Steueroasen. Der automatische Informationsaustausch über Kapitaleinkünfte muss um Schlupflöcher bereinigt und mit dem Gewicht der EU u.a. auch gegenüber den USA zur Geltung gebracht werden.

2.5.6 Eine koordinierte Makro-Politik für den europäischen Währungsraum

Ein einheitliches Währungsgebiet braucht für eine konsistente Wirtschaftspolitik neben der Geldpolitik auch die Fiskalpolitik. Der Föderalstaat USA ist in dieser Hinsicht dem Staatenverbund EU institutionell stark überlegen. Zur Zeit der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages dominierte in der makroökonomischen Theorie in Europa die Philosophie, dass eine Volkswirtschaft mithilfe der Geldpolitik besser zu steuern sei als mit der Fiskalpolitik. Der Staat könne ohnehin nicht mit Steuern umgehen, von daher seien eine geringe Staatsquote und eine Politik der Schuldenbremsen die beste Ordnungspolitik. Deshalb legt die Maastrichter Konstruktion großen Wert auf die Schuldenkriterien, vernachlässigt aber die Notwendigkeit einer expansiven Fiskalpolitik auf der europäischen Ebene nahezu komplett. Die Krise der Realwirtschaft hat gezeigt, wie falsch diese neoliberale Sicht war.

Wer die Defizite des Maastrichter Vertrages beseitigen will, muss deshalb bei der Vertragsrevision großes Gewicht auf die Europäisierung der Fiskalpolitik legen. Durch Vertragsänderungen müssten die bisherigen Fesseln für eine expansive makroökonomische Politik in Gestalt der Schuldenregeln des Maastrichter Vertrages, des Wachstums- und Stabilitätspakts sowie der Schuldenbremse des europäischen Fiskalpaktes abgestreift werden. Stattdessen müssten als neue Zielindikatoren für eine veränderte europäische Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik ein hohes Beschäftigungsniveau mit guter Arbeit, ein angemessenes nachhaltiges Wirtschaftswachstum, eine moderate Zielinflation, ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Maßnahmen für einen sozialökologischen Umbau sowie ein hohes Maß an Verteilungsgerechtigkeit in die Verträge aufgenommen werden.

Ferner müssten ausreichend Mittel bereitgestellt werden, damit die europäische Fiskalpolitik auf die Konjunkturlage und asymmetrische Schocks reagieren kann. Dazu sollten die EU-Eigenmittel durch Umschichtungen von nationalen Steuereinnahmen auf die europäische Ebene deutlich erhöht werden (etwa durch weitere Anteile an der Mehrwertsteuer). Da sich zunächst bestenfalls die Eurostaaten auf eine

weitere Vergemeinschaftung von Steuereinnahmen einlassen würden, müssten die zusätzlichen Mittel solange in eine eigene Eurozonen-Fiskalkapazität fließen, die dann z.B. von den Europaparlamentarierinnen und Europaparlamentariern der Eurozone verwaltet werden könnte. Mit dem gemeinsamen Budget könnte die Konjunktur gezielt stimuliert werden.

Auf absehbare Zeit werden die EU-Eigenmittel aber nicht ein Ausmaß erreichen, das an die Relationen von Zentralhaushalten in echten Bundesstaaten herankommt. Einstweilen werden die nationalen Haushalte maßgeblich die Verantwortung für die haushaltspolitische Steuerung der Wirtschaftslage in Europa tragen müssen. Der keynesianisch geprägte Werner-Plan zur Einführung einer gemeinsamen Währung von 1970 sah ursprünglich vor, ein demokratisch gewähltes und kontrolliertes Entscheidungsgremium auf EU-Ebene zu schaffen, das die Eckdaten der nationalen Staatshaushalte festlegt. Dieser Schritt ist allerdings sehr weitgehend. Mindestens wäre eine Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken der Eurostaaten erforderlich, die mitsamt dem in Kapitel 2.5.1 beschriebenen Investitionsprogramm eine expansive Fiskalpolitik zur Überwindung der derzeitigen Krise der Realwirtschaft gewährleistet.

2.5.7 Eine europaweite Demokratisierung der Wirtschaft

Staatliche Regulierung und eine bessere makroökonomische Abstimmung sind nur die eine Seite der Medaille. Demokratische Strukturen in den Unternehmen müssen eine solche Politik ergänzen. Es ist nicht akzeptabel, dass der demokratische politische Überbau der Gesellschaft auf einen autokratisch verfassten Unterbau in der Wirtschaft trifft, in der nur die Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner sowie das Management das Sagen haben. In den Unternehmen muss deshalb auf einzelwirtschaftlicher Ebene die unternehmerische Mitbestimmung zu einer allgemeinen paritätischen Mitbestimmung zwischen Kapital und Arbeit ausgebaut werden. Das gilt auch für die betriebliche Mitbestimmung im Betriebsverfassungsgesetz, wo heute die Betriebsräte

und Wirtschaftsausschüsse keine wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechte haben. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat dazu schon im MEMORANDUM 2007 eine Konzeption für eine holistische Wirtschaftsdemokratie entwickelt.

2.6 Ausblick

Die beschriebenen Vorschläge für ein solidarisches Europa sind eine Utopie. Sie werden angesichts der Kräfte- und Mehrheitsverhältnisse auf absehbare Zeit nicht verwirklicht werden können. Das gilt gleichermaßen für alle radikale Vorschläge der Linken, der Rechten und selbst des Mainstreams. Denn die Hürden für Vertragsänderungen liegen durch das Erfordernis einer Einstimmigkeit unter den Regierungen und durch die in mehreren EU-Staaten vorgeschriebenen Referenden sehr hoch. Die Situation ist verfahren, gleichzeitig ist der Handlungsdruck enorm groß.

Die mangelnde Realisierbarkeit macht die Vorschläge aber nicht nutzlos, im Gegenteil. Eine Utopie ist immer auch handlungsleitend und stellt realisierbare Schritte in den Kontext eines stimmigen Ganzen. Damit gibt sie Orientierung und erleichtert es, für Einzelmaßnahmen Mehrheiten zu finden sowie falsche Kompromisse zu vermeiden.

Der Schlüssel zum Kurswechsel in Europa liegt zunächst im eigenen Land. Die Vorschläge der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zeigen klar den in Deutschland geforderten Handlungsbedarf auf. Eine veränderte deutsche Wirtschaftspolitik würde schon viel bewirken. Und erst wenn für die skizzierten Projekte auf nationaler Ebene Mehrheiten gewonnen wurden, können auf europäischer Ebene die Konflikte vom Zaun gebrochen werden.

Die Fundamentalkritikerinnen und Fundamentalkritiker der EU bzw. des Euros übersehen zum einen die großen politischen und ökonomischen Risiken einer Rückkehr zum Nationalstaat bzw. einer Auflösung oder eines Rückbaus des Euros. Zum anderen übersehen sie die Ohnmacht der Nationalstaaten bei der Bewältigung der globalen ökologischen und ökonomischen Probleme der Welt, einschließlich der

Krisenanfälligkeit der internationalen Finanzmärkte sowie der weiter wachsenden Migrations- und Flüchtlingsbewegungen.

Die EU und der Euro lassen sich reformieren. Sie werden aber nur überleben, wenn sie den Diskurs um die beste Vision für ihre Zukunft aufnehmen und wenn die progressiven Kräfte das Modell eines solidarischen Europas durchsetzen können.

Literatur

- Blyth, Mark (2013): *Austerity. The history of a dangerous idea*, New York.
- Boysen-Hogrefe, Jens (2012): *Die Zinslast des Bundes in der Schuldenkrise: Wie lukrativ ist der „sichere Hafen“?* Kiel Working Paper 1780, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bsirske, Frank/Busch, Klaus (2013): *A Concept for Deepening the Social Dimension of the European Union*, in: *Social Europe Journal*, 14.08.2013.
- Bsirske, Frank u.a. (Hg.) (2016): *Gewerkschaften in der Eurokrise – Nationaler Anpassungsdruck und europäische Strategien*, Hamburg.
- Busch, Klaus u.a. (2016): *Europa geht auch solidarisch! Streitschrift für eine andere EU*, Hamburg.
- Busch, Klaus u.a. (2016a): *Antwort auf Martin Höpner, „Nutzlose Wechselkursanpassungen?“*, *Makroskop* vom 22.11.2016.
- Carnot, Nicolas/de Castro, Francisco (2015): *The Discretionary Fiscal Effort: an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect*. European Commission, Economic Papers no. 543, Brüssel.
- Darvas, Zsolt u.a. (2014): *Austerity and Poverty in the European Union*. Study for the Committee on Employment and Social Affairs of the European Parliament, Brüssel.
- Deutsche Bundesbank (2016): *Zur Investitionstätigkeit im Euro-Raum*. Monatsbericht Januar 2016, Frankfurt/Main.
- Dullien, Sebastian/Fichtner, Ferdinand (2012): *Eine Europäische Arbeitslosenversicherung für den Euroraum*, in: *DIW-Wochenberichte*, 43/2012.

- ETUC (2016): Working for a Better Deal for All Workers (draft position), Brüssel.
- Eurexit (2016): Aufruf: Initiative Eurexit – Eine Alternative zum Euro, Berlin. Im Internet: <http://eurexit.de>.
- Europäische Kommission (2012): Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion. KOM (2012) 777 final/2, Brüssel.
- EU-Kommission (2015): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Optimale Nutzung der im Stabilitätspakt vorgesehenen Flexibilität, COM(2015) 12 final, Straßburg.
- European Commission (2015): European Economic Forecast. Statistical Annex, Brüssel.
- European Commission (2016): The Gender pay gap in the European Union, EU Fact Sheet, Brüssel.
- Fichtner, Ferdinand/Haan, Peter (2014): Europäische Arbeitslosenversicherung: Konjunkturstabilisierung ohne große Umverteilung der Haushaltseinkommen, in: DIW-Wochenberichte, 37/2014.
- Fritz, Thomas/Hersel, Philipp (2002): Das Kartell der Gläubiger aufbrechen. Faire und transparente Schiedsverfahren. BLUE 21, Berlin.
- Gechert, Sebastian (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. *Economic Papers* 67 (3): 553-580, Oxford.
- Hein, Eckhardt/Truger, Achim (2007): Fiscal policy and macroeconomic performance in the Euro area: lessons for the future, in: Bibow, Jörg/Terzi, Andrea (Hg.): *Euroland and the World Economy. Global Player or Global Drag?* Basingstoke, S. 154–183.
- Holst, Elke (2016): Spitzengremien großer Unternehmen: mehr Schubkraft für eine ausgewogene Repräsentation von Frauen und Männern nötig, in: DIW-Wochenbericht 3/2016.
- Juncker, Jean-Claude u.a. (2015): Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden, Brüssel.
- Keynes, John Maynard (1941/1980): *Activities 1940–1944: Shaping the Post-War World: The Clearing Union*, in: *The collected writings of John Maynard Keynes*, Vol. XXV, Cambridge 1980.

- Klär, Erik (2014): Die Eurokrise im Spiegel der Potenzialschätzungen: Lehren für eine alternative Wirtschaftspolitik? WiSo-Diskurs, Bonn.
- Kullas, Matthias/Sohn, Klaus-Dieter (2015): Europäische Arbeitslosenversicherung – ein wirkungsvoller Stabilisator für den Euroraum? CepStudie, Freiburg.
- Lexit (2016): Manifest: Weg mit dem Euro-Regime, Wien. Im Internet: <http://lexit-network.org>.
- Non-Paper (2013): The social dimension of a genuine Economic and Monetary Union, Brüssel.
- Pianta, Mario/Lucchese, Matteo/Nascia, Leopoldo (2016): What is to be produced? The making of a new industrial policy in Europe, Brüssel.
- Schulmeister, Stephan (2013): Euroabwicklung: Der finale Schritt in den Wirtschaftskrieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2013.
- Troost, Axel/Paus, Lisa (2011): Eine Europäische Ausgleichsunion – Die Währungsunion 2.0. Institut Solidarische Moderne, Denkanstöße, Nr. 13.
- Truger, Achim (2013): Austerity in the euro area: the sad state of economic policy in Germany and the EU, in: European Journal of Economics and Economic Policies, Intervention 2/2013, S. 158–174.
- Truger, Achim (2015a): Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery. Working-Paper-Reihe der AK Wien/Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138, Wien.
- Truger, Achim (2015b): Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies within the current EU fiscal framework. IPE Working Paper No. 50, Institute for International Political Economy, Berlin.
- Truger, Achim (2016): Austeritätspolitik und Bildungskürzungen: Zur Diagnose und Therapie einer europäischen Krankheit, in: Bellmann, Lutz/Grözinger, Gerd (Hg.): Bildung in der Wissensgesellschaft. Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, Bd. 28, Marburg, S. 153–173.

KAPITEL 2

- Truger, Achim/Will, Henner (2012): Gestaltungsanfällig und prozyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse, in: Hetschko, Clemens/Pinkl, Johannes/Pünder, Hermann/Thye, Marius (2012): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, Hamburg, S. 75–100.
- United Nations Interregional Crime and Justice Institute (o.J.): The Impacts of the crisis on Gender Equality and Women's Wellbeing, o.O.
- Wissel, Jens (2015): Staatsprojekt Europa. Grundzüge einer materialistischen Theorie der Europäischen Union, Münster, S. 67ff.

3 Arbeitsmarkt: Entwicklung und aktuelle Situation

Mit Arbeitszeitverkürzung Massenarbeitslosigkeit abbauen, mit mehr Arbeitszeitsouveränität die Lebensgestaltung der Beschäftigten verbessern, prekäre Beschäftigung und Niedriglohnssektor abschaffen

Der deutsche Arbeitsmarkt hat seit der Wiedervereinigung einen tiefgreifenden Wandel durchgemacht. Die „Flexibilisierung“ der Arbeitsverhältnisse und die „Stärkung der unternehmerischen Freiheit“, kurz: der Abbau von Schutzrechten und gesetzlichen Leistungsansprüchen der Beschäftigten sollte in die „sklerotischen Verhältnisse“ des wohlfahrtstaatlich abgefederten Kapitalismus neuen Schwung bringen. Mit der Agenda 2010 wurden in der Arbeitsmarktpolitik nur noch angebotsorientierte Maßnahmen verfolgt. Die Ergebnisse waren und sind desaströs. Zu verzeichnen ist die Etablierung eines neuen, für die betroffenen Arbeitslosen und Beschäftigten rigiden Arbeitsmarktregimes mit einer Zone dauerhafter Prekarität für Millionen Beschäftigte (Dörre 2013). Im Ergebnis hat sich die Bundesrepublik in eine Abstiegsgesellschaft (Oliver Nachtwey) verwandelt: Nicht mehr der soziale Aufstieg, die Verbesserung der eigenen Einkommens- und Beschäftigungsbedingungen ist die vorherrschende gesellschaftliche Perspektive, sondern der erfolgte oder drohende Abstieg. Dies wird durch eine umfangreiche Untersuchung des DIW Berlin belegt (Grabka u.a. 2016). Angst vor dem Abstieg wird zum bestimmenden Lebensgefühl. Folgt man dagegen den öffentlichen Verlautbarungen von Politik und Presse, dann stellt sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt ganz anders dar: Vollbeschäftigung sei fast erreicht, in Deutschland vollziehe sich in den vergangenen zehn Jahren ein Beschäftigungswunder.

3.1 Trotz gestiegener Erwerbstätigkeit ist existenzsichernde Vollbeschäftigung nicht in Sicht

Seit 2009 steigt die Zahl der Erwerbstätigen und der geleisteten Arbeitsstunden wieder. Bundesregierung und Wirtschaftsverbände behaupten, dass dies vor allem den Agenda-2010-„Reformen“ und der damit gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit zu verdanken sei. Diese Argumentation ist falsch: Es sind aktuelle Entwicklungen und Sondereffekte, die hier zu Buche schlagen. Zuletzt kurbelte der gestiegene private Verbrauch die Konjunktur und damit die Beschäftigung an. Auch die Bewältigung des Flüchtlingsstroms hat zu mehr Arbeitsplätzen geführt. Durch den Zuwachs an Arbeitsplätzen konnten zwar viele Erwerbslose wieder Arbeit finden. Die Gewerkschaften konnten außerdem Realeinkommenssteigerungen durchsetzen. Dennoch ist gleichzeitig die Unterbeschäftigungsquote nach wie vor so hoch, dass weiterhin Massenarbeitslosigkeit vorliegt.

Von den verbesserten Erwerbchancen profitieren nur bestimmte Erwerbspersonen. Der Anteil prekärer Beschäftigung ist nicht gesunken. Selbst wenn die Beschäftigungsmöglichkeiten weiter steigen sollten, ist eine Vollbeschäftigung verbunden mit stabilen, existenzsichernden Arbeitsplätzen nicht in Sicht. Dieses Ziel kann nur durch politische Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, zur Re-Regulierung des Arbeitsmarktes und zur Förderung der Erwerbssuchenden erreicht werden. Die Bundesregierung hat diese Chancen nicht genutzt.

Eine aktuelle Studie des IAQ kommt zum Ergebnis: „Das deutsche ‚Beschäftigungswunder‘ basiert zum erheblichen Teil auf einer Zunahme der atypischen Beschäftigung: Bei mehr als 1,3 Millionen (rund 36 Prozent) Arbeitsplätzen, die seit dem konjunkturellen Tiefpunkt im Jahr 2004 zusätzlich geschaffen wurden, handelt es sich entweder um befristete Verträge, Leiharbeit, Minijobs oder reguläre Teilzeitbeschäftigung mit maximal 20 Wochenarbeitsstunden. Außerdem gab es bei den Normalarbeitsverhältnissen eine Verlagerung von Vollzeit- zu Teilzeitarbeit mit mehr als 20 Wochenstunden. Dass Letztere gemäß Definition des Statistischen Bundesamtes ebenfalls als Normalarbeits-

verhältnisse gelten, darf nicht den Blick darauf verstellen, dass auch diese Teilzeitarbeitsplätze teilweise nur relativ geringe Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten bieten.“ (Jaehrling 2016) Auf prekäre Beschäftigungsformen plus reguläre Teilzeit entfallen zusammen 77 Prozent aller neu entstandenen Arbeitsverhältnisse.

Der Beschäftigungsaufbau hat nicht zu einer qualitativen Verbesserung des Arbeitsmarktes beigetragen, im Gegenteil: Der Anteil atypischer Beschäftigung hat sich deutlich erhöht. Das WSI kommt zum Ergebnis, dass 39,3 Prozent aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2015 atypisch (Teilzeit, Minijob, Leiharbeit) beschäftigt waren. Zu Beginn der Erfassung durch das WSI – im Jahr 2003 – lag der Anteil nur bei 29,5 Prozent. (WSI) Insgesamt sind 14,1 Millionen Beschäftigte betroffen. Addiert man hierzu noch 3,1 Millionen Vollzeitbeschäftigte, die nur befristete Arbeitsverträge haben, dann sind insgesamt 17,2 Millionen von 36 Millionen abhängig Beschäftigten atypisch erwerbstätig, das sind 48 Prozent. Jedes zweite Arbeitsverhältnis ist somit jenseits des klassischen Normalarbeitsverhältnisses (unbefristete Vollzeit) angesiedelt.

3.2 Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt – ein Gesamtüberblick seit Beginn der 1990er Jahre

Die Zahl der abhängig Beschäftigten sank von 1991 bis 2005 von 35,2 Millionen auf 34,9 Millionen, um danach bis 2016 auf 39,1 Millionen zu steigen. Dies war zunächst begleitet von einem lang anhaltenden Rückgang des Arbeitsvolumens. Es sank bei den Erwerbstätigen insgesamt (abhängig Beschäftigte und Selbstständige) von 60,3 Milliarden Stunden im Jahr 1991 auf 57,6 Milliarden Stunden bis zum Jahr 2013. Erst danach verstetigte sich der Anstieg. Im Jahr 2016 wurden 59,3 Milliarden Stunden geleistet; der Wert liegt immer noch um 1,6 Prozent unter dem Ausgangswert von 1991. Besonders stark traf diese Entwicklung die abhängig Beschäftigten. In dieser Gruppe ging das Arbeitsvolumen zwischen 1991 und 2005 noch stärker zurück und lag

2016 immer noch um 2,5 Prozent unter dem Ausgangsstand von 1991 (Statistisches Bundesamt).

Am Beschäftigungszuwachs der vergangenen Jahre sind fast alle großen Branchen beteiligt: Nach einem dramatischen Rückgang im verarbeitenden Gewerbe von 10,1 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 1991 auf 7,1 Millionen im Jahr 2010 stieg die Zahl bis 2016 wieder auf 7,5 Millionen. Selbst der öffentliche Dienst (öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit) baute die Beschäftigung auf. Von den größeren Branchen verzeichneten neben der Landwirtschaft und dem Bergbau nur die Finanz- und Versicherungsdienstleister in den vergangenen Jahren einen Beschäftigtenrückgang.

Ein ähnliches Bild – deutlicher Rückgang von 1991 bis ca. 2010, danach leichte Erholung bzw. Stagnation – zeigt sich auch bei der Qualität der Arbeitsplätze. Die Anzahl der stabilen Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte – also in unbefristeter Vollzeit außerhalb von Leiharbeit – sank von 1991 bis 2010 dramatisch von 25,2 Millionen auf 20,1 Millionen. Erst danach ist die Zahl auf 21,4 Millionen (2015) gestiegen. Der Anteil dieser stabilen Arbeitsplätze an allen Arbeitsplätzen stagniert jedoch seit 2010 bei 66,2 Prozent. Zieht man die Beschäftigten im Niedriglohnbereich mit Stundenlöhnen von weniger als zwei Dritteln des Median-Stundenlohnes davon ab, sinkt der Anteil der Beschäftigten mit stabilen und existenzsichernden Arbeitsplätzen noch einmal. Die aus Beschäftigtensicht sehr schlechte Arbeitsmarktlage wurde von vielen Unternehmerinnen und Unternehmern genutzt, um untertarifliche Löhne zu zahlen. Immer mehr Unternehmen haben sich aus tarifgebundenen Arbeitgeberverbänden verabschiedet. Inzwischen unterliegen nur noch 59 Prozent der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Tarifbindung; im Jahr 1998 waren es noch 76 Prozent. Die von der Bundesregierung veröffentlichten Zahlen auf der Basis der alle vier Jahre stattfindenden Verdienststrukturerhebung zeigen, dass 21,4 Prozent aller Beschäftigten im Jahr 2014 einen Bruttostundenlohn bezogen haben, der unterhalb der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des mittleren Einkommens) von zehn Euro lag (Bundesregierung 2016). Für die Jahre vor 2014 liegen vergleichbare Zahlen für die Beschäftigten der Bereiche produzierendes Gewerbe und wirtschaftliche Dienstleistungen

vor. Diese zeigen eine im Zeitverlauf deutliche Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung von 17,1 Prozent im Jahr 2001 auf 21,8 Prozent im Jahr 2014. Erst durch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes sind hier Grenzen gesetzt worden.

Meist fallen Niedriglohn und atypische Beschäftigung zusammen: Während unbefristet Vollzeitbeschäftigte außerhalb der Leiharbeit nur zu 5,6 Prozent von Niedriglöhnen betroffen sind, steigt der Anteil bei Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern auf 17,7 Prozent, bei befristet Beschäftigten auf 17,6 Prozent, bei Teilzeitbeschäftigten auf 13,9 Prozent und bei geringfügig Beschäftigten sogar auf 25,7 Prozent.

Es bleibt also festzuhalten, dass sich Erwerbchancen rein quantitativ in den vergangenen Jahren leicht verbessert haben, während das vor allem bei der Qualität der Arbeitsplätze kaum der Fall war.

Quantitativ konnte zwar das Arbeitsvolumen seit 2005 im Verhältnis zu den Erwerbspersonen leicht gesteigert werden, allerdings liegt es noch unter dem Niveau des Jahres 2000. Hier schlägt auch die kräftige Zuwanderung zu Buche. Die Steigerung des Arbeitszeitvolumens bei einem relativ geringen Wirtschaftswachstum ist erklärungsbedürftig. Hinter dieser Entwicklung steht eine kaum noch steigende Arbeitsproduktivität pro Stunde.

3.3 Bedrückend prekäre Lebenslagen von Alleinerziehenden sowie von Berufsanfängerinnen und -anfängern

Die Erwerbstätigenquote der Alleinerziehenden ist zwar von 1996 bis 2014 von 63,5 Prozent auf 71,1 Prozent gestiegen und liegt damit über der Erwerbstätigenquote von Müttern aus Paarhaushalten, die im Jahr 2014 nur 60,2 Prozent betrug. Sie profitierten offensichtlich vom steigenden Arbeitsplatzangebot und vom Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung. Zudem ist die Erwerbslosenquote von 15,3 Prozent im Jahr 2008 auf 10,6 Prozent im Jahr 2014 deutlich gesunken. Der Anteil von alleinerziehenden Haushalten, die auf eine Grundsicherung nach SGB II angewiesen sind, ist dementsprechend von 42,3 Prozent

im Jahr 2008 auf 38,4 Prozent im Jahr 2014 gefallen. Dieser Anteil ist aber immer noch erschreckend hoch und stagniert seit 2012, offensichtlich weil nur wenige Alleinerziehende eine existenzsichernde Vollzeitarbeit finden. Von den erwerbstätigen Alleinerziehenden mussten 18,7 Prozent im Jahr 2014 ihr Einkommen über ALG-II aufstocken, sogar mehr als 2008 (15,9 Prozent).

Auch die Situation von Berufsanfängerinnen und -anfängern, bei denen häufig das Befristungsrisiko mit geringen Einstiegsgehältern zusammenfällt, hat sich kaum verbessert. Das Armutsrisiko von allein lebenden erwerbstätigen 18- bis 25-Jährigen stieg von 15,4 Prozent im Jahr 2000 auf 17,0 Prozent im Jahr 2012. Bei der Gruppe der 25- bis 35-Jährigen stieg der Anteil von 9,6 Prozent auf 13,2 Prozent (DIW-Wochenbericht 25/2015). Nach einer Berechnung für 2015 lag die Armutsquote bei befristet Beschäftigten zwischen 25 und 34 Jahren bei 15,5 Prozent gegenüber 7,5 Prozent bei unbefristet Beschäftigten der gleichen Altersgruppe (Seils 2016).

3.4 Das Problem hochsegmentierter Arbeitsmärkte

Häufig wird als Maßstab für Vollbeschäftigung das Gesamtverhältnis von Arbeitssuchenden und Arbeitsplätzen auf der Makroebene betrachtet. Das setzt durchlässige Arbeitsmärkte voraus. Im Gegensatz zu dieser theoretischen Annahme sind die Arbeitsmärkte aber regional, beruflich und vor allem in Bezug auf die Anforderungen der Unternehmen an die persönliche Leistungsfähigkeit hochsegmentiert; Arbeitslosigkeit und offene Stellen existieren häufig nebeneinander. Diese Diskrepanz zwischen angebotenen Arbeitsplätzen und Arbeitssuchenden hat sich in den vergangenen Jahren verschärft, sodass sich ein struktureller Sockel an Arbeitslosigkeit herausgebildet hat.

3.5 Regionale Diskrepanzen

Die Unterbeschäftigungsquoten differieren zwischen den Arbeitsamtsbezirken erheblich: zwischen 2,9 Prozent in Ingolstadt und 18,9 Prozent in Bremerhaven bzw. 18,7 Prozent in Gelsenkirchen (Stand: September 2016). Die neuen Bundesländer sind stärker von Unterbeschäftigung betroffen die alten Bundesländer. Zusätzlich zum Ost-West-Gefälle besteht ein Nord-Süd-Gefälle bzw. ein Gefälle zwischen alten Industrieregionen wie dem Ruhrgebiet und prosperierenden Regionen in Bayern und Baden-Württemberg. Viele Arbeitsplätze in Ballungsregionen können auch deshalb nicht besetzt werden, weil Arbeitssuchende aus anderen Regionen sich die dort hohen Mieten nicht leisten können – ein deutliches Anzeichen von „Marktversagen“.

3.6 Diskrepanzen bei den fachlichen und persönlichen Anforderungen

Das Thema „Fachkräftemangel“ ist hochumstritten und politisiert. Die Bundesregierung sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nutzen es, um das chronische Problem der Unterbeschäftigung zu relativieren und Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen. Richtig ist aber, dass die Arbeitslosenquoten sich deutlich nach beruflicher Qualifikation unterscheiden. So lag im Jahr 2014 die Arbeitslosenquote bei Akademikerinnen und Akademikern bei 2,6 Prozent, bei Erwerbspersonen mit Berufsausbildung/Fachschule bei 4,9 Prozent und bei Erwerbspersonen ohne berufliche Ausbildung bei 19,9 Prozent.

Laut einer Analyse der Bundesagentur für Arbeit vom Juni 2016 gibt es keinen flächendeckenden Fachkräftemangel, aber einen Engpass in einzelnen Berufsgruppen und Regionen – vor allem in einigen technischen Berufen und teilweise in der Humanmedizin und der Pflege. Auch hier rächt sich, dass in die Aus- und Weiterbildung zu wenig investiert wird. Deutschland „leistet“ sich ein Schul- und Ausbildungssystem, das jedes Jahr ca. 15 Prozent der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Berufsausbildung auf den Arbeitsmarkt entlässt. Die

öffentliche Hand und die Unternehmen haben in die Ausbildung an Hoch- und Fachschulen sowie in die Berufsaus- und Weiterbildung viel zu wenig investiert und die Ausgaben teilweise sogar reduziert. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat, um Kosten zu sparen, die Maßnahmen zur Umschulung und Weiterbildung drastisch heruntergefahren. So ging die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der BA von knapp unter 1,5 Millionen im Jahr 2007 auf 860.000 im September 2016 zurück. Die Förderung für Langzeitarbeitslose im SGB II ging von 2010 bis 2013 um insgesamt 5,2 Prozent zurück, die Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sogar um 31,8 Prozent. Vor allem durch die Hartz-IV-„Reformen“ trat der kurzfristige Vermittlungserfolg an die Stelle einer langfristig angelegten Qualifizierung. Der Zwang für Arbeitslose, auch unterwertige Beschäftigung anzunehmen, hat in vielen Fällen vorhandene Qualifikationen entwertet.

Aber selbst erwerbssuchende Fachkräfte werden häufig nicht für vakante Arbeitsplätze genommen, weil Unternehmen überhöhte Anforderungen stellen. Laut einer IAB-Untersuchung von 2016 sehen Unternehmen als Hemmnisse an: lange Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Einschränkungen, Mutterschaft (!), hohes Alter. Eine Erwerbssuchende bzw. ein Erwerbssuchender ohne ein solches „Hemmnis“ muss laut IAB für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber folgende Eigenschaften aufweisen: Männlich, zwischen 30 und 50 Jahren, mit Berufsabschluss, gesund und ohne familiäre Verpflichtungen – nur eine Minderheit erfüllt diese Kriterien. Das „Hemmnis“ Migrationshintergrund traute man sich nicht aufzulisten, obwohl bewiesen ist, wie viel schlechtere Chancen Bewerberinnen bzw. Bewerber mit ausländischen Namen bei der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche unabhängig von ihrer Qualifikation haben.

In einigen Berufen führen unzumutbare Arbeitsbedingungen – ob geringe Einkommen, hoher Arbeitsdruck oder ungünstige Arbeitszeiten – dazu, dass Beschäftigte abwandern oder den Beruf erst gar nicht ergreifen. Das trifft vor allem auf die Gesundheits-, Altenpflege- und Erziehungsberufe zu, aber auch auf Berufe in Teilen des Handwerkes. Hier können oftmals Ausbildungsplätze nicht besetzt werden.

In Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit müssen Unternehmen zwar die Hürden niedriger ansetzen. Aber auch dort werden sie Ausweichstrategien anwenden, um z.B. alleinerziehende Mütter mit zwei Kindern oder über 50 Jahre alte Langzeitarbeitslose nicht einzustellen. Vor allem aber ist es für Arbeitssuchende unwürdig, quasi abzuwarten, bis Unternehmen sich genötigt sehen, sie trotz angeblicher Hemmnisse einzustellen. Der Sockel struktureller Arbeitslosigkeit wird sich auch bei weiter steigenden Erwerbchancen nicht von selbst abbauen, sondern eher verfestigen, wenn nicht gegengesteuert wird.

Exkurs: Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit – die Ware Arbeitskraft und ihre Besonderheit im Kapitalismus

Auf Arbeitsmärkten wird eine besondere, nicht beliebig produzierbare Ware gehandelt, deren Austausch nicht mit jeder anderen Ware gleichzusetzen ist. Dennoch behaupten neoklassische bzw. neoliberale Ökonominen und Ökonomen und in extrem offensiver Weise der ehemalige Präsident des Münchener ifo-Instituts, Hans Werner Sinn: „Der Markt für die Ware Arbeitskraft unterscheidet sich [...] nicht vom Markt für Äpfel. Das mag man bedauern, aber so ist es.“ (Sinn 2003, S. 119) Nicht nur Karl Marx, sondern beispielsweise auch der herausragende deutsche Ökonom Erich Preiser haben diese aus Unternehmer-Interessengründen bis heute nicht ausrottbare falsche „Gleichsetzungsthese“ widerlegt: „Die Ware ‚unselbständiger Dienst‘ ist zwar eine Ware, weil sie auf dem Markte gekauft und verkauft wird. In jeder anderen Beziehung aber unterscheidet sie sich grundsätzlich von anderen Waren. Vor allem wird sie nicht ‚produziert‘; ihre Erzeugung richtet sich nicht nach der Nachfrage bzw. dem zu erwartenden Preis, das Angebot ist starr. Es lässt sich bei steigendem Preis nicht beliebig vermehren, bei sinkendem nicht vermindern. Wenn es im Allgemeinen gilt, dass

bei Überangebot und dementsprechender Preissenkung einer Ware ihre Erzeugung eingeschränkt und das Angebot so lange verringert wird, bis der Preis wieder auf seinen Normalstand kommt, ist das bei einem Überangebot der ‚Ware‘ Arbeitskraft infolge der Unelastizität des Angebots eben nicht der Fall.“ (Preiser 1933, S. 87) Hierdurch kommt es in der wirtschaftlichen Realität regelmäßig zu einer strukturellen Unterlegenheit der abhängig Beschäftigten gegenüber nachfragenden Unternehmerinnen und Unternehmern, die wesentlich länger mit ihrem laufenden Geschäftsbetrieb auf eine Anstellung warten können als die Arbeitskraftanbieterin bzw. der Arbeitskraftanbieter, die bzw. der lebensnotwendig ein Einkommen benötigt und darüber hinaus noch mit anderen Arbeitskräften um eine freie Stelle konkurrieren muss. „Ausnahmen von dieser allgemeinen Unterlegenheitssituation liegen nur vor, wenn auf einem Teilmarkt Mangel an Spezialkräften herrscht oder wenn eine allgemeine Vollbeschäftigungssituation vorliegt. Das ist jedoch, historisch gesehen, nicht die Regel.“ (Stobbe 1987, S. 253)

Außerdem ist die Ware Arbeitskraft bei ihrem Verkauf nicht nur strukturellen unterlegen, sondern zusätzlich auch doppelt fremdbestimmt. Menschliche Arbeit muss sich

- erstens in den Unternehmen in einem arbeitsteiligen Produktionsprozess den jeweils dort gestellten Anforderungen und Hierarchien unterordnen und ist
- zweitens wie das Kapital selbst den kapitalistischen Markt- und Konkurrenzgesetzen ausgesetzt.

In der neoklassischen bzw. neoliberalen Mainstream-Wirtschaftswissenschaft wird aber heute auf die Besonderheit der Ware Arbeitskraft und ihre kapitalismusimmanente Ausbeutung nicht mehr im Geringsten eingegangen. Eine arbeitswerttheoretische (klassische) Betrachtung ist durch die Neoklassik abgelöst worden (Bontrup 2011; Fröhlich 2009). In der neoklassischen

bzw. neoliberalen Arbeitsmarkttheorie wird außerdem ohne jeden gesamtwirtschaftlichen Bezug rein partialanalytisch und mikroökonomisch versucht, Arbeitslosigkeit immanent an den Arbeitsmärkten durch eine „Lohnstörung“ zu erklären und in der Folge zu therapieren.

Bei einem Überschussangebot (Arbeitslosigkeit) verlangt die neoklassische bzw. neoliberale Theorie eine Reduzierung der Löhne, bis ein neues markträumendes Gleichgewicht erreicht ist. Hier würden dann alle Arbeitskraftanbieterinnen und Arbeitskraftanbieter zum sich einstellenden Reallohn Arbeit und alle Unternehmerinnen und Unternehmer die gewünschte Menge an Arbeit finden. Liegt der Reallohn oberhalb des Gleichgewichts, entsteht eine sogenannte Mindestlohnarbeitslosigkeit. Die abhängig Beschäftigten bieten mehr von ihrer Arbeitskraft an, aber die Unternehmerinnen und Unternehmer fragen gleichzeitig weniger als zum Gleichgewichtslohn an Arbeit nach. Arbeitslosigkeit ist demnach (neoklassisch) nur durch einen zu hohen Reallohn verursacht. Akzeptieren die Beschäftigten den abgesenkten niedrigeren Gleichgewichtslohn nicht, sind sie laut neoklassischer bzw. neoliberaler Theorie „freiwillig“ arbeitslos und dürften deshalb auch keine oder eine nur eingeschränkte staatliche Unterstützung erhalten.

3.7 Arbeitsmarktrealitäten

Konfrontiert man die neoklassische bzw. neoliberale Arbeitsmarkttheorie mit der ökonomischen Realität, dann ist festzustellen, dass das Arbeitsangebot durch die Bevölkerung bzw. das daraus abgeleitete Erwerbspersonenpotenzial bestimmt wird. Wie viele Arbeitskräfte aus dem Erwerbspersonenpotenzial aber letztlich nachgefragt werden, darüber entscheiden ausschließlich die Unternehmerinnen und Unternehmer. Hier sind zwei Bedingungen entscheidend:

- Erstens die im Produktionsprozess zu verrichtende (anfallende) Arbeit und die dabei zum Tragen kommende Arbeitsproduktivität.
- Zweitens das Wertgrenzprodukt der Arbeit, das größer sein muss als das Arbeitsentgelt. Es muss also eine Mehrwertproduktion stattfinden.

Ist die Wachstumsrate der Kapitalintensität dabei größer als die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität, dann sinkt die im Kapitalismus entscheidende Größe, die Profitrate. Damit kommt die Verteilungsfrage ins Spiel. Wird das Sinken der Profitrate von den Kapitaleignerinnen und Kapitaleignern nicht akzeptiert, so muss die Lohnquote sinken und die Profitquote steigen. Die Reallöhne können dann nur unterhalb der Rate der Arbeitsproduktivität zulegen.

Das hat im Ergebnis fatale gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen: Der entstehende kaufkraftbedingte Nachfrageausfall und die steigende Arbeitslosigkeit, verbunden mit noch mehr Nachfrageausfall, kommen wie ein Bumerang zu den Unternehmen zurück. Nicht ausgelastete Kapazitäten und ein Preisverfall mit deflatorischen Tendenzen lassen am Ende die Profitrate trotz der Umverteilungsversuche sinken. Dann ist die Krise da, und die kapitalismusimmanente einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle schlägt zu. Dennoch gibt es für einzelne Unternehmen und auch für Volkswirtschaften einen Ausweg aus dieser Falle. Dieser besteht in einer internationalen Expansion, also im Verkauf jener Waren im Ausland, für die im Inland wegen des umverteilungsbedingten Kaufkraftverlustes nicht genügend Nachfrage vorhanden ist. „Die Lösung hat eine gewisse Eleganz für sich“, schreibt Jörg Huffs Schmid, „denn sie bringt zwei sich im Inland widersprechende Ziele – Kostensenkung und Nachfragesteigerung – miteinander in Einklang. Produktivitätssteigerungen sowie Abbau von Löhnen und Sozialleistungen führen zu Kostensenkungen und potenzieller Erhöhung der Profitspannen. Der durch diese Maßnahmen bewirkte Ausfall inländischer Endnachfrage wird durch die zusätzliche Auslandsnachfrage ausgeglichen. Das führt dazu, dass die durch die Kostensenkungen möglich gewordenen Profite auch tatsächlich erzielt werden. Der Doppelcharakter der Löhne als Kostenfaktor (der möglichst gering gehalten werden muss) und

als wichtigstes Nachfrageaggregat (das möglichst groß sein soll) wird aufgelöst. Für das exportierende Unternehmen sind dann Löhne nur noch Kosten, die mit allen Mitteln zu drücken sind.“ (Huffs Schmid 1994, S. 734 f.)

Die Ergebnisse einer solchen Politik sind im deutschen Außenbeitrag bzw. Exportüberschuss abzulesen. Allein im Jahr 2016 lag dieser Außenbeitrag bei 241 Milliarden Euro, das entspricht 7,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Damit blieb die inländische Nachfrage massiv hinter der inländischen Produktion zurück: Die deutsche Volkswirtschaft lebt – entgegen der Vorgaben des noch gültigen Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes von 1967, das ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht verlangt – auf Kosten der anderen Länder. Der Überschuss entspricht 3,3 Millionen Arbeitsplätzen, die in den Ländern mit Importüberschüssen fehlen. Massiv bei den deutschen Exportüberschüssen geholfen hat die Einführung des Euros. Dadurch können die mittlerweile 19 Euroländer gegenüber Deutschland ihre Währungen nicht mehr abwerten, um Wettbewerbsnachteile bei den Stückkosten auszugleichen. Deutsche Exportfirmen, aufgrund ihrer angebotenen Produktpalette, Produktqualitäten und Lieferzuverlässigkeiten ohnehin schon stark, erzielen jetzt so gut wie uneinholbare Preis- und Wettbewerbsvorteile. Und trotz der extrem hohen Exportüberschüsse und einem daraus folgenden „Export“ von Arbeitslosigkeit konnte das bestehende personelle Produktionspotenzial in Deutschland nicht ausgelastet werden. Es lag und liegt bis heute Massenarbeitslosigkeit vor, die zusätzlich einen riesigen Niedriglohnsektor hat entstehen lassen.

Die Gewerkschaften sind dadurch in ihrer Verhandlungsmacht geschwächt. Sie schaffen es nicht mehr, in den Tarifverhandlungen die Reallöhne mit der Produktivitätsrate wachsen zu lassen. Bei fallenden Reallöhnen bieten die abhängig Beschäftigten, um ihr Einkommen zu halten, nicht weniger, sondern mehr Arbeitskraft an. Es kommt also zu einer anormalen Angebotsreaktion, die letztlich in prekären Beschäftigungsverhältnissen, in einem Niedriglohnsektor endet, wo Arbeitsentgelte gezahlt werden, von denen man nicht leben und nicht sterben kann. Ex-Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) und andere Neoliberale werten dies als einen Erfolg. Zur Eröffnung des Weltwirt-

schaftsforums in Davos sagte Schröder 2005 mit hörbarem Stolz: „Wir haben einen der am besten funktionierenden Niedriglohnssektoren aufgebaut, den es in Europa gibt.“ (Zit. nach Ossietzky 2013, S. 247)

In der Tat: Mit der 2003 von der rot-grünen Bundesregierung auf den Weg gebrachten Agenda 2010 ist es zu einer massiven Prekarisierung der Arbeitsmärkte mit Lohnsenkungen, Leistungskürzungen, rigiden Zumutbarkeitsregelungen und Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft gekommen (Krause/Köhler 2011, S. 588 ff.; Bischoff/Müller 2016, S. 22ff.). Leiharbeit, Befristungen und Minijobs auf 450-Euro-Basis boomen. Man zwingt die Erwerbsfähigen, fast jede noch so schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen (vgl. Bischoff/Müller 2015, S. 13ff.). „Sozial ist, was Arbeit schafft“, lautet hier das neoliberale Credo. Heute gibt es laut Bundesagentur für Arbeit rund 7,4 Millionen geringfügig entlohnte Beschäftigte in Deutschland, davon arbeiten 4,8 Millionen als ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte und 2,6 Millionen in einem Nebenjob. Diese Arbeitsmarktperversionen wird auch der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn von 8,50 Euro nicht kompensieren können. Auch die Erhöhung auf 8,84 Euro brutto je Zeitstunde zum 1. Januar 2017 ist noch weit von der in Deutschland mit 10,67 Euro gültigen 60-prozentigen Niedriglohnschwelle entfernt. Der Mindestlohn ist in Deutschland weiter ein Armutslohn (Butterwegge 2015, S. 58; Schulten 2016). Bei einer 40-Stunden-Woche bringt er brutto im Monat 1.520 Euro. Netto sind das noch 1.117 Euro (nach Abzug von Steuern in Höhe von 87 Euro in der Steuerklasse I sowie von Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 316 Euro). Dennoch hat die Einführung des Mindestlohns zu Verbesserungen geführt und nicht, wie von Neoliberalen prognostiziert, zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit.

Schaut man auf die langfristige Entwicklung der Arbeitsmärkte seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland und seit der deutschen Wiedervereinigung, so ist der empirische Befund vernichtend. In 67 Jahren Bundesrepublik war die zunächst westdeutsche Volkswirtschaft und ab 1991 die gesamtdeutsche Wirtschaft nur 15 Jahre vollbeschäftigt, 52 Jahre lang lag dagegen Massenarbeitslosigkeit vor. Seit der schweren Weltwirtschaftskrise von 1974/1975 kann nur noch von

dem verheerenden Zustand einer weit unterbeschäftigten und damit von einer gesamtwirtschaftlich suboptimalen Wirtschaft gesprochen werden. Die Volkswirtschaft wird mit hohen fiskalischen Kosten für die Arbeitslosigkeit belastet, die nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg von 2001 bis 2013 bei jahresdurchschnittlich 71,1 Milliarden Euro lagen. (IAB 2014) Ohne Arbeitslosigkeit hätte der Staat (inklusive der Sozialversicherungshaushalte) von 2001 bis 2013 keine zusätzlichen Staatsschulden machen müssen. Im Gegenteil, er hätte einen jahresdurchschnittlichen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 22,9 Milliarden Euro erzielt (Bontrup 2016, S. 64).

3.8 Produktions-Produktivitätslücke

Entscheidend für die Vollbeschäftigung in einer Volkswirtschaft ist neben dem angebotsseitig gegebenen Erwerbspersonenpotenzial die nachfrageseitige Entwicklung des realen BIP-Wachstums in Relation zum Wachstum der Produktivität. Kommt es bei einem rückläufigen Arbeitsvolumen gesamtwirtschaftlich nicht zu einer Reduzierung der Arbeitszeit, so sinkt die Beschäftigung, und es entsteht Arbeitslosigkeit. Ein erhöhtes Erwerbspersonenpotenzial (z.B. durch zugewanderte Geflüchtete) erhöht dann noch die womöglich schon bestehende Arbeitslosigkeit. Im langfristigen Trend lagen hier bis auf die 1980er Jahre und in jüngster Zeit von 2010 bis 2015 die Produktivitätsraten in Deutschland immer oberhalb der realen BIP-Wachstumsraten (vgl. Tabelle 6).

Speziell von 1991 bis 2015, seit der deutschen Wiedervereinigung, zeigt sich ein jahresdurchschnittlich um 0,1 Prozentpunkte größeres Wachstum der Produktivität in Relation zum Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes. Dadurch ging das Arbeitsvolumen im Jahresdurchschnitt um 0,1 Prozentpunkte zurück. Hierdurch konnte in der Folge die schon vor der Wiedervereinigung bestehende Massenarbeitslosigkeit nicht abgebaut werden bzw. mit dem zunächst bis 2005 stark rückläufigen Arbeitsvolumen stiegen zwischenzeitlich sogar die

Tabelle 6: Produktions-Produktivitätslücke in Deutschland (jahresdurchschnittliche Veränderungsraten in Prozent)

	1960er Jahre	1970er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahre	2000er Jahre	2010 -2015	JDN
Produktionsrate*	4,4	2,9	2,6	1,4	0,9	2,0	2,4
Produktivitätsrate**	5,2	3,8	2,4	1,9	1,2	1,1	2,6
Arbeitsvolumen	-0,8	-0,9	0,2	-0,5	-0,3	0,9	-0,2

* Reales Bruttoinlandsprodukt

** Produktivitätsrate auf Stundenbasis (Erwerbstätige)

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.1; eigene Berechnungen

registrierten Arbeitslosenzahlen dramatisch auf fast 4,9 Millionen an (vgl. Tabelle 7). Erst ab 2006 ist es sukzessive zu einem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit gekommen. Das Arbeitsvolumen stieg – mit Ausnahme des schweren Krisenjahres 2009 und der Jahre 2012 und 2013 – wieder an. Die Produktivitätsraten lagen mit jahresdurchschnittlich 0,8 Prozent unter den realen Wachstumsraten des BIPs mit 1,4 Prozent, weshalb in der Folge das Arbeitsvolumen von 2006 bis 2015 um 0,6 Prozentpunkte zunahm (vgl. Tabelle 7).

3.9 Mit Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich endlich Massenarbeitslosigkeit bekämpfen

Der Adorno-Schüler und Assistent von Jürgen Habermas, der bekannte Sozialphilosoph und Soziologe Oskar Negt, schreibt: „Es ist eben ein Skandal, [...] für Millionen von Menschen das zivilisatorische Mi-

Tabelle 7: BIP- und Produktivitätswachstum

Jahr	BIP (real) in Prozent zum Vor- jahr	Produkti- vität* in Prozent zum Vor- jahr	Arbeits- volumen in Prozent zum Vor- jahr	Arbeits- volumen in Mrd. Std.	Registrier- te Arbeits- lose in 1.000	in Prozent zum Vorjahr
1991	-	-	-	60.082	2.602	-
1992	1,9	2,5	-0,6	59.735	2.978	14,5
1993	-1,0	1,4	-2,4	58.318	3.419	14,8
1994	2,5	2,7	-0,2	58.188	3.698	8,2
1995	1,7	2,4	-0,7	57.781	3.612	-2,3
1996	0,8	2,0	-1,2	57.074	3.965	9,8
1997	1,8	2,3	-0,5	56.770	4.384	10,6
1998	2,0	1,1	0,9	57.189	4.279	-2,4
1999	2,0	0,9	1,1	57.745	4.099	-4,2
2000	3,0	2,5	0,5	57.960	3.889	-5,1
2001	1,7	2,7	-1,0	57.401	3.852	-1,0
2002	0,0	1,2	-1,2	56.705	4.060	5,4
2003	-0,7	0,8	-1,5	55.850	4.376	7,8
2004	1,2	1,0	0,2	55.946	4.381	0,1
2005	0,7	1,5	-0,8	55.500	4.863	11,0
2006	3,7	1,9	1,8	56.467	4.487	-7,7
2007	3,3	1,5	1,8	57.437	3.776	-15,8
2008	1,1	0,2	0,9	57.950	3.258	-13,7
2009	-5,6	-2,6	-3,0	56.133	3.415	4,8
2010	4,1	2,5	1,6	57.013	3.238	-5,2
2011	3,7	2,1	1,6	57.909	2.976	-8,1
2012	0,4	0,5	-0,1	57.845	2.897	-2,7
2013	0,3	0,7	-0,4	57.639	2.873	-0,8
2014	1,6	0,4	1,2	58.349	2.763	-3,8
2015	1,7	0,5	1,2	59.025	2.790	1,0
JDN	1,3	1,4	-0,1	-1.057	188	0,3

* je Erwerbstätigenstunde — Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5. 2012 und 2015, eigene Berechnungen

nimum für eine menschliche Existenzweise nicht zu sichern: nämlich einen Arbeitsplatz, einen konkreten Ort, wo die Menschen ihre gesellschaftlich gebildeten Arbeitsvermögen anwenden können, um von bezahlter Leistung zu leben. [...] Wenn ich in diesem Zusammenhang von Gewalt spreche, so meine ich das buchstäblich: Arbeitslosigkeit ist ein Gewaltakt, ein Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität, auf die Unversehrtheit der davon betroffenen Menschen. Sie ist Raub und Enteignung der Fähigkeiten und Eigenschaften, die innerhalb der Familie, der Schule, der Lehre in der Regel in einem mühsamen und aufwendigen Bildungsprozess erworben worden sind und jetzt, von ihren gesellschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten abgeschnitten, in Gefahr sind zu verrotten und schwere Persönlichkeitsstörungen hervorzurufen.“ (Negt 2016, S. 84f.)

Soll endlich die verhängnisvolle Massenarbeitslosigkeit beseitigt werden, so muss man das Arbeitsvolumen verknappen. Seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ist dies, außer in einer kurzen Vollbeschäftigungsphase, nicht adäquat umgesetzt worden. Zu lange „lebt“ Deutschland schon mit Massenarbeitslosigkeit – und daran wird sich auch, trotz des demografischen Wandels, ohne eine kollektive Arbeitszeitverkürzung in Zukunft nichts ändern. Technik und ihre Wissenschaft – von der Erfindung der Dampfmaschine als erste industrielle Revolution über die technisierte Massenproduktion (insbesondere durch das Fließband) und die computergesteuerte Massenfertigung bis zur Vernetzung der IT-gesteuerten Maschinenproduktion als vierte Revolution (Industrie 4.0) – haben letztlich immer mehr wirtschaftliche Leistung (Wachstum) möglich gemacht; gleichzeitig konnte durch Technik die erforderliche Arbeitszeit in den letzten 150 Jahren deutlich sinken (vgl. Bontrup 2016, S. 64). Ohne Arbeitszeitverkürzung, die nichts anderes impliziert als eine Partizipation der abhängig Beschäftigten an der Technik- bzw. Produktivitätsentwicklung, wäre es aufgrund der enormen Produktivitätsgewinne zu einer derart hohen Massenarbeitslosigkeit gekommen, dass realiter die Entwicklung des kapitalistischen Systems schlicht nicht möglich gewesen wäre (Bosch 1998, S. 354). Resultiert daher das wirtschaftliche Wachstum, die Leistung, aus einem Produktivitätsanstieg, so ist es gesamtwirtschaftlich

auch kein Problem, eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohn- und Personalausgleich umzusetzen.

Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohn- und Personalausgleich heißt: Der Lohnsatz kann hier immer auf dem Niveau der Produktivitätsrate erhöht und gleichzeitig die Arbeitszeit verringert werden. Dann liegt Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich vor. Die Beschäftigten behalten ihr Realeinkommen, arbeiten dafür aber weniger. Das ist ihr „Benefit“. Die durch die Arbeitszeitverkürzung freigesetzte Arbeitszeit schafft schließlich das Volumen für die Beschäftigung von Arbeitslosen. Das sorgt für den notwendigen Personalausgleich. Der ganze Vorgang ist im Ergebnis lohnstückkosten- und preisneutral. Außerdem ändert sich an der Verteilung der Wertschöpfung nichts. Die Lohn- und die Gewinnquote bleiben konstant. Das heißt, auch der Gewinn steigt in der Höhe der Produktivitätsrate; aufgrund der Verteilungsneutralität ist zudem sichergestellt, dass es durch die Arbeitszeitverkürzung zu keinem Nachfrageausfall kommt. Die durch die Produktivität gestiegene Wertschöpfung entfällt als Einkommen auf die eingestellten Arbeitslosen bzw. jetzt Neubeschäftigten und als zusätzlicher Gewinn auf die Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner (Unternehmerinnen und Unternehmer), womit es auch nicht zu weniger Investitionen kommen muss – vorausgesetzt, die Unternehmerinnen und Unternehmer lenken ihren zusätzlichen Gewinn nicht auf die Kapitalmärkte. Ernstzunehmende Kritikerinnen und Kritiker einer Arbeitszeitverkürzung monieren aber zu Recht, dass es so zu einer klasseninhärenten Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung kommt, das heißt, die Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner beteiligen sich nicht an der Finanzierung der Arbeitszeitverkürzung. Das ist aufgrund der Verteilungsneutralität richtig. Wer das allerdings nicht will, muss umverteilen. Dann muss die Lohnquote zulasten der Gewinn- bzw. Mehrwertquote steigen.

3.10 Arbeitszeitverkürzung verlangt nach Umverteilung

Eine Umverteilung zugunsten der Lohnquote auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ist auch immer dann notwendig, wenn die Rate der Ar-

beitszeitverkürzung bei vorliegender Massenarbeitslosigkeit größer ausfallen muss, als die Produktivitätsrate realiter steigt. Das ist wegen der in der Vergangenheit sträflich unterlassenen Arbeitszeitreduzierungen der Fall. Um die heutige Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten mit einer durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 36,3 Stunden (Stand 2015; vgl. Tabelle 8) auf eine 30-Stunden-Woche zu verkürzen, um damit Arbeitslose und Unterbeschäftigte mit einer 30-Stunden-Woche zu beschäftigen, ist eine jährliche Arbeitszeitreduzierung von vier Prozent und damit ein Adaptionszeitraum von fünf Jahren (2016

Tabelle 8: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitverkürzung

Jahr	Vollzeitbeschäftigte	Std./Woche	Std./Jahr**	Rechnerischer*** Beschäftigungseffekt	Tatsächlicher**** Beschäftigungseffekt
2015*	23.908.000	36,3	1.597		
2016	24.638.363	34,9	1.536	949.471	730.363
2017	25.395.439	33,6	1.477	984.200	757.077
2018	26.179.589	32,3	1.420	1.019.394	784.150
2019	26.991.016	31,1	1.365	1.054.855	811.427
2020	27.813.286	29,9	1.313	1.068.951	822.270
Summe	3.905.286	-6,4	-284	5.076.872	3.905.286

* 2015 (Ist-Zahlen)

** auf der Basis von 44 Wochen pro Jahr

*** 2016–2020, Berechnung nach der Formel: Mehrbedarf an Arbeitskräften = gekürzte Arbeitszeit x Beschäftigte : Arbeitszeit je Beschäftigten nach Verkürzung der Arbeitszeit

**** nach Abzug von 30 Prozent produktivitätsinduzierter Effekt

Quelle: Eigene Berechnungen

bis 2020) notwendig. Damit würden gut 3,9 Millionen Menschen mit einer 30-Stunden-Woche zusätzlich Arbeit finden. Hierbei ist ein produktivitätsinduzierter Effekt von 30 Prozent berücksichtigt, der dadurch entsteht, dass die Beschäftigten bei verkürzten Arbeitszeiten produktiver arbeiten und somit der rechnerische Effekt nicht voll zur Anwendung kommt (vgl. Tabelle 8). Bei zurzeit ca. fünf Millionen fehlenden Arbeitsplätzen in Deutschland wäre also selbst die 30-Stunden-Woche als „kurze Vollzeit für alle“ nicht ausreichend. Die vielen Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten, die lieber gestern als heute zumindest eine 30-Stunden-Woche hätten, würden weiter leer ausgehen.

Hier würde nur die Einführung einer öffentlich geförderten Beschäftigung im Staatssektor helfen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat deshalb im MEMORANDUM 2016 noch einmal ein Programm für gute öffentlich geförderte Beschäftigung im Umfang von rund 300.000 Stellen entwickelt und von der Politik eingefordert.

Muss die Arbeitszeit, wie oben aufgezeigt, jährlich um vier Prozent gesenkt werden, es stehen aber nur 1,4 Prozent als Produktivitätszuwachs (langjähriger Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2015; vgl. Tabelle 7) zur Finanzierung bereit, so muss die Differenz zwischen benötigter und tatsächlicher Produktivität in Höhe von 2,6 Prozentpunkten durch Umverteilung, durch ein Sinken der gesamtwirtschaftlichen Gewinnquote, ausgeglichen werden. Was bedeutet dies aber konkret für die Umverteilung? Dazu wird vom Volkseinkommen des Jahres 2015 in Höhe von 2.265,1 Milliarden Euro ausgegangen. Davon entfielen 1.542,8 Milliarden Euro auf die Arbeitnehmerentgelte, was einer Lohnquote von 68,1 Prozent entsprach. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen betragen 722,3 Milliarden Euro, sodass die Bruttogewinnquote bei 31,9 Prozent lag. Zieht man vom Arbeitnehmerentgelt die Sozialbeiträge der Unternehmerinnen und Unternehmer zur Sozialversicherung in Höhe von 280,5 Milliarden Euro ab, so erhält man die Bruttolohn- und Gehaltssumme in Höhe von 1.262,3 Milliarden Euro. Davon entfielen rund 85 Prozent, also 1.073,0 Milliarden Euro, auf die Vollzeitbeschäftigten (23.908.000). Demnach betrug 2015 das durchschnitt-

liche Jahresbruttoeinkommen pro Vollzeitbeschäftigten 44.880 Euro bzw. monatlich 3.740 Euro. Sollen die abhängig Beschäftigten und die zusätzlich aufgrund der Arbeitszeitverkürzung eingestellten Arbeitslosen die um 2,6 Prozent oberhalb der Produktivitätsrate von 1,4 Prozent liegende Arbeitszeitverkürzung von vier Prozent pro Jahr finanzieren, so würde sich der kumulierte Brutto-Einkommensverlust von 2016 bis 2020 auf 5.406 Euro pro Vollzeit-Beschäftigten bzw. in der Summe auf 141,4 Milliarden Euro belaufen (vgl. Tabelle 9).

Soll das Einkommen der abhängig Beschäftigten in Vollzeit dagegen nicht abgesenkt werden, es also zu einem vollen Lohn- und Gehaltsausgleich kommen, so müsste um diesen Betrag von 141,4 Milliarden Euro das Unternehmens- und Vermögenseinkommen sukzessive sinken.

Tabelle 9: Verteilung bei Arbeitszeitverkürzung oberhalb der Produktivitätsrate

Jahr	Jahresbruttoeinkommen pro Beschäftigten in Euro	Beschäftigte nach Arbeitszeitverkürzung	Bruttolohn- und Gehaltssumme (Kürzung) in Euro	Unternehmens- u. Vermögenseinkommen in Mrd. Euro	Unternehmens- u. Vermögenseinkommen (nach Kürzung) in Mrd. Euro	Volkseinkommen in Mrd. Euro	Bruttogewinnquote nach Kürzung in Prozent
2015	44.880	23.908.000		722,3	722,3	2.265,10	31,9
2016	43.743	24.638.363	28,0	752,6	724,6	2.346,60	30,9
2017	42.634	25.395.439	28,2	784,2	756,1	2.431,10	31,1
2018	41.554	26.179.589	28,3	817,2	788,9	2.518,60	31,3
2019	40.501	26.991.016	28,4	851,5	823,1	2.609,30	31,5
2020	39.474	27.813.286	28,5	887,3	858,7	2.703,20	31,8
Summe	-5.406	3.905.286	141,4	165,0	23,5	438,1	

Es käme demnach zu einer Umverteilung zulasten der Gewinnquote. Unterstellt, das Volkseinkommen würde aber – wie im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2015 – auch in den Jahren 2016 bis 2020 um 3,6 Prozent steigen und das Unternehmens- und Vermögenseinkommen ebenso wie in der Vergangenheit um 4,2 Prozent, so käme es, trotz der Kürzungen, nur zu einem Rückgang der Bruttogewinnquote in Höhe von 0,1 Prozentpunkten (von 31,9 auf 31,8 Prozent) (vgl. Tabelle 9).

3.11 Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzungen verstärken – Mitbestimmung der Betriebs- und Personalräte ausbauen

Der durch Arbeitszeitverkürzung angestrebte und notwendige Personalausgleich stellt sich bei der Vereinbarung und Umsetzung von Arbeitszeitverkürzungen nicht automatisch ein, da die Unternehmerinnen und Unternehmer einen Teil der Arbeitszeitverkürzung aufgrund ihrer Festlegung der Personalstärke durch Arbeitsintensivierung auffangen lassen. Vor allem im Zuge der Finanzialisierung kapitalistischer und öffentlicher Unternehmen sind in den vergangenen Jahren Systeme indirekter Steuerung eingeführt worden, die einen unmittelbaren und kontrollierbaren Zusammenhang zwischen Arbeitsstunden und Arbeitsleistung bewusst verdrängt haben. Diesen Personalbemessungssystemen liegt nicht mehr ein klar definiertes Verhältnis von Arbeitsmenge und -zeit zugrunde, entscheidend sind vielmehr betriebswirtschaftliche Kosten- und Renditevorgaben oder – wie im öffentlichen Dienst und im Gesundheitsbereich – Budgetvorgaben, durch die Kosten eingespart werden sollen. Die Unternehmen sind zugleich aus dem Bereich mitbestimmter Personalbemessungssysteme (Leistungslohn) geflohen (das BetrVG und die PersVG kennen keine Mitbestimmung bei der Personalplanung außerhalb von Leistungslohnsystemen). Wenn Beschäftigten über diese Systeme ein bestimmtes Arbeitspensum vorgegeben wird, dann werden sie unter dem Deckmantel der Eigenverantwortung genötigt, auch mit reduziertem Per-

sonal die gleiche Arbeitsmenge zu bewältigen. Arbeitsverdichtung und entgrenzte Arbeitszeiten sind die Folge. Beschäftigte haben deshalb in den vergangenen Jahrzehnten häufig erlebt, dass Arbeitszeitverkürzung bzw. Personalreduzierung zumindest zu wesentlichen Teilen von ihnen aufgefangen werden mussten. Diese Zeitnot in der Arbeit macht es schwer, für weitere Schritte in der Arbeitszeitverkürzung zu kämpfen, wenn sie nicht an Maßnahmen gegen Arbeitsverdichtung und für selbstbestimmtere Arbeitszeiten gekoppelt werden. Klar ist aber auch, dass diese Managementmethoden der indirekten Steuerung mit Arbeitsverdichtung begrenzt sind: Arbeit kann nicht uferlos intensiviert werden. Sie sind auch nicht in allen Bereichen umzusetzen, bei denen z.B. Präsenzpflcht besteht. Deshalb ist die Beschäftigungswirkung einer Arbeitszeitverkürzung keinesfalls auf null gesunken. Sie muss aber durch eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte für die betrieblichen Interessenvertretungen so erweitert werden, dass das Verhältnis von Arbeitsmenge bzw. Leistungsvorgabe zu vorhandener Personalstärke wieder in Einklang gebracht werden kann.

Das Ziel, durch mitbestimmte und regulierte Personalbemessungssysteme wieder humane Arbeitsbedingungen und mehr Beschäftigung zu schaffen, hängt deshalb eng mit dem Ziel zusammen, durch Arbeitszeitverkürzung humanere Lebensbedingungen, mehr Beschäftigung und damit die Überwindung der Massenarbeitslosigkeit zu erreichen.

3.12 Gesellschaftliche Bewegung zur Arbeitszeitverkürzung erforderlich

Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich kann in Richtung einer 30-Stunden-Woche umgesetzt und zur Stoßrichtung der Tarifpolitik in Deutschland gemacht werden. Die Gewerkschaften werden die Arbeitszeitverkürzung aber in den Tarifverhandlungen nicht alleine gegen den geballten Widerstand aus dem Unternehmerlager durchsetzen können. Deshalb fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zum wiederholten Male insbesondere die Politik, Sozial- und Umweltverbände sowie die Kirchen auf, die Ge-

werkschaften bei ihrem notwendigen Kampf um die Einführung einer 30-Stunden-Woche zu unterstützen.

Arbeitszeitverkürzung ist ein wichtiges Instrument, um die mittlerweile seit über 40 Jahren bestehende Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen und die gesamtwirtschaftlich und auch gesellschaftlich destruktive Lohnkonkurrenz unter den Beschäftigten zu entschärfen. Arbeitszeitverlängerungen, zu denen auch die Rente mit 67 zählt, sind dagegen unter den Bedingungen einer Massenerwerbslosigkeit absurd. Mit der stark zunehmenden Digitalisierung, so ist zu befürchten, wird sich das Niveau bei den Anforderungen, die mit einer heute schon hohen Arbeitsflexibilität und damit Arbeitsbelastung verbunden sind, noch mehr erhöhen. Nahezu monatlich veröffentlichen die Krankenkassen bereits jetzt die Ergebnisse neuer Studien und warnen vor wachsenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen wie Burnout und psychosomatischen Erkrankungen in den Betrieben. Der Stressreport Deutschland zeigt regelmäßig, wie Arbeitsstress und Arbeitsdruck ansteigen.

Die beste Medizin dagegen ist eine kollektive Arbeitszeitverkürzung. Sie kann auch eine erhöhte Zeitsouveränität und weniger Fremdbestimmung für jene bedeuten, die in den Unternehmen an Taktvorgaben gebunden sind und für die eine größere individuelle Arbeitszeitflexibilität derzeit unerreichbar scheint. Arbeitszeitverkürzungen sind aber auch für die Gleichstellung von Mann und Frau sowie für die Familien vonnöten. Eine kurze Vollzeit für alle ist hier potenziell die beste Voraussetzung für die geschlechtergerechte Aufteilung jeglicher Arbeit: der Erwerbsarbeit, der Hausarbeit, der Erziehungs- und der Pflegearbeit. Nicht zuletzt sind Arbeitszeitverkürzungen erforderlich, um genügend Zeit für gesellschaftliches und politisches Engagement sowie für kreative Selbstentfaltung zu haben. Zur dringend gebotenen Durchsetzung der Arbeitszeitverkürzung müssen sich die Gewerkschaften und andere gesellschaftliche Kräfte verbünden. Es geht darum, eine gesellschaftliche Bewegung in Gang zu setzen, die einen neuen Gesellschaftsvertrag bewirkt und sich dafür einsetzt, dass das Arbeitszeitgesetz und Tarifverträge in erster Linie auf Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohn- und Personalausgleich ausgerichtet werden. Dabei darf jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass auch weiterhin

eine Qualifikations-Diskrepanz bestehen kann. Zur Entschärfung sind weitergehende Maßnahmen notwendig.

3.13 Arbeitszeit ist wieder ein Thema – auch in der Politik

In den vergangenen Jahren hat sich die Auseinandersetzung um die Arbeitszeit wieder intensiviert, vor allem durch Forderungen nach mehr Zeitsouveränität z.B. durch individuelle Rechtsansprüche auf Wahlarbeitszeit. Diese Forderungen beinhalten eine Verkürzung der Arbeitszeit in Richtung einer kurzen Vollzeit für alle. Die IG Metall hat unter dem Motto „Meine Zeit – mein Leben“ eine Arbeitszeitkampagne begonnen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Bundesregierung wiederum versuchen, diese Ziele durch die Propagierung eines „Flexibilitätskompromisses“ zu vereinnahmen (siehe auch Weißbuch 4.0 des Bundesarbeitsministeriums von 11/2016) oder sogar zu einer weiteren Aufweichung des Arbeitszeitgesetzes zu benutzen. Dem sind alternative Arbeitszeitverkürzungs- und Gestaltungskonzepte entgegenzusetzen, die die Bedürfnisse der Beschäftigten nach unterschiedlichen, aber insgesamt kürzeren Arbeitszeiten mit dem gesamtgesellschaftlichen Ziel verbinden, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

In diesem Rahmen ergeben sich weitere Forderungen zur Arbeitszeitverkürzung und -gestaltung:

- Die Reduzierung der tatsächlichen Arbeitszeit auf die tariflich bzw. vertraglich vereinbarte Arbeitszeit durch betriebliche Auseinandersetzungen. Laut dem WSI-Arbeitszeitreport von 2014 leisteten die Vollzeitbeschäftigten im Schnitt vier Überstunden pro Woche und kamen so auf eine reale Arbeitszeit von 41,9 Stunden gegenüber der tariflichen von 37,9 Stunden. Etwa 60 Prozent davon waren unbezahlte Überstunden.
- Herabsetzung des generellen Renteneintrittsalters auf 65 Jahre, bei besonders belasteten Beschäftigtengruppen auf 63 Jahre.
- Lebensphasenspezifische Arbeitszeitverkürzung in der Eltern- oder Pflegezeit, für Weiterbildung und Ehrenamt (siehe MEMORAN-

DUM 2015); das Bundesfamilienministerium plant z.B. eine Ausweitung der Elterngeld-plus-Regelung zu einer Familienarbeitszeit, bei der Eltern 300 Euro pro Monat für zwei Jahre bekommen sollen, wenn sie ihre Arbeitszeit auf 32 Stunden pro Woche reduzieren. Dieses Vorhaben wäre ein erster Schritt zur gleichberechtigten Verteilung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit sowie zur Reduzierung des Unterschiedes zwischen Vollzeit und Teilzeit in Richtung einer kurzen Vollzeit für alle.

- Herabsetzung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche. Damit könnte auch offensiv den Wirtschaftsverbänden begegnet werden, die die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen zum Acht-Stunden-Tag und zur Höchstarbeitszeit von zehn Stunden pro Tag sowie die Bestimmungen zur Elf-Stunden-Ruhezeit verschlechtern wollen.

3.14 Prekäre Beschäftigung und Niedriglohnssektor bekämpfen – Abbau atypischer Beschäftigungsverhältnisse

Vollbeschäftigung erfordert auch, Erwerbstätigen stabile Arbeitsplätze anzubieten, von denen sie eigenständig leben und sich sozial absichern können. Die Deregulierungsmaßnahmen der vergangenen 20 Jahre müssen rückgängig gemacht werden.

- *Abschaffung sachgrundloser Befristung:* Die Anzahl befristeter Beschäftigter ist zwischen 1991 und 2010 von 1.968 Millionen auf 2.858 Millionen gestiegen – das sind 9,2 Prozent aller abhängig Beschäftigten –, um dann bis 2015 auf 2.531 Millionen (das sind 7,8 Prozent) zu sinken. Allerdings stagniert die Zahl seit drei Jahren. Besonders hoch ist der Anteil der befristeten Arbeitsverhältnisse im Gesundheits- und Erziehungswesen, die mit 16 bzw. 15 Prozent Spitzenreiter bei der Beschäftigung Befristeter auch im höher qualifizierten Bereich sind. Es betrifft aber auch das verarbeitende Gewerbe mit 14 Prozent, in dem vor allem geringer Qualifizierte befristet arbeiten. Um diesen Anteil deutlich zu reduzieren, muss

per Gesetz die Befristung von Arbeitsverhältnissen ohne sachlichen Grund verboten werden; so war die Rechtslage bis Mitte der 1980er Jahre.

- *Reduzierung der Leiharbeit und der Werkverträge:* Die schlimmsten Dumpinglöhne in der Leiharbeit sind zwar durch Tarifverträge und Mindestlohn etwas zurückgedrängt worden, die Zahl der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter verharrt jedoch trotzdem knapp unter der Millionengrenze. Gleichzeitig sind viele Unternehmen auf Werkverträge ausgewichen. Die Große Koalition hatte zwar 2013 vereinbart, den Missbrauch von Werkverträgen und Leiharbeit einzuschränken. Das jetzt verabschiedete Gesetz wurde aber so stark entschärft, dass Leiharbeit bis zu 18 Monaten möglich ist und ein Anspruch auf gleiche Bezahlung erst nach neun Monaten entsteht. Da die meisten Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter für weniger als sechs Monate ausgeliehen werden, profitiert fast niemand davon. Auch die Kontrolle der Werkverträge ist völlig unzureichend, so dass das Gesetz insgesamt den Missbrauch nicht eindämmen wird. Hier muss politischer Druck aufgebaut werden, um in der nächsten Koalition eine Höchstdauer von maximal sechs Monaten und ein Anspruch auf gleiche Bezahlung nach drei Monaten Beschäftigung durchzusetzen. Gleichzeitig sollten die Gewerkschaften eine höhere tarifliche Bezahlung für Leiharbeit durchsetzen.
- *Sonderregelung für geringfügig Beschäftigte streichen und mehr Rechte für Teilzeitbeschäftigte schaffen:* Da Teilzeitbeschäftigte aus unterschiedlichen Gründen in Teilzeit arbeiten, müssen sich auch die Maßnahmen unterscheiden, um ihnen eine eigenständige Existenzgrundlage zu sichern. 1,8 Millionen der 10,6 Millionen Teilzeitbeschäftigten arbeiten aus Mangel an Vollzeitarbeitsplätzen in Teilzeit. Hier können einerseits die generellen Maßnahmen zur Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten greifen, um die Unterbeschäftigung abzubauen. Gleichzeitig müssen Teilzeitbeschäftigte einen Rechtsanspruch auf Aufstockung ihrer Stunden bis hin zur Vollzeit bekommen, um der „Teilzeitfalle“ zu entgehen. Ein entsprechendes Gesetz hatte die Große Koalition für diese Legislaturperiode verabredet; das Bundesministerium für Arbeit und

Soziales bereitet aktuell einen entsprechenden Gesetzentwurf vor, der allerdings auf erheblichen Widerstand bei der CDU/CSU stößt. Ein fauler Kompromiss wie bei der Leiharbeit ist zu befürchten.

Überfällig ist die ersatzlose Streichung der Sonderregelungen für geringfügig Beschäftigte. Immer noch arbeiten 7,4 Millionen als geringfügig Beschäftigte, davon 4,8 Millionen ausschließlich. Ein erheblicher Teil der Teilzeitbeschäftigten arbeitet aus familiären Gründen weniger, teilweise wegen schlechter Kinderbetreuungseinrichtungen oder unzumutbarer Arbeitszeiten bei Vollzeit; teilweise wollen geringfügig Beschäftigte aber auch mehr Zeit für sich und ihre Familie haben. Um diese Beschäftigten nicht in der „Teilzeitfalle“ zu belassen, müssen bessere Kinderbetreuungseinrichtungen und familienfreundlichere Arbeitszeiten es möglich machen, Stunden aufzustocken. Vor allem aber muss es für beide Elternteile normal werden, in dieser Lebensphase ohne entsprechenden Verlust an Einkommen, sozialer Absicherung und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten kürzer zu arbeiten (siehe MEMORANDUM 2015).

- *Mindestlohn und untere Tarifgruppen deutlich anheben:* Der Niedriglohnbereich ist durch die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohnes zum 1. Januar 2015 zurückgegangen (MEMORANDUM 2016). Das reicht aber nicht aus. Da die Niedriglohnschwelle (60 Prozent des Median-Stundenlohnes) bei 10,67 Euro liegt, muss der Mindestlohn auf wenigstens 12 Euro angehoben werden. Die Anhebung auf 8,84 Euro zum 1. Januar 2017 ist unzureichend. Sie entspricht allerdings der gesetzlichen Vorgabe, die die Erhöhung des Mindestlohnes an die durchschnittliche Steigerung der Tarifentgelte bindet und damit den Abstand zwischen gesetzlichem Mindestlohn und durchschnittlichen Tarifentgelten festschreibt. Diese Anbindung muss ersetzt werden durch das Ziel, Niedriglöhne generell abzubauen. Gleichzeitig müssen die Gewerkschaften weiterhin eine überdurchschnittliche Anhebung der Tarifeinkommen in den unteren Entgeltgruppen durchsetzen, damit der gesetzliche Mindestlohn für diese Entgeltgruppen die Ausnahme bleibt. Dazu muss auch die Möglichkeit erleichtert werden, Tarifverträge als allgemeinverbindlich zu erklären.

3.15 Zusätzliche Beschäftigung schaffen – Investitionen deutlich steigern

Eine weitere wichtige Voraussetzung für Vollbeschäftigung ist die Schaffung zusätzlicher stabiler, existenzsichernder Arbeitsmöglichkeiten. Im Gegensatz zu früheren Befürchtungen, dass die Arbeit ausgeht, gibt es in vielen Bereichen zu wenig Personal, weil im Zuge des Kostensparens Arbeit verdichtet bzw. notwendige Tätigkeiten gestrichen wurden. Nach Jahren des Kaputtsparens muss vor allem die öffentliche Daseinsvorsorge wieder auf- und ausgebaut werden; der Aufbau der vergangenen Jahre ist eher ein Tropfen auf den heißen Stein. Das erfordert neben der Finanzierung der zusätzlichen Stellen ein umfangreiches Qualifizierungsprogramm, bessere Arbeitsbedingungen (die mit mehr Personal zumindest teilweise erfüllt wären) und eine bessere Bezahlung. Diese Ziele finden inzwischen in der Bevölkerung breite Unterstützung und werden zunehmend von den Gewerkschaften aufgegriffen.

Im Bereich der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung müssen und können ebenfalls Hunderttausende von Arbeitsplätzen geschaffen werden, um dem gewachsenen Arbeitsstress abzubauen. Dadurch könnten die entgrenzten und überlangen Arbeitszeiten auch wieder auf die arbeitsvertraglich und tariflich geregelten Arbeitszeiten zurückgeführt werden. Die Auseinandersetzung um mitbestimmte Personalplanungs- und Personalbemessungssysteme, die allerdings mehr als hart wird, ist deshalb eine zentrale Voraussetzung sowohl für die Wiedererlangung humaner Arbeitsbedingungen als auch für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze.

In diesem Zusammenhang wird auf das von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit vielen Jahren entwickelte umfassende Investitionsprogramm verwiesen, das die vielen gesellschaftlichen Bedarfe, die durch den seit Jahren bewusst durch die rigide Finanzpolitik des Sparens und Kürzens aufgebauten Investitionsstau entstanden sind, mit hoher Beschäftigungswirkung beseitigt werden können.

3.16 Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors

Vor dem Hintergrund anhaltender Langzeitarbeitslosigkeit und in Anbetracht der Zahl an Geflüchteten muss darüber hinaus eine breite gesellschaftliche Initiative zur Schaffung von guter öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann soziale Teilhabe ermöglichen, aus Armut herausführen und ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für geringqualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer sein. Sie kann zugleich jenseits und ergänzend zu bestehenden Beschäftigungsverhältnissen in vielen Bereichen gesellschaftliche Bedarfe aufgreifen und befriedigen. Der Bedarf an gemeinwohlorientierter Arbeit ist groß, vor allem im sozialen und kulturellen Bereich. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb, ein Programm „Gute öffentlich geförderte Beschäftigung“ mit einem Umfang von 300.000 Stellen aufzulegen.

Die neu zu schaffenden Stellen müssen sozialversicherungspflichtig sein und ein existenzsicherndes Einkommen garantieren. Es muss sich um neue gemeinwohlorientierte Stellen handeln. Die Beschäftigung muss außer bei älteren Erwerbslosen zeitlich auf drei bis fünf Jahre begrenzt werden. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist über Regionalbeiräte zu kontrollieren. Die Finanzierung muss der Bund einerseits über zusätzliche Steuermittel leisten, andererseits über die Umwidmung von steuerfinanzierten Leistungen der Bundesagentur für Arbeit z.B. für ALG-II-Ausgaben (siehe MEMORANDUM 2016).

3.17 Arbeitssuchende qualifizieren und fördern

Als erster Schritt muss die Arbeitsmarktpolitik der Agenda 2010, Arbeitslose ohne Rücksicht auf Qualifikation und Fähigkeiten zur Aufnahme einer beliebigen Arbeit zu zwingen, beendet werden. Sie hat Menschen nicht nur zu unterwertiger Beschäftigung gezwungen,

sondern auch Qualifikationen zerstört, die jetzt gebraucht würden. Deshalb:

- Vermittlung von Arbeitsplätzen nur auf der Grundlage der Qualifikation, der Qualifizierungspotenziale und der Kompetenzen der Arbeitssuchenden.
- Vermittlung nur auf Arbeitsplätze mit tariflicher bzw. ortsüblicher Bezahlung.
- Verlängerung des Arbeitslosengeld-I- Bezuges und erleichterter Zugang, damit Arbeitslose nach einem adäquaten Arbeitsplatz ohne finanziellen Druck suchen können.
- Erhöhung der Hartz-IV-Sätze und Wegfall der Zumutbarkeitsregeln.

Arbeitssuchende ohne bzw. ohne adäquate Berufsausbildung müssen qualifiziert werden, statt in instabile prekäre Arbeit vermittelt zu werden. Die Kapazitäten für berufliche Weiterbildung müssen wieder erhöht werden:

- Die Qualifizierung von Arbeitssuchenden muss Vorrang vor der schnellen Vermittlung sowohl für ALG-I- als auch für ALG-II-Bezieherinnen und -bezieher bekommen.
- Die Mittel der BA für Qualifikationsmaßnahmen müssen aufgestockt werden; „Legt man die durchschnittliche Pro-Kopf-Förderung aus dem Jahr 2010 zu Grunde, müsste [...] der jährliche Etat bei mindestens 5,5 Milliarden Euro liegen. Das entspricht einer Mittelaufstockung der Eingliederungsetats um 1,6 Milliarden Euro aus Steuermitteln.“ (Positionspapier der Partei Die Linke vom September 2014)
- Das Eingliederungsbudget der BA für junge Erwachsene ohne (adäquate) Berufsausbildung muss um mindestens 200 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt und u.a. mit Sprachkursen auch auf die Bedürfnisse der Geflüchteten zugeschnitten werden, damit diese einen Berufsabschluss nachholen können.

3.18 Die selektive Einstellungs- und Beschäftigungspraxis von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sanktionieren

Selektive und diskriminierende Auswahlkriterien von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern müssen sanktioniert werden. Das Antidiskriminierungsgesetz, das die Benachteiligung aufgrund von Alter, Gesundheit, Geschlecht und Herkunft verbietet, muss in seiner Anwendung erleichtert und in seinen Sanktionen verschärft werden. Wenn Beschäftigte „Vermittlungshemmnisse“ haben, die zugleich ihre Entfaltungsmöglichkeiten einschränken, muss alles getan werden, um sie in ihrem Interesse abzubauen – ob über Qualifizierungsmaßnahmen oder durch Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit. Wenn dies aber nicht möglich bzw. nicht im Interesse der Erwerbspersonen ist, müssen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gezwungen werden, auf die spezifischen Lebenslagen von Erwerbspersonen einzugehen.

- Die Beschäftigung von Eltern mit familiären Aufgaben muss neben dem Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung vor allem dadurch gefördert werden, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber per Gesetz bzw. per Tarifvertrag zu der Einführung familienfreundlicher Arbeitszeiten verpflichtet werden (vgl. MEMORANDUM 2015).
- Da ältere Menschen schlechtere Chancen haben, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, muss ihre Entlassung erschwert werden. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen wieder dazu verpflichtet werden, das Arbeitslosengeld zu erstatten, wenn sie ältere Beschäftigte ohne zwingenden Grund entlassen. Unternehmen müssen verpflichtet werden, besondere Beschäftigungsprogramme für Ältere zu entwickeln.
- Die hohe Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten (2012 lag sie bei 14,1 Prozent gegenüber 8,8 Prozent generell) muss gesenkt werden, indem die Verpflichtung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Schwerbehinderte zu beschäftigen, verschärft wird. Nur ein Drittel der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfüllt aktuell die Auflage, mindestens fünf Prozent Schwerbehinderte zu beschäftigen. Die

Ausgleichsabgabe muss deutlich erhöht, die Beschäftigungspflicht auf sechs Prozent angehoben werden.

- Generell müssen Unternehmen verpflichtet werden, kontinuierlich Beschäftigte aus- und weiterzubilden. Wenn Unternehmen nicht ausbilden, müssen sie zu einer Ausbildungsplatzumlage verpflichtet werden. Alle Beschäftigten müssen einen Rechtsanspruch auf betriebliche Weiterbildung bekommen. Unternehmen, die z.B. aufgrund ihrer geringen Größe keine eigene Weiterbildung anbieten, müssen verpflichtet werden, in einen Weiterbildungsfonds der Branche einzuzahlen.

3.19 Arbeitssuchende mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen fördern

Das Hartz-IV-System sieht zwar sozialintegrative Leistungen wie Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung vor, aber nicht als verpflichtendes Angebot. Für ALG-I-Bezieherinnen und -Bezieher und für nicht anspruchsberechtigte Arbeitslose (z.B. Frauen mit erwerbstätigem Partner) sind solche Angebote gar nicht vorgesehen. Auch um die gesundheitlichen Probleme, unter denen mindestens ein Drittel der Langzeitarbeitslosen leidet, kümmern sich die Krankenkassen aus Kostengründen zu wenig. Deshalb ist unabdingbar:

- Es muss einen Rechtsanspruch aller Arbeitssuchender auf sozialintegrative Maßnahmen geben.
- Es muss zu einem flächendeckenden, von der Bundesagentur für Arbeit finanzierten Ausbau entsprechender Angebote über die Job-Center kommen.
- Die Krankenkassen müssen verpflichtet werden, präventive Gesundheitsangebote für Arbeitslose anzubieten.

3.20 Spezielle Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten in den Arbeitsmarkt ergreifen

Die meisten der aufgeführten Maßnahmen wie die Ausweitung von existenzsichernden Beschäftigungsmöglichkeiten, von Qualifizierungsmöglichkeiten und des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors werden auch die Chancen von Geflüchteten bei der Arbeitsplatzsuche verbessern und eine mögliche Konkurrenz vor allem im geringer qualifizierten Arbeitsmarktsegment zwischen In- und Ausländerinnen bzw. Ausländern verringern. Das setzt aber voraus, dass Geflüchtete vollen Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen und längerfristiger Beschäftigung haben. Diesen Zugang haben aber nur anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber und solche mit subsidiärem Schutz; auch dieser Gruppe wird die Arbeitserlaubnis nur befristet gewährt (anerkannten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern für drei Jahre, Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit subsidiärem Schutz für ein Jahr). Von 2000 bis 2016 erhielten aber nur 38 Prozent der Asylbewerberinnen und Asylbewerber volle Anerkennung und 22 Prozent subsidiären Schutz, 24 Prozent der Anträge wurde abgelehnt. Trotzdem blieben die meisten in Deutschland und bekamen nach einigen Jahren den Duldungsstatus. Viele Geflüchtete leben in einer Grauzone zwischen faktischer und anerkannter Duldung ohne Anspruch auf Qualifizierung und eine stabile Integration in den Arbeitsmarkt.

Eine solche stabile Integration erfordert einen Abbau dieser Grauzone; der Rechtsanspruch auf Asyl muss u.a. über eine deutliche Einschränkung der „sicheren Herkunftsländer“ wieder ausgeweitet werden. Alle Asylsuchenden einschließlich der Geduldeten und derjenigen, die aus humanitären Gründen nicht abgeschoben werden können, müssen den gleichen Rechtsanspruch auf Förderung und auf Arbeitsaufnahme wie asylrechtlich anerkannte Geflüchtete bekommen. Das 2016 verabschiedete Integrationsgesetz muss also in wesentlichen Punkten verändert werden:

- Asylbewerberinnen und Asylbewerber haben derzeit keinen Rechtsanspruch auf Integrations Sprachkurse, können aber dazu verpflichtet

tet werden. Dieser Widersinn muss durch einen Rechtsanspruch für alle Asylsuchenden auf eine Teilnahme an Integrationskursen aufgelöst werden. Da diese Kurse jetzt schon überbelegt sind, müssen die dafür nötigen Mittel deutlich aufgestockt werden.

- Die Fördermaßnahmen der BA zur Qualifizierung sind nach dem Integrationsgesetz auf Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus und Duldung beschränkt. Da auch nicht anerkannte Geflüchtete erfahrungsgemäß länger in Deutschland bleiben und arbeiten wollen, müssen auch sie Zugang bekommen.
- Durch die jetzt geschaffene Wohnsitzauflage sollen Geflüchtete gleichmäßiger auf die Regionen verteilt werden, u.a. um „Ghettos“ zu verhindern – ein durchaus berechtigtes Ziel. Eine Wohnsitzauflage ohne begleitende Maßnahmen schafft aber noch größere Probleme, wenn Geflüchtete dort keine sozialen Kontakte und keine Arbeit finden. Die Wohnsitzauflage ist deshalb zu ersetzen durch die Entwicklung gezielter Förderprogramme mit Arbeitsplatz- und Integrationsangeboten in Regionen mit geringeren Geflüchtetenquoten. Einige Kommunen in ländlichen Gebieten haben bereits erfolgreich entsprechende Programme entwickelt.
- Laut Integrationsgesetz können Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus in „Arbeitsgelegenheiten“ eingewiesen werden. Im Gegensatz zu den bisherigen Regelungen im SGB III müssen diese Arbeitsgelegenheiten aber weder zusätzlich zu bisherigen Stellen geschaffen werden noch im öffentlichen Interesse und wettbewerbsneutral sein. Die daran teilnehmenden Geflüchteten (die Teilnahme ist verpflichtend) erhalten außerdem nur 80 Cent pro Stunde. Beides öffnet dem Missbrauch Tür und Tor, billige Arbeitskräfte anstelle regulär Beschäftigter einzusetzen. Diese Sonderregelung für Geflüchtete muss ersatzlos gestrichen werden. Die Geflüchteten müssen das gleiche Recht auf Qualifizierung und auf Beschäftigung z.B. im öffentlich geförderten Beschäftigungssektor haben wie alle anderen Erwerbsuchenden.

3.21 Fazit

Im Ergebnis zeigt sich, dass der deutsche Arbeitsmarkt das Fundament einer Abstiegs-gesellschaft geworden ist. Diese Folge der Hartz-Gesetze ist nicht überraschend. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* warnte 2004 vor einem „rückwärtsgewandten Programm der umfassenden Gegenreform“, das zur sozialen Destabilisierung führt. Rückblickend muss man dieser Prognose leider Recht geben und die Politik der Schröder-Regierung als gezielte Strategie zur Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse bezeichnen. Die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit sieht anders aus. Eine Neuordnung des Arbeitsmarktes ist dringend nötig.

Literatur

- Bischoff, Joachim/Müller, Bernhard (2015): Mindestsicherung in Deutschland. Der neoliberale Leviathan – ein kleinkariertes, bürokratisches und repressives System, in: Sozialismus, Heft 1, S. 13–21.
- Bontrup, Heinz-J./Niggemeyer, Lars/Melz, Jörg (2007): Arbeitfairteilen. Massenarbeitslosigkeit überwinden!, Hamburg.
- Bontrup, Heinz-J. (2011): Menschliche Arbeit in der Ökonomik. Nach der klassischen Lehre und Forschung kam fast nur noch Mystifikation, in: Krause, Günter/Luft, Christa/Steinitz, Klaus (Hg.): Wirtschaftstheorie in zwei Gesellschaftssystemen Deutschlands, Berlin, S. 145–156.
- Bontrup, Heinz-J. (2016): Noch Chancen für Wachstum und Beschäftigung? Wachstumskritik – Arbeitszeitverkürzung fordern, Bergkamen.
- Bosch, Gerhard (1998): Das Ende von Arbeitszeitverkürzungen? Zum Zusammenhang von Arbeitszeit, Einkommen und Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6, S. 345ff.
- Butterwegge, Christoph (2015): Armutsfalle Mindestlohn, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1, S. 58.

- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Susanna Karawanskij, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Bundestags-Drucksache 18/10369.
- Dörre, Klaus (2013): Das neue Elend: Zehn Jahre Hartz-Reformen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3, S. 99–107.
- Fröhlich, Nils (2009): Die Aktualität der Arbeitswerttheorie. Theoretische und empirische Aspekte, Marburg.
- Grabka, Markus M./Goebel, Jan/Schröder, Carsten/Schupp, Jürgen (2016): Schrumpfender Anteil an BezieherInnen mittlerer Einkommen in den USA und Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 18, S. 391 – 402.
- Huffschmid, Jörg (1994): Kein Ausweg aus der Weltmarktfalle? Außenwirtschaftsbeziehungen und alternative Wirtschaftspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6, S. 733 – 746.
- IAB (2014): Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahre 2013 in Deutschland, Kurzbericht.
- Jaehrling, Karen (2016): Prekäre Arbeit und sozialer Dialog. Vier Fallstudien zu neuen Lösungsansätzen. IAQ Report Nr. 4.
- Krause, Alexandra/Köhler, Christoph (2011): Von der Vorherrschaft interner Arbeitsmärkte zur dynamischen Koexistenz von Arbeitsmarktsegmenten, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 588 – 596.
- Negt, Oskar (2016): Rot-Rot-Grün im Trialog: Schaffen wir linke Mehrheiten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12, S. 79 – 88.
- Preiser, Erich (1933): Grundzüge der Konjunkturtheorie, Tübingen.
- Schulten, Torsten (2016): WSI-Mindestlohnbericht 2016: anhaltende Entwicklungsdynamik in Europa, WSI-Mitteilungen, Heft 2.
- Seils, Eric (2016): Jugend & befristete Beschäftigung, in: WSI Policy Brief, Nr. 8.
- Sinn, Hans-Werner (2003): Ist Deutschland noch zu retten?, München.
- Stobbe, Alfred (1987): Volkswirtschaftslehre III. Makroökonomik, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York.

4 Öffentlicher Dienst – Mangelverwaltung oder Ausbau

4.1 Einfluss der wohlfahrtsstaatlichen Grundarchitektur

Die ersten Nachkriegsjahrzehnte waren in fast allen hochentwickelten westlichen Ländern durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates und einen starken Einfluss des Staates in wirtschaftlichen Schlüsselsektoren geprägt. In der Folge stiegen die Staatsausgabenquote und absolut wie relativ auch die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber. Am stärksten wuchs der öffentliche Sektor in den skandinavischen Ländern mit ihrer universalistisch ausgerichteten Wohlfahrtsstaatlichkeit, am wenigsten in Ländern mit nur rudimentärer bis fehlender Wohlfahrtsstaatlichkeit. Zu Letzteren zählen Teile der südeuropäischen Länder, die Türkei und die asiatischen OECD-Länder (Japan, Südkorea). Im skandinavischen Raum wurde das Beschäftigungswachstum ab den 1960er Jahren so stark von der staatlichen Personalexpansion getragen, dass in der Spitze (Schweden, 1980er Jahre) Beschäftigungsanteile von über 35 Prozent erreicht wurden. Demgegenüber verblieb der öffentliche Beschäftigungsanteil in den Ländern mit nur rudimentärer Wohlfahrtsstaatlichkeit bei unter 15 und in Ländern mit fehlender Wohlfahrtsstaatlichkeit bei zehn Prozent und weniger.

Zwischen dem Block der fünf nordischen Länder und der heterogenen Ländergruppe mit sehr kleinem öffentlichen Sektor finden sich die angelsächsischen und die kontinentaleuropäischen Länder. Beide Gruppen sind zweigeteilt. In der angelsächsischen Gruppe reichte die Staatsausdehnung im Vereinigten Königreich gegen Ende der keynesianisch geprägten Entwicklungsperiode nahe an das skandinavische Durchschnittsniveau heran (vgl. Institute for Fiscal Studies 2014). Die kontinentaleuropäische Gruppe wiederum teilt sich in die dem Modell konservativ-subsidiärer Sozialstaatlichkeit folgenden Länder (Deutschland, Österreich, Schweiz und Niederlande) auf der einen und in die stärker etatistisch orientierten frankophonen Länder (Frankreich, Bel-

gien, Luxemburg) auf der anderen Seite. Beim Eintritt in die neoliberale Phase lagen die dem konservativen Sozialstaatsmodell zuzuordnenden mitteleuropäischen Länder hinsichtlich der Bedeutung des Staates als Arbeitgeber rund zehn Prozentpunkte unter dem skandinavischen und rund fünf Prozentpunkte unter dem angelsächsischen Mittel. Ungefähr jeder und jede fünfte Erwerbstätige hatte in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in den Niederlanden, Österreich und der Schweiz Mitte der 1980er Jahre einen öffentlichen Arbeitgeber (öffentlicher Dienst oder staatliches Unternehmen); in Belgien, Frankreich und Luxemburg war es ungefähr jeder vierte.

(Die Zahlenangaben basieren auf der ILO-Datenbank zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor sowie auf den verfügbaren amtlichen Statistiken. Amtliche Statistiken liegen für die skandinavischen Länder (ohne Island), Deutschland, die Schweiz, Neuseeland, das Vereinigte Königreich und die USA vor. Die Datenqualität ist unterschiedlich mit im Detail nicht voll deckungsgleichen Abgrenzungen. Die Einschränkungen bei der Aussagekraft und Vergleichbarkeit bewegen sich jedoch in einem vertretbaren Rahmen.)

Die in den deutschsprachigen Ländern wie auch den Niederlanden unterdurchschnittliche Bedeutung des Staates als Arbeitgeber basiert primär auf Unterschieden bei der Bereitstellung sozialer und gesundheitlicher Dienste. Prägend für das im deutschsprachigen Raum wie auch den Niederlanden realisierte konservative Sozialstaatsmodell sind die Dominanz geldlicher Transfers gegenüber Sachleistungen sowie die starke Stellung kirchlicher Verbände bei der Leistungserbringung. Demgegenüber dominiert im skandinavischen wie auch im angelsächsischen Raum das Sachleistungsprinzip, und die Einbindung religiöser Verbände in die staatliche Leistungserbringung spielt nur noch eine geringe Rolle.

4.2 Nationale Politiken zählen

Die gängige Argumentation mit ihren Verweisen auf die Zwänge der Globalisierung und des europäischen Binnenmarktes ließe erwarten,

dass die Spannweite beim beschäftigungspolitischen Gewicht des öffentlichen Sektors sukzessive kleiner wurde. Tatsächlich ist es jedoch umgekehrt. Im kontinentaleuropäischen Raum etwa bewegen sich die Erwerbstätigenanteile nun je nach Abgrenzung (öffentlicher Dienst oder öffentlicher Sektor insgesamt) zwischen zwölf Prozent (15 Prozent) in Deutschland und rund 19 Prozent (26 Prozent) in Frankreich oder Slowenien. Auch in Skandinavien ging die Schere auseinander. An der Spitze liegt nun Norwegen; Schweden ist hinter Dänemark zurückgefallen.

Tabelle 10 verdeutlicht anhand des Kriteriums „Beschäftigtenzahl pro 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner“ die innerhalb und zwischen den Ländergruppen unterschiedliche Bedeutung öffentlicher Arbeitgeber, sofern datenmäßig verfügbar einmal für den öffentlichen Dienst (Kernverwaltung plus öffentlich-rechtliche Unternehmen und Einrichtungen) und einmal für den öffentlichen Sektor (öffentlicher Dienst plus privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen und Einrichtungen). Den Staat möglichst eng zu fassen, entspricht der neoliberalen Idee des aktivierenden Staates, der jenseits seiner hoheitlichen Kernfunktionen möglichst nur noch fördert und gewährleistet, statt mit eigenem Personal Leistungen selbst zu erbringen (vgl. etwa Behrens u.a. 2005). Nicht alle hochentwickelten Länder jedoch haben den Staat in dieser Weise neoliberal umgebaut. Dies wird deutlich, wenn auch Marktunternehmen, die sich voll im öffentlichen Eigentum befinden, betrachtet werden. Bei den angelsächsischen Ländern macht ergibt sich aus dieser Abgrenzung kein großer Unterschied, da die erfolgten Privatisierungen von unternehmerischer Staatstätigkeit wenig übrig ließen. Bei Griechenland und einigen osteuropäischen Ländern ist es umgekehrt. Auf Staatsunternehmen entfallen dort hohe Beschäftigungsanteile, während der öffentliche Dienst wenig entwickelt ist. Von Norwegen abgesehen, bewegen sich die skandinavischen und die kontinentaleuropäischen Länder zwischen diesen Antipoden. Öffentliche Unternehmen spielen hier in den Bereichen Energie, Verkehr, Wohnungswesen, Telekommunikation und im Bankwesen noch eine mehr oder weniger starke Rolle. Norwegen ist insoweit ein Sonderfall, als dort eine gemischte Wirtschaft mit Staatsunternehmen existiert, die

Tabelle 10: Zahl der im öffentlichen Dienst und/oder bei öffentlichen Arbeitgebern Beschäftigten auf 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner im internationalen Vergleich: 2014/15 oder letztverfügbares Jahr

	Gering	Mittel	Hoch	Sehr hoch
Dichte­ziffer (Zahl der ÖS- und/oder ÖD- Beschäftigten auf 1.000 Einw.)	ÖS < 80 ÖD < 60	ÖS 80 - < 110 ÖD 60 - < 90	ÖS 110 - < 140 ÖD 90 - < 120	ÖS =/> 140 ÖD =/> 120
Skandinavische Länder				NO (ÖD 164) DK (ÖS 159; ÖD 149) SE (ÖS 141; ÖD 129) FI (ÖS 140; ÖD 122)
Angel- sächsische Länder	NZ (ÖS 76)	NZ (ÖD 65) US (ÖD 69) UK (ÖS 84; ÖD 73) AU (ÖS 85) CA (ÖS 101)		
Kontinental- europäische Länder	DE (ÖS 75; ÖD 57)	AT (ÖS 96) BE (ÖS 89) CH (ÖS 91) NL (ÖD 65)		
Osteuro- päische Länder		CZ (ÖS 94; ÖD 63) SK (ÖS 89; ÖD 79) SL (ÖD 79)	SL (ÖS 112)	
Südeuro- päische Länder	IT (ÖD 58) ES (ÖS 63; ÖD 60) GR (ÖS 71; ÖD 29)	PT (ÖD 67)		

gleichermaßen bei der Marktkapitalisierung wie auch bei der Beschäftigungsrelevanz internationale Spitzenwerte erreichen (Näheres siehe bei OECD 2016).

Der Wechsel zu einem Entwicklungspfad, bei dem sich der Staat im Wege der Privatisierung zunächst aus wirtschaftlicher Tätigkeit, dann sukzessive auch aus der Eigenerfüllung öffentlicher Serviceaufgaben zurückzieht, ging von der politischen Rechten in den angelsächsischen Ländern aus. Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre betraten mit Margaret Thatcher (britische Premierministerin von 1979 bis 1990) und Ronald Reagan (Präsident der Vereinigten Staaten zwischen 1981 und 1989) Politikerinnen und Politiker die Bühne, die – inspiriert von marktliberalen Ökonomen – in der Entstaatlichung und der Entmachtung von Gewerkschaften ihre historische Mission sahen. Zeitversetzt sprangen ab Mitte der 1980er Jahre erst andere angelsächsische Länder, dann Länder aus Kontinentaleuropa und schließlich ab Anfang der 1990er Jahre mit Schweden und Island auch Länder aus dem skandinavischen Raum auf den Privatisierungszug auf. In der Art eines Geleitzuges kamen Strategien der Öffnung vormals staatlicher Versorgungsmonopole für private Investoren, der Privatisierung von Staatsunternehmen und der Einbindung privater Akteure in die öffentliche Aufgabenerfüllung zum Tragen. Dies wurde mit mehr oder weniger weitreichenden Politiken der Arbeitsmarktderegulierung verknüpft. Die Politik könne keine Arbeitsplätze schaffen, war die Ansage, mit der

Abkürzungen: ÖS = öffentlicher Sektor insgesamt; ÖD = öffentlicher Dienst
Legende: AU = Australien, AT = Österreich, BE = Belgien, CA = Kanada, CH = Schweiz, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GR = Griechenland, NL = Niederlande, NZ = Neuseeland, NO = Norwegen, PT = Portugal, SE = Schweden, SK = Slowakei; SL = Slowenien; UK = Vereinigtes Königreich, US = Vereinigte Staaten

Quellen: ILO-Datenbank; Eurostat (Bevölkerung zum 01.01. des Jahres); Amtliche Statistiken von Deutschland, der Schweiz, Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und dem Vereinigten Königreich

drei Dekaden positiven Arbeitsplatzwachstums im öffentlichen Sektor beendet wurden – teils durch gezielten Personalabbau, teils durch den Übergang zu einem Nullwachstum.

Bei der Suche nach Gemeinsamkeiten von Ländern, in denen die Abrissbirne wütete, und von Ländern, in denen sie kaum zum Einsatz kam, spielt die politische Linke als ein entscheidender Erklärungsfaktor eine wesentliche Rolle. Dort, wo Marktliberale auf den entschiedenen Widerstand der dem linken Spektrum zuzuordnenden Kräfte stießen und die Linke bei einer Übernahme der Regierungsverantwortung auf einen starken öffentlichen Sektor hinwirkte, blieb der Erfolg neoliberaler Entstaatlichungspolitik begrenzt. Im angelsächsischen Raum steht das Vereinigte Königreich paradigmatisch für dieses Muster. Als nach einer langen Phase konservativer Vorherrschaft (1979–1997) die Labour Party 1997 an die Regierung kam, gab es innenpolitisch zwei zentrale Projekte: die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns und die Wiederertüchtigung der öffentlichen Servicebereiche. In den sechs Jahren von 1999 bis 2005 wurde das staatliche Personal zunächst um 670.000 Personen kräftig aufgestockt und dann moderat parallel zum Bevölkerungswachstum weiterentwickelt. Bis zur erneuten Regierungsübernahme durch die Konservativen (im Jahr 2010 in einer Koalition mit den Liberalen) verzeichnete der öffentliche Sektor nach Köpfen ein Plus von 16 Prozent und nach Vollzeitäquivalenten eines von 17,9 Prozent.

Konzentriert hatte sich Labour auf die Verbesserung der Personalausstattung im öffentlichen Gesundheitsdienst (+ 384.000) und im Bildungswesen (+ 299.000). Dass zum Ende der Regierungszeit von Labour in britischen Kliniken weniger als halb so viele Patientinnen und Patienten auf eine Pflege- und Betreuungskraft kamen wie in Deutschland (Vereinigtes Königreich: 4,8; Deutschland: 10,5), unterstreicht den Erfolg dieser Politik (Aiken u.a. 2012: Tab. 3). Von Dauer war er aber nicht, denn so, wie Labour den Personalstand massiv hochgefahren hatte, rissen ihn die konservativen Nachfolgeregierungen unter Premierminister Cameron wieder herunter (2010–2015: -956.000). In der Haltung zum öffentlichen Dienst trennen sich im Vereinigten Königreich die eher rechten von den eher linken Parteien. Zu Letzteren

zählten neben der Labour Party mehrere weiter links stehende Parteien wie die Schottische Nationalpartei, die Grünen und die Walisische Nationalpartei.

Dort, wo eine linksgeneigte Politik dem Abbau des öffentlichen Sektors nicht nur nichts entgegensetzte, sondern ihn aus der Regierungsverantwortung heraus selbst aktiv betrieb, kam es zu drastischen Einschnitten. So etwa in Neuseeland, wo unter dem Labour-Premier David Russell Lange zwischen 1984 und 1989 eine monetaristisch ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik radikal mit der bisherigen Labour-Tradition brach, keynesianisch auf den Ausbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit zu setzen. So auch in Deutschland, wo die rot-grüne Regierungskoalition von 1998 bis 2005 der neoliberalen Entstaatlichungsidee dadurch zum entscheidenden Durchbruch verhalf, dass sie gleichermaßen in der Finanz- und Steuer- wie auch der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik den Kompass auf mehr Markt und weniger Staat ausrichtete. Wo zunächst die PDS und dann die Linkspartei mit am Kabinetttisch saß respektive sitzt (Brandenburg seit 2009; Mecklenburg-Vorpommern 1998–2002; Berlin 2002–2011; Thüringen seit 2014), gingen und gehen davon keine Bremswirkungen aus; teilweise (Brandenburg, Berlin) wurde in der Vergangenheit sogar verstärkt Personal abgebaut.

Die schwedische Sozialdemokratie reiht sich hier ein. Zwar war es unter Carl Bildt eine konservative Minderheitsregierung (1991–1994), die Anfang der 1990er Jahre unter dem Banner der Wahlfreiheit das Sozial- wie auch das Bildungssystem für renditeorientierte Investoren öffnete. In den folgenden zwölf Jahren jedoch regierten Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten. Statt dies für eine Trendwende zu nutzen, hielten sie an dem von den Konservativen vollzogenen Kurswechsel fest. Man kann ihnen zwar die historischen Umstände zugutehalten: Schweden durchlebte Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre erst eine schwere Banken- und dann eine Wirtschaftskrise; auf das skandinavische Wohlfahrtsmodell wurden bereits Abgesänge angestimmt, und Schweden als Referenzland stand besonders unter Druck. Schwere Banken- und Wirtschaftskrisen erschütterten jedoch auch Norwegen und Finnland, ohne dass die dortige Sozialdemokratie

ihr Heil im Umsteuern auf ein marktgetriebenes Wachstumsmodell suchte. Gemeinsam setzten zwar nun alle skandinavischen Länder auf Effizienz und qualitatives Wachstum. Bei der Frage, welche Rolle dem öffentlichen Sektor als Träger von Beschäftigungswachstum weiter zukommen soll, trennte sich der schwedische Weg aber von dem der anderen nordischen Länder.

4.3 Zukunftsperspektiven des öffentlichen Dienstes zwischen Renaissance und Mängelverwaltung

Die staatliche Personalwirtschaft steht in einem höchst komplexen Bezugsfeld der Mikro- wie der Makroökonomie und der Mikro- wie der Makropolitik. Während sich ein privater Arbeitgeber durch Personalabbau, Personaloutsourcing und die Umwandlung von regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in prekäre Arbeitsplätze kostenmäßig entlasten kann, ergibt sich beim Staat eine andere Rechnung. Was er betriebswirtschaftlich in der kurzen Frist dadurch einspart, dass er in immer mehr Bereichen sowohl der marktbestimmten öffentlichen Dienstleistungen (Energie, Verkehr, Telekommunikation u.a.) als auch der nicht marktbestimmten öffentlichen Dienstleistungen (Weiterbildung, Erziehung, Gesundheit, Pflege) die eigenwirtschaftliche Leistungserbringung mit tariflich gebundenem Personal aufgibt, um Leistungen möglichst billig auf private Dienstleister auszulagern, die – bei nicht marktbestimmten Diensten abhängig von der öffentlichen Refinanzierung – Strategien der maximalen Personalkosten-senkung betreiben, schlägt volkswirtschaftlich wie politisch in der mittleren und langen Frist doppelt und dreifach auf ihn zurück. Dies geschieht über erhöhte Krankheitskosten, ansteigende Grundsicherungsleistungen, das Entstehen eines sozial verunsicherten Prekariats und auch über die Gefährdung der Funktionstüchtigkeit staatlicher Kernfunktionen sowie des demokratischen Gemeinwesens insgesamt; Letzteres gewissermaßen als Endstufe eines langen Prozesses anwachsender sozialer Polarisierung. Die volkswirtschaftlichen und politischen Kosten liegen weit über den Einsparungen, die sich eine

für derartige Zusammenhänge blinde Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik zurechnet. Staatliches Handeln allein nach betriebswirtschaftlichem Kalkül auszurichten, rächt sich.

Auch rächt es sich, wenn die Komplementärbeziehung verkannt wird, die zwischen investiven („gut“) und konsumtiven („schlecht“) Staatsausgaben besteht. Öffentliche Investitionstätigkeit, die nachhaltig eine gute Qualität des öffentlichen Kapitalstocks sichert, verlangt nach ausreichend Personal in den Bauverwaltungen. Manches Desaster um öffentliche Bauvorhaben erklärt sich aus dem Umstand, dass auch hier der Rotstift so radikal angesetzt wurde, dass eine qualifizierte Bauplanung und Bauüberwachung gar nicht mehr möglich ist. Die Flucht in Modelle von Public-Private-Partnership (PPP) führt dann zu Privatisierungen durch die Hintertür, die, wie inzwischen auch kritische Berichte der Rechnungshöfe untermauern, teurer sind als die Realisierung in Eigenregie. Ein eindrückliches Beispiel dafür liefert die Stadt Leipzig. Hätte sie davon abgesehen, im Jahr 2012 ein städtisches Grundstück günstig an einen privaten Investor zu veräußern, damit dieser darauf eine von der Stadt für 25 Jahre anzumietende Kita errichtet, so hätte sie über die Dauer des Mietvertrages gerechnet gut zwei Millionen Euro an Ausgaben eingespart und wäre zugleich Eigentümerin von Grundstück und Kita (Näheres siehe Sächsischer Rechnungshof 2016, Bd. II: 98ff.).

4.4 Die falsche Gleichsetzung: Weniger Staat bedeutet nicht zwingend weniger Bürokratie

Ein wesentliches Motiv für den Abbau von Personal war das Versprechen, ein kleinerer Staatssektor sei gleichbedeutend mit weniger bürokratischer Gängelung. Das Argument verfiel in Deutschland recht gut, weil sich hier im Staatsdienst obrigkeitsstaatliche Traditionen stärker behaupten konnten als etwa in den skandinavischen Ländern. In Anlehnung an Vorbilder aus den Niederlanden und dem angelsächsischen Raum wurden Instrumente aus dem Baukasten von „New Public Management“ (NPM) vor diesem Hintergrund ab Mit-

te der 1990er Jahre nicht eingesetzt, um, was bitter nötig gewesen wäre, im öffentlichen Dienst eine auf Vertrauen gegründete neue Führungskultur zu verankern, bei der das Ergebnis und nicht die formale Einhaltung inputorientierter Regeln im Zentrum steht. Mit gewissen Abstrichen gelang im skandinavischen Raum genau dies. Nicht die Senkung der Personalausgabenquote auf vermeintliche Idealquoten, sondern die Steigerung von Effektivität und Bürgerzufriedenheit stand im Mittelpunkt, womit – gegen die neoliberalen Urheber von NPM gerichtet – neue Steuerungsmodelle eine auf Erhalt eines großen öffentlichen Dienstes gerichtete Funktion erhielten.

Im skandinavischen Durchschnitt ist der öffentliche Dienst relativ betrachtet mehr als doppelt so groß wie in Deutschland (vgl. Tabelle 10). Zugleich aber beschäftigt die öffentliche Verwaltung im engeren Sinne relativ gesehen weniger Personal (Näheres siehe Heintze 2013). Die Suche nach den Gründen führt zu dem Befund, dass Personalabbau nicht zwingend mit weniger Bürokratie einhergeht. Zwischen der Größe des öffentlichen Dienstes und dem Grad an Bürokratie, gemessen am Personaleinsatz für staatliche Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten, bestehen höchst komplexe Zusammenhänge. So bedeutet es ein Weniger an Bürokratie, wenn staatliche Aufsichtsfunktionen in die Eigenverantwortung derjenigen überführt werden, um deren Beaufsichtigung es geht. Nur teilweise, etwa bei einfachen Baugenehmigungen, ist diese Verlagerung sinnvoll. In anderen Bereichen wird im Ergebnis der Bock zum Gärtner gemacht, was das Vertrauen untergräbt. Ein gutes Beispiel hierfür liefert aktuell der „Dieselgate“-Skandal um den Einsatz von Software zur Manipulation von Abgaswerten. Mit der Betrugsoftware täuschte Volkswagen im Testzyklus eine korrekte Abgasreinigung der Dieselautos mit einer Einhaltung der gültigen Grenzwerte vor; auf der Straße stoßen die Fahrzeuge jedoch ein Vielfaches der erlaubten Schadstoffmengen (Stickoxide und Feinstaubpartikel) aus. Der von amerikanischen Umweltbehörden aufgedeckte Skandal wäre nicht entstanden, wenn es wirksame staatliche Kontrollen gegeben hätte. Die Durchführung von Tests liegt in Deutschland jedoch weitgehend in der Regie der Autokonzerne selbst; staatliche Aufsicht prüft nach Papierlage. Die Bürokratiekosten dieser Art von Aufsicht

sind gering, der ökonomische, ökologische und politische Preis kann aber sehr hoch sein.

Den Bereichen, in denen Bürokratiekosten eingespart werden können, stehen Bereiche gegenüber, in denen weniger Wohlfahrtsstaat mit mehr Bürokratie erkauft wird. Universalistische Leistungsgewährung gemäß dem skandinavischen Modell ist teuer, aber unbürokratisch. Wenn es, um ein Beispiel zu nennen, zu den Aufgaben einer Schule gehört, alle Lernenden und Lehrenden mit kostenlosem Schulessen aus meist eigener Küche zu versorgen, dann entfällt der ganze bürokratische Aufwand, der in Deutschland rund um die Frage, ob ein Kind aufgrund der Einkommensschwäche seiner Eltern zuschussberechtigt ist oder nicht, betrieben wird. Einerseits erspart es den Bundesländern einige Milliarden Euro, wenn das Schulessen nicht für alle kostenlos ist. Der Preis aber besteht andererseits in hohen Bürokratiekosten und in der Stigmatisierung sozial benachteiligter Kinder, was den pädagogischen Zielen einer Schule zuwider läuft. Auch der Verzicht auf eine eigene Schulküche bedingt einen Mehraufwand an Bürokratie, weil Leistungen, statt eigenwirtschaftlich erbracht zu werden, unter Einhaltung von Vergaberichtlinien ausgeschrieben werden. Dass Vermarktlichung zu mehr und nicht zu weniger Bürokratie führt, zeigt sich im Übrigen auch an den skandinavischen Ländern selbst. Seit die Kommunen berechtigt sind, Leistungen etwa der Langfristpflege entweder selbst zu erbringen oder extern zu vergeben, und Klientinnen und Klienten in Dänemark und Schweden insbesondere bei häuslichen Diensten die Wahl zwischen dem kommunalen Angebot und den Angeboten privater Dienstleister haben, wird mehr Personal als zuvor für Steuerungsaufgaben benötigt – bei gleichzeitiger Verschlechterung der Steuerungsergebnisse (vgl. die Länderberichte in Meagher/Szebehely 2013). Früher erfolgten Anpassungen an neue Gegebenheiten auf direktem Wege. Heute tritt bei fremd vergebenen Leistungen an die Stelle der direkten Steuerung eine indirekte Steuerung über Verträge.

4.5 Wie Personalabbau und die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen zusammenhängen

Die Mechanismen, über die immer weitere Teilbereiche öffentlicher Dienstleistungen in die Zone der sozialen Destabilität abgedrängt wurden und werden, differieren. Bei den marktbestimmten Dienstleistungen spielen europaweite Ausschreibungen, bei denen der billigste Anbieter zum Zuge kommt, eine wichtige Rolle. Die großen Unterschiede, die es beim Niveau der Eigenleistungserbringung in den Bereichen ÖPNV, Energie und Post innerhalb der Europäischen Gemeinschaft noch gibt, machen aber deutlich, dass der „Schwarze Peter“ nicht allein bei den Regeln des neoliberal ausgestalteten EU-Binnenmarktes zu suchen ist. Bei den Postdiensten variiert die Bandbreite zwischen dem Fortbestehen eines staatlichen Monopols (Ende des Jahres 2015 hatte die finnische Posti Group Corporation 22.219 Beschäftigte) und dem Verschwinden von Post- und Telekommunikationsunternehmen, die sich mehrheitlich im öffentlichen Besitz befinden (wie in Deutschland und dem Vereinigten Königreich). In den anderen Bereichen ist die Spannweite zwar nicht so groß, aber auch hier bestehen Spielräume für national unterschiedliche Politiken. Verbliebene Handlungsspielräume können genutzt werden, um die Vermarktlichung öffentlicher Dienste abzubremsen oder zu beschleunigen. Die deutsche Politik hat sich überwiegend für Letzteres entschieden.

Bei den nicht marktbestimmten Diensten liegt es an den Nationalstaaten, ob sie diese in die Vermarktlichung treiben oder nicht. Keine EU-Richtlinie schreibt vor, wie soziale Dienste erbracht werden, ob über eigene Einrichtungen oder indem Dritte (Träger der freien Wohlfahrtspflege, kommerzielle Träger, Honorarkräfte) mit der Aufgabenerfüllung betraut werden. Auch ist es mit EU-Recht vereinbar, Kliniken voll in öffentlicher Trägerschaft zu halten. In Skandinavien wie auch im Vereinigten Königreich hat das Klinikpersonal zu über 90 Prozent einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber. Vor dem Wegfall des Selbstkostendeckungsprinzips (1993) und damit der Öffnung für renditeorientierte Unternehmen dominierte auch in Deutschland die öffentliche Leistungserbringung. Im Jahr 1992 entfielen 59,2 Prozent

der Bettenbelegungstage auf öffentliche und 36,4 Prozent auf freige-meinnützig, meist kirchliche Häuser. Privatkliniken spielten mit einem Anteil von 4,3 Prozent kaum eine Rolle. Im Zuge der Veräußerung zahlreicher öffentlicher Krankenhäuser hat sich dies grundlegend geändert. Fast ein Fünftel der Patientenfallzahlen (2013: 16,6 Prozent) entfallen nun auf renditeorientierte Träger. Ihr Terraingewinn ging primär zulasten des öffentlichen Krankensegments, das aktuell nur noch 49 Prozent der Leistungen erbringt und 55 Prozent des Krankenhauspersonals beschäftigt. Herausgebildet hat sich ein Süd-Nord- und ein West-Ost-Gefälle. In Bayern und Baden-Württemberg hatten 2014 noch über 70 Prozent der Krankenhausbeschäftigten einen öffentlichen Arbeitgeber (Bayern: 76,6 Prozent; Baden-Württemberg: 72,5 Prozent), in Schleswig-Holstein und Niedersachsen waren es jeweils nur noch um die 50 Prozent. In Ostdeutschland liegt der öffentliche Anteil in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen am niedrigsten (Mecklenburg-Vorpommern: 42,9 Prozent; Thüringen: 47 Prozent). Gleichzeitig weisen diese Länder den höchsten Kommerzialisierungsgrad auf (Mecklenburg-Vorpommern: 40,7 Prozent; Thüringen: 34,6 Prozent). (Daten nach: Deutsche Krankenhausgesellschaft, Zahlen, Daten, Fakten fortlaufend und <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Gesundheit/Krankenhaeuser/Tabellen/KrankenhaeuserJahreveraenderung.html>) Wohin es führt, wenn die Marktführerschaft an renditeorientierte Klinikbetreiber abgegeben wird, kann in Hamburg gezeigt werden – binnen einer Dekade sank hier der öffentliche Beschäftigungsanteil von 63,8 auf 23,4 Prozent (siehe den Beitrag „In der Krankenfabrik: ausgelieferte Patienten, ausgebeutete Ärzte“ in: Der Spiegel Nr. 51 vom 17.12.2016, S. 14ff.).

Die Krankenhausversorgung stellt ein öffentliches Aufgabenfeld dar, das in einem langen historischen Prozess Schritt für Schritt aus dem Bereich karitativer Wohltätigkeit herausgelöst wurde. Hintergrund war die Erfahrung, dass das Ziel, allen Einwohnerinnen und Einwohnern unabhängig von ihrem Einkommen, ihrer sozialen Stellung und ihrer weltanschaulich-religiösen Orientierung eine gleich gute stationäre Krankenversorgung zukommen zu lassen, über private und karitative Ansätze nicht einlösbar ist. Mit der Vermarktlichung droht dieser Fort-

schritt nun aufgekündigt zu werden. Bei neuen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben setzt sich diese Geschichtsvergessenheit fort. Häufig bedeutet öffentliche Gestaltung hier kaum mehr als die Schaffung eines Quasi-Marktes öffentlich regulierter und geförderter Billigdienstleistungsproduktion. Die Fehlentwicklungen betreffen so unterschiedliche Felder wie die Weiterbildung und die Altenpflege. Zur Weiterbildung siehe das Bildungskapitel; auf die Altenpflege sei kurz eingegangen.

Beispiel Altenpflege

Im Vergleich mit anderen hochentwickelten Ländern ist die deutsche Pflegebranche klein. Auf 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner im Alter ab 65 Jahren kommen in ambulanten und stationären Pflegediensten nur etwas über 40 rechnerische Vollzeitkräfte (2013: 41,4), verglichen mit mehr als 60 in der Schweiz, zwischen 90 und 100 in den Niederlanden, Finnland und Dänemark sowie weit über 100 in Norwegen und Schweden. Die vergleichsweise geringe Beschäftigungsrelevanz resultiert aus einer schlechten Personalausstattung bei gleichzeitig hoher Bedeutung der informellen Pflege durch Angehörige. (Wie beides zusammenhängt, siehe bei Heintze 2016a.) Obwohl durch politische Entscheidungen abgebremst, ist die Altenpflege ein „Jobmotor“ (Bundesregierung 2016, S. 183). Nach Köpfen stieg die Beschäftigung von 1999 bis 2013 um 60,5 Prozent (1999: 584.000 Stellen; 2013: 938.000 Stellen). Das Jobwachstum konzentriert sich allerdings auf Teilzeitjobs. Die Teilzeitquote liegt inzwischen bei 70 Prozent, verglichen mit einer Vollzeit von zwei Dritteln in Dänemark.

Die Altenpflege gehört zum Bereich der nicht marktbestimmten Dienstleistungen. Über die Ausgestaltung entscheidet die Politik. Mitte der 1990er Jahre hat sie mit der Etablierung einer Pflegeversicherung die Weichen bewusst so gestellt, dass die Geringhaltung der Beitragssätze Vorrang vor der Realisierung der gesetzlich niedergelegten Qualitäts- und Ergebnisziele hatte. Die Verantwortung für die Erreichung einer guten Dienstleistungsqualität wurde an einen durch politische Rahmensetzung geschaffenen Quasi-Markt delegiert, auf dem

Leistungserbringer und Kassen (als Kostenträger) jeweils untereinander im Wettbewerb stehen. Es entstand ein ruinöser Preiswettbewerb, der gleichermaßen sowohl zulasten der Dienstleistungsqualität – mangels Personal gelingt die Umsetzung der gesetzlich normierten Qualitätsziele nur ausnahmsweise – als auch zulasten der weit über 80 Prozent weiblichen Beschäftigten geht. Sie leiden unter der schlechten Personalausstattung und beziehen selbst bei Vollbeschäftigung Gehälter weit unter dem gesamtwirtschaftlichen Medianeinkommen.

In keinem Bundesland erreichen Fachkräfte (Hilfskräfte) auch nur 80 Prozent (60 Prozent) des jeweiligen Durchschnittsverdienstes. Relativ am geringsten ist die Gehaltslücke wie auch der Anteil gewerblicher Leistungserbringung im Saarland; sehr hoch ist beides in nördlichen Bundesländern wie Niedersachsen oder Schleswig-Holstein. Auf den Skandal angesprochen, stiehlt sich die Politik gerne aus der Verantwortung. Sie verweist dann auf die Verantwortung der Tarifpartner und die Notwendigkeit, die Tarifbindung zu erhöhen. Derartige Verweise sind jedoch wohlfeil. Unter den gegebenen Finanzierungs- wie Strukturbedingungen stehen die wenigen öffentlichen und die freigemeinnützigen Träger massiv unter Druck, ihre Standards in Richtung der kommerziellen Billigkonkurrenz zu senken. Zumal die Alternative – eine Erhöhung der privaten Zuzahlungen – mit Blick auf die stark gewachsene Gruppe von Pflegebedürftigen, die sich schon die jetzigen Heimkosten nicht leisten können, kaum praktikabel ist. Ist jedoch der Ausweg einer Erhöhung der privaten Zuzahlungen versperrt, kann eine bessere Bezahlung nur um den Preis weiterer Verschlechterungen bei der Personalausstattung gelingen, also z.B. durch die teilweise Ersetzung von Fachkräften durch Hilfskräfte oder freiwillig Tätige. Auch die Klage über eine zu geringe Tarifbindung fällt auf die politisch Verantwortlichen zurück. Der politisch inszenierte, auf wachsende Kommerzialisierung getrimmte Pflegemarkt hat ja gerade die Funktion, eine fragmentierte Trägerlandschaft entstehen zu lassen, die gewerkschaftliches Engagement massiv erschwert. In den skandinavischen Ländern haben zwischen zwei Dritteln und über 90 Prozent der Altenpflegebeschäftigten öffentliche Arbeitgeber. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt auch deshalb bei 80 bis 90 Prozent und die

Tarifbindung bei über 90 Prozent. In Deutschland gibt es demgegenüber eine kritische Masse von 59 Prozent der ambulanten Dienste und von 37 Prozent der Heime, die noch nicht einmal einen Haustarifvertrag kennen (BR 2016, Tab. 8, S. 65).

4.6 Eckpfeiler für einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst

Dass ohne angemessene Personalausstattung und Personalführung weder der Rechtsstaat noch der Sozial- oder Kulturstaat funktionstüchtig sind, ist eine viel beschworene Binsenweisheit. Von wenigen Bereichen abgesehen, folgte die Personalausstattung der zurückliegenden Jahrzehnte gleichwohl nicht dem öffentlichen Bedarf und ließ erst recht außen vor, was mit guten öffentlichen Diensten beschäftigungspolitisch wie auch sozial bewirkt werden kann. Die Messlatte waren die ideologischen Postulate der Minimal-State-Anhängerinnen und -Anhänger. Auf allen staatlichen Ebenen wurden Personalkürzungen zunehmend institutionalisiert – über haushaltsgesetzliche Einsparvorgaben, die den Ressorts abverlangen, in einem gewissen prozentualen Umfang Stellen abzubauen. Das Ergebnis war eine Art inkrementeller Personalkürzungspolitik, die tendenziell von SPD-geführten Landesregierungen noch radikaler praktiziert wurde (und wird) als von CDU/CSU-geführten Regierungen (vgl. Vesper 2016: Tab. 13, S. 32). Es fügt sich in dieses Bild, dass das seit Anfang der 1990er Jahre SPD-geführte Brandenburg die Stellen im Landesdienst je 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner auf den niedrigsten Wert aller Bundesländer (2005: 24,0 Stellen; 2015: 21,5 Stellen) reduziert hat.

Die teilweise vollzogene Kahlschlagpolitik senkte den Personalbestand des öffentlichen Dienstes von 1991 bis 2008 um ein Drittel (1991: 6.738.000 Beschäftigte; 2008: 4.505.000 Beschäftigte). Vor allem der Ausbau der Kinderbetreuung leitete danach eine gewisse Trendwende ein; die Beschäftigtenzahl stieg leicht auf 4.645.000 im Jahr 2015. Die Personaldichteziffer je 1.000 Einwohnerinnen bzw. Einwohner sank nach Köpfen gerechnet von 86 im Jahr 1991 auf 57 im Jahr 2015. Da

bei tendenziell wachsender Teilzeitbeschäftigung insbesondere Vollzeitstellen abgebaut wurden, fällt der Aderlass bei der Betrachtung von Vollzeitäquivalenten noch größer aus; die Dichteziffer sank hier auf 50. Besonders ausgeprägt war der Abbau von Vollzeitstellen im Kommunalbereich. Im Jahr 1991 gab es bei den Kommunen 1,6 Millionen Vollzeitbeschäftigte, im Jahr 2015 aber nur noch 878.000. Der Fast-Halbierung bei den Vollzeitbeschäftigten (-46,2 Prozent) steht ein Plus von rund einem Drittel (33,6 Prozent) bei den Teilzeitbeschäftigten gegenüber. Als Folge der personellen Auszehrung können immer mehr öffentliche Ämter, Behörden und Einrichtungen ihren gesetzlich niedergelegten Aufgaben nur noch eingeschränkt oder sogar überhaupt nicht nachkommen. Der Politik ist dies seit Jahren bekannt. Gerne jedoch wurde die wachsende Kluft zwischen den gesetzlich normierten Aufgaben und Qualitätszielen und dem, was das verfügbare Personal überhaupt leisten kann, ignoriert oder bagatellisiert. Die Aufgabenverlagerung auf private Akteure tat ein Übriges, ermöglicht sie doch erst recht das Wegsehen und die Verschiebung von Verantwortung.

Seit mehr als zwei Dekaden blicken Bund, Länder und Kommunen auf ihren Personalstand nur durch die neoliberale Brille; den auf Abbau geeichten Autopiloten zu deinstallieren, lag jenseits der ideologisch vordefinierten Wunschwelt eines vermeintlichen Ideals schlanker Personalausstattung. Zum öffentlichen Thema wurde die Personalnot daher erst, als Ende 2015 im Zuge der Flüchtlingskrise einzelne Ämter wie das Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge regelrecht kollabierten und ein Verwaltungszusammenbruch auch andernorts nur durch den Einsatz Tausender Freiwilliger vermieden werden konnte. Plötzlich wurde „entdeckt“, dass der radikale Stellenabbau wohl ein Fehler war. Nach Jahren der ProbleMLEUGNUNG schwenkte die Politik 2016 daher um auf ein Mehr an Personal.

Dies freilich erstens rein selektiv in den sicherheitsrelevanten staatlichen Aufgabenfeldern und zweitens ohne jede Einbindung in tragfähige Strukturen. Bei der Sicherheit (Geheimdienste, Polizei, Justiz) wird hektisch aufgerüstet, andere öffentliche Dienste bleiben dagegen weiter auf der Strecke. Noch vollziehen sich die Aufstockungen weniger real als

bei den Stellenplänen. Da es versäumt wurde, in ausreichendem Umfang Nachwuchskräfte auszubilden, fällt die Stellenbesetzung schwer. Nötig sind Brückenlösungen mit einem Rückgriff auf Quereinsteiger. Dies könnte eine Chance sein. In Skandinavien wird das Personal des öffentlichen Dienstes traditionell viel breiter rekrutiert. Dadurch werden Innovationspotenziale erschlossen, die in Deutschland aufgrund der Rekrutierung von vorrangig klassischem Verwaltungspersonal kaum zum Tragen kommen. Eine Voraussetzung wäre allerdings die Einbettung in einen Politikwechsel, der den öffentlichen Sektor insgesamt in den Blick nimmt. Dies ist aber nicht in Sicht. Den derzeitigen personellen Aufstockungen liegen keine tragfähigen Konzepte zugrunde; es handelt sich um rein aus der Not geborene Ad-hoc-Maßnahmen. Dabei ist das Interesse an einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst ausreichend vorhanden. So ergab 2016 eine repräsentative Berufe-Umfrage von Forsa (Auftraggeber: Beamtenbund), dass typische Berufe im öffentlichen Dienst – von den Feuerwehrleuten sowie den Polizistinnen und Polizisten über die Erzieherinnen und Erzieher sowie die Pflegekräfte bis zu den Beschäftigten bei der Müllabfuhr – in der Beliebtheitsskala weit vorne liegen. Auch viele Studentinnen und Studenten finden eine Karriere beim Arbeitgeber Staat attraktiv. Knapp jeder bzw. jede Dritte gab im Jahr 2016 bei einer Umfrage des Beratungsunternehmens EY unter 3.500 Studentinnen und Studenten an, nach dem Abschluss am liebsten im öffentlichen Dienst arbeiten zu wollen (Frauen: 42 Prozent; Männer: 23 Prozent). Positive Bezugnahmen darauf finden aber nicht statt. Auch insoweit besteht ein deutlicher Unterschied sowohl zu den skandinavischen wie auch zu den frankophonen Ländern und zu Teilen der angelsächsischen Staaten. Die politische Linke steht dort für einen insgesamt starken öffentlichen Sektor, was etwas anderes ist als der „starke Sicherheitsstaat“, der aktuell in Deutschland eine Renaissance erlebt.

Im MEMORANDUM 2016 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Herausforderungen thematisiert, die für das öffentliche Gemeinwesen aus der Notwendigkeit erwachsen, Hunderttausende von Flüchtlingen so zu betreuen und zu fördern, dass sie eine gute Chance auf Integration haben. Eine grobe Schätzung ergab,

dass allein diese Aufgabe einen Personalmehrbedarf von bundesweit über 100.000 zusätzlichen Stellen begründet, darunter rund 18.000 bei Polizei und Justiz, rund 10.000 bei kommunalen Kitas, rund 24.000 an Schulen sowie je einige Tausend weitere Stellen bei Volkshochschulen, Stadtbibliotheken, Musikschulen, öffentlichen Bädern und im öffentlichen Gesundheitsdienst. Diese Bedarfseinschätzung deckt sich in der Größenordnung mit der Ermittlung, die Dieter Vesper im Auftrag des IMK durchgeführt hat (Vesper 2016). Vesper betrachtet nur die Kernbereiche des öffentlichen Dienstes und ermittelt für diese einen Zusatzbedarf von mindestens 110.000 Vollzeitstellen. Die Kalkulation stellt eine Art Untergrenze für den Fall dar, dass an der bereits erfolgten Vermarktlichung öffentlicher Aufgabenfelder nicht gerüttelt werden soll.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu internationalen Erfahrungen und zur Bedeutung öffentlicher Arbeitgeber nicht nur für die Deckung des Bedarfs an öffentlichen Diensten, sondern auch für die Entwicklung guter Arbeit, greift dies zu kurz. So wie vor einigen Jahren bei der Energieversorgung stellt sich auch in anderen öffentlichen Bedarfsefeldern die Frage der Rekommunalisierung. Um auf das erwähnte Beispiel der Altenpflege zurückzukommen: Relativ am besten ist hier die Bezahlung nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes. An ihm hatten sich vor der Privatisierung auch die freigemeinnützigen Träger orientiert. Der mit der Vermarktlichung in Gang gesetzte Preiswettbewerb hat zusammen mit dem gesetzlich verankerten Privatvorrang das öffentliche Angebot jedoch so dezimiert, dass vielerorts gar kein öffentliches Angebot mehr existiert. Bundesweit entfällt auf kommunale Träger nur noch ein Leistungsvolumen von um die fünf Prozent. Damit aber ging die tarifliche Ankerfunktion des öffentlichen Dienstes verloren; sukzessive übernahm der kommerzielle Sektor die Marktführerschaft. Es liegt in der Logik dieser Entwicklung, dass Bundesländer mit hohen Anteilen gewerblicher Trägerschaft bei den Entgelten die Schlusslichter sind (Heintze 2016a, Teil 2). In den MEMORANDEN von 2012 und 2014 (S. 201 respektive S. 241f.) sprach sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für eine Verdoppelung der öffentlichen Ausgaben auf rund zwei Prozent des BIP aus. Nur

wenn die Weichen gleichermaßen bei der Finanzierung wie bei der Leistungserbringung so neu gestellt werden, dass gewinnorientierte Leistungserbringung zurückgedrängt wird, gibt es eine Perspektive, den Pflegenotstand zu überwinden.

Gefordert sind also neue Denkansätze. Unter Bezugnahme auf internationale Erfahrungen sollten sie folgende Fragen auf den Punkt bringen: Was muss an Personal in den verschiedenen öffentlichen Aufgabefeldern vorgehalten werden, damit die gesetzlich normierten Leistungs- und Qualitätsziele in der Praxis ankommen? Welche Schwellenwerte bei der Personaldichte sind anzustreben, damit der öffentliche Dienst wieder zu einem Anker für gute, tariflich gebundene Arbeit sowohl bei marktbestimmten als auch bei nicht marktbestimmten öffentlichen Diensten wird? Bei welchen Aufgaben von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sollte staatlicherseits verstärkt auch eigenes Personal eingesetzt werden? Die etablierten Verfahren der Personalentwicklung orientieren sich nicht an diesen Fragen. Ihre Logik geht dahin, jeweils das Bundesland zum Referenzpunkt zu küren, in dem öffentliche Aufgaben mit dem geringsten Einsatz von eigenem Personal und der geringsten Personalausgabenquote wahrgenommen werden. Geboren wurden so Zielgrößen, die auf reine Mängelverwaltung und ein maximales Niveau an Vermarktlichung hin angelegt sind.

Eine Strategie der Renaissance des öffentlichen Dienstes verlangt nach einer Einbettung in einen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmen, der diese Strategie trägt. Anhaltspunkte dafür, um welche Summen es größtmäßig geht, liefert der internationale Vergleich. Gemessen an der jeweiligen Wirtschaftskraft gaben die fünf nordischen Länder im Jahr 2015 durchschnittlich 6,7 und die fünf kontinentaleuropäischen Länder Belgien, Frankreich, Niederlande, Österreich und Slowenien durchschnittlich 3,6 BIP-Prozentpunkte mehr für öffentlich Beschäftigte (nur öffentlicher Dienst) aus als Deutschland. Tabelle 11 verdeutlicht, dass die Personalausgaben des deutschen Staates nicht nur niedrig, sondern im Zeitraum von 1995 bis 2015 gegenüber beiden Referenzländergruppen auch zurückgefallen sind. Der Ausgabenabstand zu Skandinavien lag 2015 bei 203 Milliarden Euro, der zum kontinentaleuropäischen Durchschnitt bei 109 Milliarden Euro. Die Orientie-

rungsmarke für eine Strategie, die in eine Position mit mittelgroßem öffentlichen Dienst zurückführt, könnte das heutige Ausgabeniveau von Österreich sein. Auch in Österreich wurde viel privatisiert, von der Alterssicherung bis zum Wohnungswesen, zugleich aber weit mehr an Sozialstaatlichkeit erhalten als in Deutschland.

Tabelle 11: Ausgaben für das Personal des öffentlichen Dienstes (Prozent des BIP): Deutschland im Vergleich zum skandinavischen und kontinentaleuropäischen Durchschnitt (ohne Deutschland)

	1995	2000	2005	2010	2015
Deutschland	8,7	8,2	7,9	7,9	7,6
Skandinavischer Durchschnitt (DK, FI, IS, NO, SE)	14,5	13,3	13,7	14,2	14,3
Kontinentaleuropäischer Durchschnitt (AT, BE, FR, NL, SL)	11,5	11,0	11,2	11,7	11,2
Darunter Österreich	11,8	11,0	10,9	11,1	10,7
Notwendige deutsche Mehrausgaben, um das jeweilige BIP-Referenzniveau zu erreichen (in Milliarden Euro)					
Skandinavisches Niveau	110,6	108,4	134,4	161,5	203,2
Kontinentaleuropäisches Niveau	53,5	59,3	75,0	98,0	109,2
Österreichisches Niveau	58,9	59,3	69,0	82,6	94,0

Quellen: 1. Personalausgaben: Eurostat, Staatseinnahmen, -ausgaben und Hauptaggregate [gov_10a_main]; Update 21.04.2016; 2. Bruttoinlandsprodukt in laufenden Preisen: IWF, Time-Series 1980 bis 2021 (ab 2016: Projektion); Update 12-2016

Literatur

Aiken, Linda H. u.a. (2012): Patient safety, satisfaction, and quality of hospital care: cross sectional surveys of nurses and patients in 12 countries in Europe and the United States. *British Medical Journal*. (BMJ 2012;344; e1717 doi: 10.1136/bmj.31717)

- Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hg.) (2005): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“, Bd. 23, Berlin.
- Cribb, Jonathan/Disney, Richard/Sibieta, Luke (2014): *The public sector workforce: past, present and future*. IFS Briefing Note BN 145, hg. vom Institute for Fiscal Studies, o. O.
- Destatis (bis 2015): *Personalstandstatistik*, Fachserie 14, Reihe 6, fortlaufend.
- Bundesregierung (2016): *Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Bundesregierung, 6. Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, BT-Drs. 18/10707 vom 15.12.2016.
- Heintze, Cornelia (2013): *Die Straße des Erfolgs: Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich*, Marburg.
- Heintze, Cornelia (2016a): *Pflege und Altenhilfe in Skandinavien und Deutschland, Teil 2: Finanzierung, Leistungserbringung und der Einfluss von Markt und Wettbewerb*, in: *Soziale Sicherheit*, 65. Jg., H. 8, S. 301–308.
- Heintze, Cornelia (2016b): *Kapitalismusvarianten, Gender und die gesellschaftliche Bedeutung sozialer Dienste*, in: *Berliner Debatte Initial*, 27, H. 4, S. 109–123 (i.E.).
- Meagher, Gabrielle/Szebehely, Marta (Hg.) (2013): *Marketisation in Nordic eldercare. A Research report on legislation, oversight, extent and consequences*, Stockholm.
- OECD (2015): *Government at a Glance 2015*, Paris.
- OECD (2016): *State-owned Enterprises as Global Competitors. A Challenge or an Opportunity*, Paris.
- Sächsischer Rechnungshof (2016): *Jahresbericht 2016, Bd. II: Kommunalfinanzen. Ergebnisse der überörtlichen Prüfung*, Leipzig.
- Vesper, Dieter (2016): *Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst*, hg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Study Nr. 51 vom November 2016, Berlin.

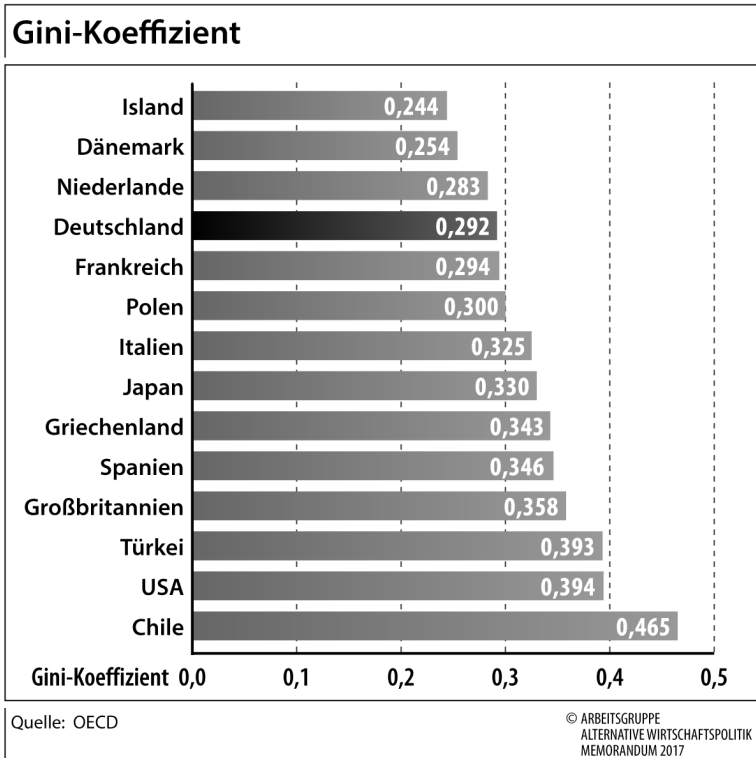
5 Einkommen und Vermögen – Ungleichheit verschärft sich

Das Thema Ungleichheit ist in der politischen Diskussion zurück. Dass extreme Einkommens- und Vermögensunterschiede nicht nur aus sozialer Perspektive unbefriedigend, sondern auch wirtschaftlich schädlich sind, wird wieder thematisiert, nicht nur von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. Ökonomische Argumentationen und politische Schlussfolgerungen überzeugen allerdings nicht in jedem Fall – und praktische Konsequenzen sind bislang auch nicht zu erkennen. In Deutschland gehören den reichsten zehn Prozent wenigstens 60 Prozent der Nettovermögen. Über 15 Prozent der Bevölkerung sind arm. Die Einkommensunterschiede nach Geschlecht, Branche und Region sind enorm. Da ist es mit dem Rasonieren über Chancengleichheit nicht getan. Den Lebensstandard von Millionen zu erhöhen und gleichzeitig Arbeitsplätze zu schaffen, würde vor allem zu einer substanziellen Umverteilung von den Kapital- zu den Arbeitsentgelten führen. In einer materiell gerechteren Gesellschaft würden dann zudem menschenfeindliche und antidemokratische Kräfte weniger Gehör finden.

Geld ist genug da. Bei den wohlhabenden Haushalten, die große Teile ihres Einkommens nicht ausgeben und einen Mangel an rentablen Anlagemöglichkeiten beklagen. Bei den Unternehmen, die sich in Europa – entgegen den Annahmen der Lehrbuchökonomie – in der Summe nicht verschulden, um die Produktion auszubauen, sondern sparen, um ihre Vermögensposition zu verbessern. Und potenziell auch beim Staat, wobei sich die herrschende Politik seit Jahren weigert, den großen Reichtum durch Steuern abzuschöpfen.

Ökonomisch ist es ebenso dysfunktional, allerorten zu sparen, wie die bestehende Verteilung unangetastet zu lassen. Beides begünstigt keineswegs die (derzeit schwachen) privaten Investitionen und das Wirtschaftswachstum, wie Vertreterinnen und Vertreter des neoliberalen

Mainstreams stets behaupten. Im entwickelten Kapitalismus sind es viel eher steigende Löhne und in der Folge steigende Konsumausgaben, die einen anhaltenden Aufschwung ermöglichen (Schui 1991, S. 63ff.). Das ergibt sich nicht nur aus logischen Erwägungen, sondern wird auch von neueren empirischen Untersuchungen bestätigt. So kommt eine Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu dem Schluss,



Der Gini-Koeffizient: Ein Wert von 0 bedeutet maximale Gleichheit, ein Wert von 1 maximale Ungleichheit. Im ersten Fall hätten alle das gleiche Einkommen, im zweiten würden alle Einkommen auf eine Person entfallen.

dass langfristig das Wirtschaftswachstum zurückgeht, wenn nur die Reichen reicher werden (Dabla-Norris u.a. 2015). Steige dagegen der Einkommensanteil des unteren Fünftels um einen Prozentpunkt, dann erhöhe sich das Wirtschaftswachstum in den darauf folgenden fünf Jahren um 0,38 Prozentpunkte. Nach Berechnungen der Organisation wirtschaftlich entwickelter Länder (OECD) hat die Zunahme der Ungleichheit in 19 untersuchten Ländern zwischen 1990 und 2010 im Schnitt fast fünf Prozentpunkte Wachstum gekostet (OECD 2015). Wie die Ungleichheit die deutsche Wirtschaft in der jüngeren Vergangenheit gebremst hat, zeigen Analysen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) (Brenke/Wagner 2013).

Zunächst gilt es, die Ausgangslage möglichst korrekt zu beschreiben. Das ist allerdings nicht ganz einfach, weil zumindest die Ränder der Einkommens- und Vermögensverteilung statistisch nur unzureichend ausgeleuchtet sind. Wenig lässt sich über die extrem Reichen sagen, die nicht gerade auskunftsfreudig sind, wenn es um ihren Besitz geht. Weitgehend auf Mutmaßungen angewiesen bleibt die Sozialforschung auch am unteren Ende, bei den Obdachlosen oder den sogenannten verdeckt Armen, die aus Scham oder Unkenntnis nicht die ihnen zustehenden Sozialleistungen in Anspruch nehmen.

Es gibt keinen Datensatz, der die sozialen Diskrepanzen ideal abbildet. Die aus verschiedenen Quellen gewonnenen Zahlen passen nicht immer zusammen. So differieren etwa die anhand des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) berechnete Armutsschwelle und der auf der Basis der European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) ermittelte Wert deutlich. Aber selbst wenn nicht ganz sicher ist, wie nahe die Daten an der Realität sind: Solange sie nach unverändertem Muster regelmäßig erhoben werden, lässt sich immerhin sagen, in welche Richtung sich die Verteilung entwickelt (Butterwegge 2015, S. 407).

Unstrittig sind die groben Linien. Seit den 1970er Jahren hat die Ungleichheit der Einkommen in Deutschland wie in anderen europäischen Ländern und besonders in den USA deutlich zugenommen. Das zeigen etwa die Untersuchungen von Thomas Piketty (2014). Zwischen 1985 und 2008 stieg der Gini-Koeffizient, das gebräuchlichste Maß für die

Spreizung der Einkommen, nach einer viel beachteten Untersuchung der OECD beinahe überall an (OECD 2011).

Eine Kontroverse ist in jüngster Zeit jedoch um die aktuelle Entwicklung entflammt. Einige Beobachterinnen und Beobachter vertreten die Auffassung, die Polarisierung der Einkommen in Deutschland sei um das Jahr 2005 zum Stillstand gekommen; seither würden die Unterschiede zwischen Arm und Reich nicht weiter wachsen. Andere bestreiten dies oder machen darauf aufmerksam, dass es kaum als sozialer Erfolg gelten kann, wenn die Ungleichheit nach mehreren Jahren zunehmender Erwerbstätigkeit auf dem Niveau des Krisenjahres 2005 verharrt (Fratzscher 2016). Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) konstatiert, trotz eines kurzzeitigen Rückgangs zwischen 2005 und 2010 sei der Trend zu größerer Ungleichheit der Einkommen ungebrochen (WSI-Verteilungsmonitor).

Die Einkommen

Rund 16 Prozent der Bevölkerung in Deutschland gelten als (einkommens-)arm, acht Prozent als reich (WSI-Verteilungsmonitor). Unter die Armutsschwelle fällt, wer in einem Haushalt lebt, der weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens (Medianeinkommen) bezieht. Reich sind diejenigen, die wenigstens das Doppelte zur Verfügung haben. Maßgeblich sind die Nettoeinkommen.

Arm und Reich: So wird gerechnet

Das Medianeinkommen, die Bezugsgröße für die Einteilung in Arm und Reich, wird in zwei Schritten bestimmt. Zuerst kommt die „Bedarfsgewichtung“. Dazu werden die Einkommen von Mehrpersonenhaushalten – je nach Anzahl der Personen im Haushalt – heruntergerechnet, damit sie sich sinnvoll mit den Einkommen von Einpersonenhaushalten vergleichen lassen.

Im zweiten Schritt wird der Wert bestimmt, der genau in der Mitte liegt, wenn man die solchermaßen bedarfsgewichteten Einkommen nach ihrer Höhe sortiert. 60 bzw. 200 Prozent davon markieren die Armut- bzw. Reichtumsschwelle. Je nach verwendeter Datengrundlage liegt die erste knapp unter oder über 1.000 Euro Nettomonatseinkommen, die zweite liegt bei etwas über 3.000 Euro.

Dieses Konzept ist nicht unumstritten. Das gilt etwa für die verwendeten Gewichtungsfaktoren („neue OECD-Skala“), die z.B. unterstellen, dass der Bedarf einer Alleinerziehenden mit einem Kind unter 14 Jahren den Bedarf eines Singles um lediglich 30 Prozent übersteigt. Häufig dürfte die Alleinerziehende jedoch einen höheren Einkommensaufschlag benötigen, um den Lebensstandard des Singles zu erreichen.

Eine deutlich höhere Armutsquote ergäbe sich zudem, wenn anstelle des Medians der Einkommen deren arithmetisches Mittel zum Ausgangspunkt der Berechnungen gemacht, also statt des mittleren das durchschnittliche Einkommen herangezogen würde. In diesem Fall würde die errechnete Armut automatisch ansteigen, wenn nur die oberen Schichten Einkommenszuwächse verzeichnen. Beim Median-Konzept geschieht dies nicht.

Gelegentlich werden auch höhere Armut- oder „Armutgefährdungs“-Quoten veröffentlicht. So gibt das Statistische Bundesamt für Deutschland im Jahr 2015 einen Wert von 20 Prozent an (Destatis 2016). Dies liegt an der Berücksichtigung weiterer Armutsschwellen. Als arm gezählt werden unter anderem Menschen, die angeben, nicht regelmäßig ihre Rechnungen zahlen oder die Wohnung heizen zu können, selbst wenn ihre Einkünfte die Armutsschwelle übersteigen, oder Haushalte mit „sehr geringer Erwerbsbeteiligung“.

Die größte öffentliche Aufmerksamkeit ziehen aber nicht unbedingt die Extrembereiche der Einkommensverteilung auf sich. Was die Gemüter noch mehr zu bewegen scheint, ist das etwa vom Deutschen

Institut für Wirtschaftsforschung (Grabka u.a. 2016) konstatierte (und von anderen bestrittene) Schrumpfen der gesellschaftlichen „Mitte“. Hier ordnen sich interessanterweise weit größere Teile der Bevölkerung ein, als nach Abgrenzung der Einkommensstatistiken hineinpassen (YouGov 2016). Viele Arme wie viele Reiche glauben, dass ihr Einkommen keineswegs außergewöhnlich niedrig bzw. hoch sei.

Die schwammige und durchaus ideologische, weil Klassengegensätze überspielende Vorstellung von der „Mitte“ (Kadritzke 2016) erwies sich für die Politik in der Vergangenheit als sehr bequem: Sie konnte über die Verteilung im Allgemeinen schweigen und prekär Beschäftigte wie leitende Angestellte als Angehörige derselben sozialen Schicht ansprechen.

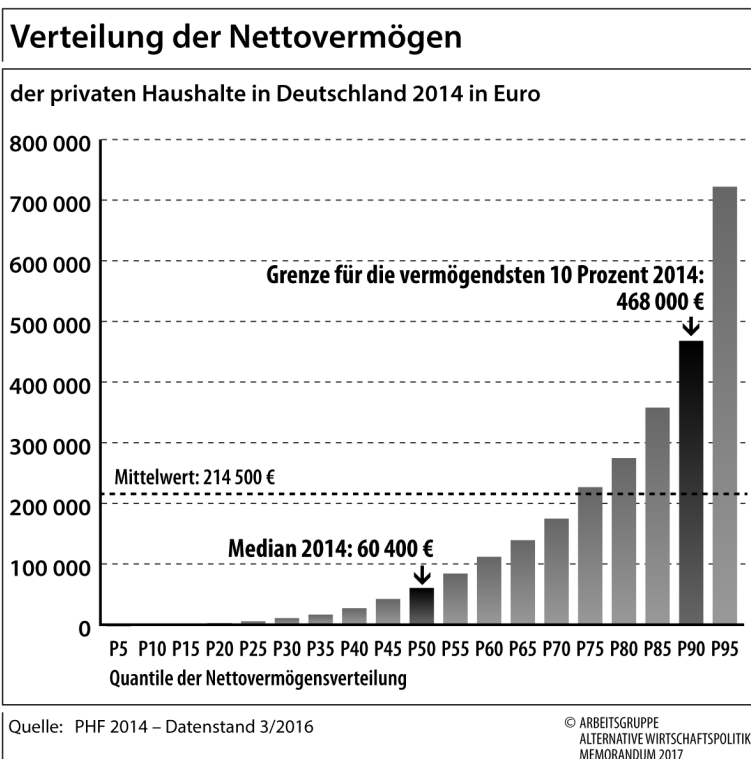
Die Vermögen

Noch weit größer als bei den Einkommen sind die Differenzen bei den Vermögen. Sortiert man die Haushalte nach ihrem Nettovermögen, so ist in der unteren Hälfte fast nichts zu sehen. Die ersten neun Prozent sind überschuldet, ihr Vermögen ist negativ. Bis zum Medianhaushalt, der genauso viele ärmere Haushalte unter sich wie reichere über sich hat, steigen die Nettovermögen allmählich auf gut 60.000 Euro. In der zweiten Hälfte nimmt die Steigung der Verteilungskurve immer weiter zu. Die obersten zehn Prozent – sie verfügten 2014 über mindestens 468.000 Euro – vereinen wenigstens 60 Prozent aller Vermögen auf sich (Bundesbank 2016a, S. 62), möglicherweise auch bis zu 74 Prozent (Grabka/Westermeier 2015). Zum Vergleich: Bei den Einkommen sind dies „nur“ etwa 40 Prozent.

Innerhalb des obersten Zehntels konzentriert sich das Vermögen wiederum an der Spitze. Auch wenn keine repräsentativen Daten über die relativ kleine Gruppe der extrem Begüterten vorliegen, lassen sich einige Aussagen treffen. Die reichsten Personen oder Familien finden sich auf der Forbes-Liste für Deutschland, die von den Besitzerfamilien des Einzelhandelsimperiums Aldi mit über 40 Milliarden Euro angeführt wird (Business Insider Deutschland, 5. Februar 2016). Global gesehen

sind die Verhältnisse noch dramatischer: Laut Oxfam besitzen die acht reichsten Menschen so viel wie die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung zusammen, also 3,6 Milliarden Menschen.

Zu einem interessanten Ergebnis kommt auch eine vom DIW durchgeführte (nicht repräsentative) Umfrage unter 130 (Netto-)Millionärinnen und (Netto-)Millionären mit einem Durchschnittsvermögen von rund drei Millionen Euro: Zwei Drittel der Befragten geben an, ein entscheidender Grund für ihren Reichtum seien Erbschaften und Schenkungen gewesen (Ströing u.a. 2016). Damit liegt ein Ansatzpunkt für eine Umverteilungspolitik auf der Hand. Das übliche neoklassische Argument, Steuern seien leistungsfeindlich, läuft im Fall dieser leistungslosen Einkommen ins Leere.



Lohn und Profit

Einen wesentlichen Anteil an der Zunahme der Ungleichheit in den vergangenen Jahrzehnten hat die Entwicklung der Arbeitsentgelte im Verhältnis zu den Kapitaleinkommen. Sie lässt sich an der seit Mitte der 1970er Jahre im Trend fallenden Lohnquote ablesen. Letztere hat sich seit ihrem Tiefstand im Jahr 2007 inzwischen zwar ein wenig erholt, liegt im historischen Vergleich mit 68 Prozent jedoch weiter auf niedrigem Niveau. Selbst der nicht unbedingt für arbeitnehmerfreundliche Politikempfehlungen bekannte IWF rät Deutschland inzwischen zu höheren Lohnabschlüssen (Der Spiegel vom 14.10.2016).

Nach vielen Jahren, in denen der Verteilungsspielraum unausgeschöpft blieb, ist die Forderung nach einem größeren Anteil für die abhängig Beschäftigten unabweisbar. Dabei kommt es natürlich darauf an, auf welche Weise die Lohnquote angehoben wird – sie enthält beispielsweise auch die Gehälter von Topmanagerinnen und Topmanagern, deren weiteres Anschwellen keinen sozialen oder volkswirtschaftlichen Nutzen hätte. Bereits jetzt übertrifft etwa die Vergütung des VW-Vorstands den Durchschnittslohn im Konzern um mehr als das 140-fache (Weckes/Berisha 2016). Aus einer leichten Erholung der Lohnquote lässt sich also nicht unbedingt schließen, dass der Anteil durchschnittlicher Beschäftigter am erarbeiteten Wohlstand gestiegen ist. Sollen die Ungleichheit verringert und damit die Einkommensbedingungen verbessert werden, muss Lohnpolitik vor allem am unteren Ende ansetzen. Beinahe jeder von den Spitzen- und Kapitaleinkommen abgezogene und den Verdiensten der Niedriglöhnerinnen und Niedriglöhner zugeschlagene Euro würde hier die Konsumnachfrage erhöhen.

Wer ist arm, wer ist reich?

Einkommens- und in der Folge Vermögensunterschiede sind nicht zufällig verteilt. Sie richten sich nach diversen personen- oder gruppenbezogenen Merkmalen. Eine entscheidende Rolle spielt das Geschlecht.

Mit dem in Deutschland besonders ausgeprägten Gender Pay Gap von 21 Prozent sind Frauen grundsätzlich im Nachteil. Werden nicht bezahlte Arbeiten in die Berechnung einbezogen, steigt die Verdienstlücke zwischen Frauen und Männern sogar auf bis zu 60 Prozent (Sohn 2016). Entsprechend liegen Frauen auch bei der Vermögensbildung deutlich zurück (Grabka/Westermeier 2014). Ebenfalls bedeutsam sind regionale Aspekte. So variieren die Armutsquoten in Deutschland zwischen 11,6 Prozent (Bayern) und 20,1 Prozent (Sachsen-Anhalt). Bei den Verdiensten sind außerdem erhebliche Branchenunterschiede zu konstatieren. Der durchschnittliche Stundenlohn liegt in der Finanz- und Versicherungswirtschaft bei über 30 Euro, im Gastgewerbe nur bei etwas mehr als 13 Euro. Wobei auch innerhalb der Branchen eine enorme Lohnspreizung festzustellen ist: In Banken und Versicherungen verdienen leitende Angestellte fast 56 Euro in der Stunde, Ungelernte dagegen nur gut 14 Euro.

Einkommensmobilität – von der Mittelstandszur Abstiegs-gesellschaft

Wäre Armut für die Betroffenen ein vorübergehender Zustand, ließe sich die bestehende Ungleichheit zumindest etwas eher ertragen. Doch in deutlich höhere Schichten der Verteilung vorzustößen, gelingt den meisten nicht. Und die Gruppe derer, die es schaffen, schrumpft. Konnten sich zwischen 1991 und 1995 noch 47 Prozent der Armen in die „untere Mitte“ hangeln, schafften es von 2009 bis 2013 nur noch 36 Prozent (Spannagel 2016). Der Soziologe und Ökonom Oliver Nachtwey spricht von der „Abstiegs-gesellschaft“, in der „das Versprechen des sozialen Aufstiegs durch Bildung und Arbeit sowie die Leistungsgerechtigkeit erodieren“ (Mitbestimmung 5/2016, S. 17). Eine Diagnose, die den Mythos „Mittelstand-gesellschaft“ ins Mark trifft. Von einem „Fahrstuhleffekt“ (Ulrich Beck, 1986), der Arme wie Reiche gleichermaßen in Sphären höheren Wohlstands befördert, kann heute keine Rede mehr sein. Die Angst vor dem Abstieg, das Gefühl, sich nicht in relative Sicherheit – etwa durch ein unbefristetes, nicht

von Rationalisierung oder Umstrukturierung bedrohtes Arbeitsverhältnis – bringen zu können, nagt an Millionen prekär Beschäftigter, aber nicht nur an ihnen. Abstiegsängste wurden durch Hartz IV massiv geschürt. Das soziale Netz ist ausgedünnt und darauf zugeschnitten worden. Diejenigen, die es in Anspruch nehmen müssen, sollen möglichst schnell wieder in die am unteren Ende des Arbeitsmarkts aufgestellten Tretmühlen katapultiert werden. Echte Perspektiven bietet diese Arbeitsmarktpolitik den Menschen nicht.

Primär- und Sekundärverteilung

Die Zunahme der Ungleichheit wird von zwei Seiten getrieben: Einerseits verschärft die kapitalistische Eigendynamik die Konzentration von Macht, Einkommen und Vermögen. So kommt es zur Polarisierung der Primärverteilung. Andererseits sind die staatlichen Gegenkräfte in der jüngeren Vergangenheit deutlich geschwächt worden. Die Ungleichheit der Markteinkommen ist seit Anfang der 1990er Jahre deutlich gestiegen. Mit ihr und noch etwas stärker hat die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen zugenommen. Dies liegt an der nachlassenden Wirkung des Steuer- und Transfersystems (Schmid/Stein 2013). So haben die Steuern auf hohe Einkommen, Kapitalerträge und Vermögen zugunsten der regressiven Verbrauchssteuern immer mehr an Bedeutung verloren. Gleichzeitig wurde die Arbeitslosenunterstützung gekürzt.

Was ist zu tun?

Armut und Ungleichheit lassen sich nicht mit einem einzigen politischen Werkzeug bekämpfen. Hier muss eine Reihe von Instrumenten koordiniert zum Einsatz kommen. Der erste Ansatzpunkt ist die Primärverteilung. Eine Korrektur der Lohn-Gewinn-Relation wird allerdings nicht ausreichen, um die Ungleichheit substanziell zu verringern. Einzubeziehen wären erstens die Arbeitslosen und andere nicht am

Produktionsprozess Beteiligte wie in Armut lebende Kinder und Alte. Zweitens wären neben den laufenden Einkommen auch die Vermögen heranzuziehen. Vage Appelle, die Chancengleichheit und das Bildungssystem zu verbessern (z.B. Marcel Fratzscher in der ZEIT vom 17. März 2016), dürften am wenigsten ausrichten. Bei den Sozialausgaben sind außerdem qualitative Veränderungen zu konstatieren: Hier fließen immer mehr Mittel an profitorientierte private Dienstleister.

Primärverteilung

Lohnsteigerungen auszuhandeln ist Sache der Gewerkschaften – deren Verhandlungsmacht bei nach wie vor bestehender Massenarbeitslosigkeit begrenzt ist. Die zuletzt wieder gestiegenen Reallöhne sind weniger das Ergebnis von Punktsiegen im Verteilungskampf als vielmehr die Konsequenz unerwartet niedriger Inflationsraten. Nichtsdestotrotz liegen die Verdienste dort, wo kollektive Lohnverhandlungen stattfinden, gewöhnlich noch am höchsten. Die Gruppe der Tarifbeschäftigten schrumpft jedoch seit geraumer Zeit. Sie umfasst nur noch rund die Hälfte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zumindest diesen Trend kann die Politik stoppen und umkehren. Sie könnte die bestehenden Möglichkeiten nutzen, die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen zu erklären, und deren Anwendungsbereich erweitern. Auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe ließen sich höhere (europarechtskonforme) Mindestanforderungen an die Bezahlung der Beschäftigten formulieren.

Mit dem 2015 eingeführten Mindestlohn besteht inzwischen eine Untergrenze für die Entlohnung der allermeisten abhängig Beschäftigten. Dies war ein wichtiger Schritt zur mittelfristigen Stabilisierung des Lohngefüges. Die aktuelle Höhe der Lohnuntergrenze ist aber noch längst nicht angemessen: Mit dem heutigen Mindestlohn entkommt selbst ein Single, der niemand anderen miternähren muss und 40 Stunden in der Woche arbeitet, nur haarscharf der Einkommensarmut. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher, den Mindestlohn auf zwölf Euro anzuheben.

Der politische Einfluss auf die Primärverteilung erschöpft sich nicht darin, Mindeststandards festzuschreiben. Die Politik würde die Verhandlungsposition der abhängig Beschäftigten auch durch Maßnahmen verbessern, die direkt auf den Beschäftigungsstand wirken. Dazu zählt zum einen das Aufholen des Investitionsrückstands, zum anderen sollten schleunigst die personellen Lücken im öffentlichen Sektor geschlossen werden. Dem Staat fehlen mindestens 110.000 Fachkräfte (Vesper 2016; vgl. dazu auch Kapitel 4 in diesem MEMORANDUM).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen bewirken relative Verbesserungen. Um die strukturelle Unterlegenheit der Beschäftigten aufzuheben, müsste allerdings das Investitionsmonopol des Kapitals gebrochen werden. Das hieße: echte Beteiligung der Beschäftigten an Gewinn und Kapital der Unternehmen.

Sekundärverteilung I: Steuern und Abgaben

Steuern sind das wesentliche Instrument zur Korrektur der Primärverteilung. Eine Reform des bestehenden Systems sollte zwei Ziele erreichen: Erstens muss die Steuergerechtigkeit erhöht, zweitens das Gesamtaufkommen gesteigert werden. Geeignete Vorschläge hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits früher unterbreitet: Ein linearer Einkommensteuertarif mit einem Spitzensatz von 53 Prozent käme vor allem der Steuergerechtigkeit zugute. Kapitalerträge sollten wieder mit dem persönlichen Steuersatz statt pauschal mit 25 Prozent belastet werden. Mehreinnahmen wären vor allem von einer Erhöhung der Kapitalertragsteuer auf 30 Prozent, der Einführung einer Gemeindegewerbesteuer sowie einer Wiederbelebung der Vermögen- und einer Reform der Erbschaftsteuer zu erwarten. Im Fall der Erbschaftsteuer wären insbesondere die Privilegien für Firmenerben zu streichen und die enormen Freibeträge zu reduzieren; der Spitzensteuersatz sollte bereits bei fünf Millionen Euro statt bei 26 Millionen Euro greifen.

Hinzukommen müsste eine Finanztransaktionsteuer. Bei all dem sollte man sich nicht vom neoliberalen Ideologem irritieren lassen, die

Besteuerung von Leistungsträgerinnen und Leistungsträgern oder der Vermögenssubstanz bedeute das Ende der wirtschaftlichen Prosperität. Solche Argumente sind empirisch nicht abgesichert und zudem ahistorisch. Vor Beginn des neoliberalen – und hinsichtlich der Beschäftigung alles andere als erfolgreichen – Zeitalters war die Besteuerung von Besitz oder auch des Luxuskonsums keineswegs verpönt.

Sekundärverteilung II: Sozialleistungen

Im nächsten Schritt müssen Mehreinnahmen des Staates einer geeigneten Verwendung zugeführt werden. Öffentliche Investitionen brauchen damit nicht finanziert zu werden; dies kann gemäß der „goldenen Regel“ der Finanzpolitik über Kredite geschehen – erst recht, wenn der Staat, wie es aktuell der Fall ist, neue Kredite praktisch zinslos bekommt (vgl. MEMORANDUM 2016, S. 161ff.). Aus zusätzlichen Einnahmen zu bestreiten sind im Wesentlichen der nötige Stellenausbau im öffentlichen Dienst und verbesserte Sozialleistungen. Das Hartz-IV-System ist mittelfristig durch eine bedarfsorientierte armutsfeste Grundsicherung zu ersetzen, die ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Insbesondere ist die Situation von Alleinerziehenden zu verbessern, deren prekäre Lage wesentlichen Anteil daran hat, dass Kinder deutlich häufiger von Armut betroffen sind als andere Altersgruppen; ihre (monetäre) Armutsquote liegt nach Angaben des WSI bei etwa 20 Prozent. Grundlegende Veränderungen, die ein höheres Maß an Steuerfinanzierung erfordern, sind auch bei der Rente nötig. Es gilt vor allem, die Kürzungen der vergangenen beiden Jahrzehnte zurückzunehmen und eine solidarische Mindestrente für diejenigen einzuführen, die infolge von Arbeitslosigkeit und Niedriglohn bislang fürchten müssen, ihren Lebensabend in Armut zu verbringen.

Solche Reformen erfordern eine breite Mobilisierung gegen Ungleichheit und für mehr Umverteilung. Dazu reicht eine gelegentlich inszenierte Empörung über hohe Managervergütungen (Bontrup 2017) oder eine kollektive Bestürzung über Einzelfälle krasser Armut nicht aus – sie sind in der Vergangenheit meist folgenlos verebbt. Notwendig

ist ein Aufklärungsprojekt, das auf der Basis von Fakten den status-quo-stabilisierenden Mythos von der Mittelstandsgesellschaft komplett demontiert. Die aktuelle Ungleichheitsdiskussion hat ihn bis dato lediglich angekratzt.

Neben der Offenlegung der materiellen Verhältnisse bedarf es natürlich auch des Hinweises auf die Vorzüge von Gesellschaften mit stärker egalitärem Charakter. Auch in dieser Hinsicht mangelt es nicht an aktuellen Forschungsergebnissen. Vieles haben etwa Richard Wilkinson und Kate Prickett (*The Spirit Level*, 2010) zusammengetragen. Sie belegen eindrucksvoll, dass mehr Gerechtigkeit allen in der Gesellschaft nützt. Ob man verschiedene Gesellschaften hinsichtlich Lebenserwartung, Innovationen, Kriminalität, Gesundheit, Drogenmissbrauch, Übergewicht, Bildungsergebnissen oder Teenager-Schwangerschaften untersucht: Diejenigen mit gleichmäßigerer Verteilung der Einkommen und Vermögen schneiden stets besser ab. Zwar ist der Zugewinn für die Ärmsten am größten, aber auch das reichste Fünftel hat in gleicheren Gesellschaften zum Beispiel eine höhere Lebenserwartung – möglicherweise infolge geringeren Leistungsdrucks. Nicht zuletzt ist die soziale Mobilität in gleicheren Gesellschaften deutlich höher als in sehr ungleichen. Die Leistung des Einzelnen zählt mehr als der Geldbeutel der Eltern. Kriminalität, Misstrauen, Abschottung, Ohnmachtsgefühle und Fatalismus machen sich weniger breit. Dies wirkt vermutlich auch der Ausbreitung rechter und rassistischer Ideologie entgegen.

Literatur

- Bontrup, Heinz-J. (2017): Nieten und andere Millionäre. Die Managergehälter in Deutschland sind oft viel zu hoch, in: Frankfurter Rundschau vom 18./19.02.2017, S. 10.
- Brenke, Karl/Wagner, Gert G. (2013): Ungleiche Verteilung der Einkommen bremst das Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftsdienst 2/2013.
- Butterwegge, Christoph (2015): Der Streit um den Armutsbegriff: Polemiken, Probleme, Perspektiven, in: Soziale Sicherheit 11/2015.

- Destatis (2016): Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung in Deutschland nahezu unverändert. Pressemitteilung vom 03.11.2016, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/11/PD16_391_634.html .
- Deutsche Bundesbank (2016a): Monatsbericht März 2016.
- Fratzscher, Marcel (2016): Statement zum Faktencheck des IW Köln zum Thema Ungleichheit, <https://berlinoeconomicus.diw.de/blog/2016/09/05/statement-zum-faktencheck-des-iw-koeln-zum-thema-ungleichheit/>.
- Grabka, Markus M./Goebel, Jan/Schröder, Carsten/Schupp, Jürgen (2016): Schrumpfender Anteil an BezieherInnen mittlerer Einkommen in den USA und Deutschland, in: DIW Wochenbericht 16/2016, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.533038.de/16-18-1.pdf.
- Grabka, Markus M./Westermeier, Christian (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 9/2014, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.438708.de/14-9.pdf.
- Grabka, Markus M./Westermeier, Christian (2015): Große statistische Unsicherheit beim Anteil der Top-Vermögenden in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 7/2015, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.496886.de/15-7-3.pdf.
- Kadritzke, Ulf (2016): Zur Mitte drängt sich alles (Teil 1). Historische Klassenstudien im Lichte der Gegenwart, in: PROKLA 184.
- OECD (2011): Divided We Stand – Why Inequality Keeps Rising, <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/dividedwestand-whyinequalitykeepsrising.htm>
- OECD (2015): In It Together – Why Less Inequality Benefits All, <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/in-it-together.htm>.
- Piketty, Thomas (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert. 3. Aufl., München.
- Schmid, Kai Daniel/Stein, Ulrike (2013): Explaining Rising Income Inequality in Germany, 1991–2010. IMK Study, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_32_2013.pdf.

- Schui, Herbert (1991): Ökonomische Grundprobleme des entwickelten Kapitalismus, Heilbronn.
- Sohn, Alexander (2016): The Gender Earnings Rift, www.uni-goettingen.de/de/document/download/d0057ae01eab972b20f5f6a6ec4fecab.pdf/sohn_07_2016.pdf.
- Spannagel, Dorothee (2016): Soziale Mobilität nimmt weiter ab. WSI-Verteilungsbericht 2016, in: WSI-Report Nr. 31, 10/2016, http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_31_2016.pdf.
- Ströing, Miriam/Grabka, Markus M./Lauterbach, Wolfgang (2016): Hochvermögende in Deutschland unterscheiden sich nicht nur anhand ihres Vermögens von anderen Bevölkerungsgruppen, in: DIW Wochenbericht 42/2016, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.545209.de/16-42-1.pdf.
- WSI-Verteilungsmonitor (2016), http://www.boeckler.de/wsi_47204.htm.
- YouGov (2016): Gut zwei von drei Deutschen sind „gefühlte Mittelschicht“, <https://yougov.de/news/2016/02/27/gut-zwei-von-drei-deutschen-sind-gefuhlte-mittelschicht/>.

6 Gegen die Machtwirtschaft – die Eigentumsfrage stellen

Die enorme Unternehmenskonzentration und -zentralisation, die allerdings nicht zur endgültigen Aufhebung der Konkurrenz der Einzelkapitale führt, hat in der Wirtschaft eine derartig große Machtfülle bei wenigen entstehen lassen, dass man heute nicht mehr von einer Markt- sondern vielmehr von einer Machtwirtschaft sprechen muss, die zunehmend auch den Staat und seine demokratisch legitimierte Institutionen unterminiert und für wirtschaftliche Partialinteressen missbraucht. Unternehmenskonzentration bedeutet gleichzeitig die Konzentration von Vermögen in privater Hand. Auch hier hat es unter dem neoliberalen Umverteilungsparadigma – nicht nur in Deutschland – eine weitere konzentrierte Zunahme an privatem Reichtum gegeben, dem eine gleichzeitige Zunahme an Armut und Verschuldung gegenübersteht. Ohne hier die ordnungstheoretische Eigentumsfrage zu stellen, wird es keine entscheidende Änderung dieses gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich kontraproduktiven Trends geben.

6.1 Marktwirtschaftlich immanente Pervertierungen

Die marktwirtschaftlich-kapitalistische Ordnung basiert auf zwei wesentlichen Säulen: dem Privateigentum an Produktionsmitteln und einem über Märkte dezentral ausgesteuerten Preissystem. Die theoretische (idealtypische) Vorstellung geht dabei von der Marktform einer vollkommenen Konkurrenz aus. Die Unternehmen haben hier keine Möglichkeit, die Marktpreise aufgrund ihrer Größe zu beeinflussen. Sie müssen ihren Produktionsprozess bzw. ihre hergestellten Mengen und Qualitäten sowie ihre Beschäftigung den Marktverhältnissen ständig anpassen und sind bei wachstumsintendierten Investitionen auf Kredite angewiesen. Diese Modellvorstellung hat aber – trotz aller politischen (neoliberalen) Beteuerungen, für mehr Markt und

Wettbewerb zu sorgen – mit der Realität allenfalls in Ausnahmefällen etwas zu tun. Die private Wirtschaft folgt nicht einer vollkommenen Konkurrenz, bei der Gewinne als Residuum innerhalb der Wertschöpfung – bis auf den gesicherten kalkulatorischen Unternehmerlohn als Äquivalent für die Arbeitskraft der Unternehmerin bzw. des Unternehmers – so gut wie nicht anfallen und somit die Unternehmen auf kreditfinanzierte Investitionen angewiesen sind. Und auch die als Weiterentwicklung zur vollkommenen Konkurrenz gepriesene dynamische Wettbewerbstheorie (Olten 1995), die Wettbewerb als einen permanenten Prozess von „Vorsprung“ und „Adaption“ in Raum und Zeit beschreibt, bringt nicht viel weiter bzw. keinen größeren Erkenntnisgewinn. Auch hier geht es vom Ergebnis mehr in Richtung Macht als in Richtung nur temporär gewährter prozessualer Wettbewerbs- bzw. Extragewinne.

Jörg Huffs Schmid führt dazu aus: „Für die Kapitale, die einen ‚besonderen Vorteil‘ besitzen, ist die materielle Konsequenz ihres vergleichsweise besseren Abschneidens eine stärkere individuelle Akkumulationskraft im Vergleich zu anderen Kapitalen; da diese Akkumulationskraft unter dem Zwang der [...] Konkurrenz unbedingt eingesetzt werden muss, bedeutet dies eine größere tatsächliche Akkumulation dieser Kapitale im Vergleich zu anderen und damit bessere Voraussetzungen zur weiteren Entwicklung der Produktivkräfte; und d.h. vor allem zur Erzielung eines zusätzlichen, weiteren Vorsprung verschaffenden Extraprofits.“ (Huffs Schmid 1975, S. 29)

Dadurch kommt es letztlich zu einem systematischen, nicht mehr aufholbaren Vorsprung, d.h. zu einem fehlenden wirksamen nachahmenden (adaptiven) Wettbewerb. Empirisch zeigt sich dies anhand einer zunehmenden Strukturdivergenz innerhalb des Gesamtkapitals: Einigen immer mächtiger werdenden Großunternehmen und international agierenden Konzernen steht die Masse der ihnen zumeist wirtschaftlich ausgelieferten kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) gegenüber. Dies dokumentiert eindrucksvoll eine empirische Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin für die EU. Demnach gab es 2012 in der EU-27 (noch ohne Kroatien, das erst zum 1. Juli 2013 beitrug) insgesamt fast 20,4 Millionen

Unternehmen (ohne Finanzdienstleister). Davon waren gut 20,3 Millionen KMU mit bis zu 250 Beschäftigten. Nur 43.454 Unternehmen hatten mehr als 250 Beschäftigte. Hier entfielen aber von den insgesamt 130,6 Millionen abhängig Beschäftigten allein 43,8 Millionen oder 33,5 Prozent der Beschäftigten auf die 43.454 Großunternehmen. Im Durchschnitt waren das 1.008 Beschäftigte. Die dabei im Jahr 2012 von allen Unternehmen erwirtschaftete Bruttowertschöpfung betrug fast 5,9 Billionen Euro. Hier war der Anteil an der Wertschöpfung der Großunternehmen mit 42,4 Prozent noch größer (Schiersch/Kritikos 2014). Und eine empirische Studie der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich aus dem Jahr 2007 zeigt erschreckenderweise, dass heute nur noch 147 Konzerne die Weltwirtschaft kontrollieren und unter ihnen die 50 mächtigsten Unternehmen fast einen exklusiven Club von Banken, Versicherungen und Fondsgesellschaften bildet (Baumann/Schlandt 2011).

„Geld regiert die Welt“ – dieser Satz war noch nie so richtig wie heute. Zu Recht stellt der Journalist Harald Schumann fest: „Die gesamte politische Klasse in Europa – einschließlich jener bei den Grünen und sogar eines Teils der Linken – hat im Grunde kapituliert. Sie wissen, dass es die Konzerne, Banken und Superreichen sind, die mit ihren Investitionen über das Wohl und Wehe ihrer Staaten, Bundesländer und Kommunen entscheiden. Sie haben erfahren, dass es eben die Vermögenden und deren Sachwalter an den Schaltstellen der großen Unternehmen sind, die ganz wesentlich die öffentliche Meinung beeinflussen können. Denn sie verfügen nicht nur über die Investitionen, sie verfügen auch über die Mittel, sich dafür das richtige gesellschaftliche Klima zu schaffen.“ (Schumann 2016, S. 72f.)

Auch in Deutschland gibt es eine Spitze mit den zehn größten Unternehmen, angeführt vom schwer skandalumwobenen VW-Konzern, wo dem geschassten Vorstandsvorsitzenden, Martin Winterkorn, im Aufsichtsrat mit den Stimmen der IG Metall und dem Land Niedersachsen eine tägliche Rente von 3.100 EUR zugestanden wurde. In der Summe realisierten die zehn größten Konzerne in Deutschland im Jahr 2014 einen Umsatz von 932,6 Milliarden Euro, davon entfielen allein auf VW 202,5 Milliarden Euro oder 21,7 Prozent (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Die zehn größten deutschen Unternehmen (Stand: 2014)

Unternehmen	Umsatz	Gewinn	Umsatz- rendite in Prozent	Beschäf- tigte	Umsatz/ Beschäftig- tigten	Branche
VW AG, Wolfsburg	202.458	11.068	5,5	592.586	341.652	Auto- mobil
Daimler AG, Stuttgart	129.872	7.290	5,6	279.972	463.875	Auto- mobil
EON AG, Düsseldorf	111.556	-3.130	-2,8	58.503	1.906.842	Energie
BMW AG, München	80.401	5.817	7,2	116.324	691.812	Auto- mobil
Schwarz Be- teiligungs-AG, Neckarsulm	79.300	k.A.	-	k.A.	-	Lebens- mittelein- zelhandel
BASF SE, Ludwigshafen	74.326	5.492	7,4	113.292	656.057	Chemie
Siemens AG, München	71.920	3.786	5,3	357.000	201.457	Elektronik
Metro AG, Düsseldorf	63.035	673	1,1	249.150	253.000	Handel
Deutsche Tele- kom AG, Bonn	62.035	3.244	5,2	227.811	272.309	Telekom
Lidl Stiftung & Co KG, Neckar- sulm	59.000	k.A.	-	k.A.	-	Lebens- mittelein- zelhandel
Summe	933.903					

Quelle: Die Welt: Top 500, <http://top500.welt.de>; Zusammenstellung: Heinz-J. Bontrup; Institut der Deutschen Wirtschaft, Deutschland in Zahlen 2015

Dieser Umsatz war so groß wie das Bruttoinlandsprodukt der zwölf EU-Länder Finnland, Irland, Griechenland, Ungarn, Slowakische Republik, Kroatien, Slowenien, Litauen, Lettland, Estland, Zypern und Malta zusammen. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt Deutschlands entsprach der Umsatz der zehn größten Konzerne 32 Prozent. Das zeigt nicht nur die gegebene wirtschaftliche Größe dieser Unternehmen, sondern auch die daraus abzuleitende doppelte Macht, die erstens in der Wirtschaft selbst und die zweitens gegenüber dem Staat, der Politik, missbräuchlich zum Einsatz gebracht wird. Diese geballte und nicht mehr kontrollierbare Macht wird von den Eigentümerinnen und Eigentümern der Konzerne und ihren hoch bezahlten Managerinnen und Managern rücksichtslos zur Durchsetzung ihrer Interessen eingesetzt. Das hat dann nichts mehr mit einer (sozialen) Marktwirtschaft und einer vollkommenen Konkurrenz bzw. einer Ohnmacht der Unternehmen oder einem dynamischen (entmachtenden) Wettbewerbsprozess zu tun. Im Gegenteil: Es muss realistischerweise von einer pervertierten Machtwirtschaft gesprochen werden, in der, wie Schumann schreibt, sogar in den stärksten Demokratien alles Regieren zu einem bloßen Schauspiel der Ohnmacht verkommt (Schumann 2016, S. 67).

Hier manifestiert sich aber letztlich nur die kapitalistisch marktmanente Neigung zum Monopol, sie „entspringt der Grundnatur des kapitalistischen Erwerbes selbst. Das Prinzip der Rendite vollendet sich im Monopolgewinn; so wie sich der andauernde Krieg der Konkurrenz der Hoffnung eines jeden der Streitenden nach in der Überwältigung der anderen erfüllt. Dem Verhältnis der freien Konkurrenz wohnt damit von allem Anfang an die Tendenz seiner Selbstaufhebung inne. Das Monopol, weit entfernt davon, eine ‚Entartung‘ der freien Unternehmerinitiative, eine ‚Fehlentwicklung‘ der Konkurrenz darzustellen, ist vielmehr die heimliche Hoffnung aller. Innerhalb einer Ordnung, wo Akkumulation ‚Moses und die Propheten‘ ist, gelingt dem Monopol, was alle anderen wollen.“ (Hofmann 1987, S. 47)

Die gewaltige Konzentration und Zentralisation erlaubt es heute den Großunternehmen und Konzernen, weitgehend in ihrem jeweils erweiterten Kapitalakkumulationsprozess ein Target Return Pricing anzuwenden (Bontrup 2001, S. 470ff.). Dabei kommt es zu einem

zielgerichteten (ex ante geplanten) Preis- und Mengen(qualitäts)setzungsverhalten, das eine möglichst maximale Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals anstrebt. Der entscheidende Preis einer Ware, der sich immer aus Stückkosten (idealtypisch bei voll ausgelasteten Produktionskapazitäten) und einem Stückgewinn zusammensetzt, ist dabei das Realisierungsinstrument zur Durchsetzung der von den Kapitaleignerrinnen und Kapitaleignern gesetzten (geforderten) kurzfristigen Renditeziele bzw. zur Maximierung des geforderten Shareholder-Value. Für jede Unternehmerin und jeden Unternehmer ist dabei der Preis die „gefährlichste Waffe“ gegen die Nachfragerinnen und Nachfrager. Hierauf hat schon 1776 Adam Smith warnend hingewiesen. So kann der Preis zur Steigerung des Gewinns erhöht werden, ohne dass dem auch nur die geringste Leistung gegenübersteht. Wird so der Preis durch Wettbewerb auf der Angebotsseite und durch die Nachfrager auf der Marktgegenseite nicht kontrolliert, sondern durch Marktmacht der Unternehmen determiniert, dann sind die Ergebnisse jedes Mal wirtschaftlich und auch gesellschaftlich suboptimal.

Gleichzeitig werden hier bei einem realiter praktizierten Target Return Pricing die von den Unternehmen getätigten, entscheidenden Investitionen in den Kapitalstock nicht durch Kredite, sondern in Form einer Innenfinanzierung aus dem Cashflow (Gewinne plus Abschreibungen) bewältigt. Das zeigt überdeutlich die unternehmerische Geldvermögensbildung. Diese betrug in Deutschland von 2005 bis 2015 jahresdurchschnittlich 97,6 Milliarden Euro. Die Nettoinvestitionen lagen im gleichen Zeitraum dagegen nur bei 24,5 Milliarden Euro (vgl. Tabelle 13).

Und auch die an die Shareholder reichlich ausgeschütteten Gewinne (für die Dax-Konzerne waren das allein für 2016 gut 30 Milliarden Euro) sowie die erzielten zweistelligen Eigenkapitalrenditen sprechen hier eine deutliche Sprache. Vor Gewinnsteuern lagen sie von 2005 bis 2015 im Durchschnitt bei 24,2 Prozent und nach Steuern bei 18,9 Prozent. Die andere wichtige Renditegröße, die Umsatzrendite aller Unternehmen, kam vor Steuern auf 4,3 Prozent und nach Steuern auf 3,3 Prozent. Von der zwischen 2005 und 2015 realisierten Wertschöpfung haben dabei die abhängig Beschäftigten als Personalaufwand 76,2 Pro-

Tabelle 13: Erfolgsrechnung deutscher Unternehmen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Durchschnitt
	in Mrd. EUR											
Umsatz	4.230,3	4.598,1	4.793,8	5.043,5	4.646,3	5.073,4	5.551,9	5.682,20	5.663,6	5.795,7	5.928,0	5.182,4
Bestandsveränderungen*	13,7	4,5	48,2	33,9	8,1	29,6	38,5	26,8	27,4	23,1	28,5	25,7
Gesamtleistung	4.244,0	4.602,6	4.842,0	5.077,4	4.654,4	5.103,0	5.590,4	5.709,0	5.691,0	5.818,8	5.956,5	5.208,1
Gesamtbetriebliche Erträge	197,1	208,7	248,0	253,0	231,2	243,1	241,3	252,9	248,1	252,8	297,0	243,0
Bruttoproduktionswert	4.441,1	4.811,3	5.090,0	5.330,4	4.885,6	5.346,1	5.831,7	5.961,9	5.939,1	6.071,6	6.253,5	5.451,1
Materialaufwand	2.683,7	2.958,8	3.124,3	3.324,2	3.003,0	3.331,1	3.725,0	3.807,6	3.763,6	3.814,70	3.885,50	3.402,0
Rohertrag	1.757,4	1.852,5	1.965,7	2.006,2	1.882,6	2.015,0	2.106,7	2.154,3	2.175,5	2.256,9	2.368,0	2.049,2
Rohertrag in Prozent	39,6	38,5	38,6	37,6	38,5	37,7	36,1	36,1	36,6	37,2	37,9	37,7
Abschreibungen	139,6	146,0	153,1	164,4	156,2	149,0	154,0	156,1	158,1	162,4	169,5	155,3
darunter AfA auf Sachanlagen	128,1	131,9	139,5	142,2	140,5	136,6	134,0	141,3	145,6	151,2	152,5	140,7
Sonstige betriebliche Steuern**	685,1	725,1	754,1	809,4	769,8	809,4	837,6	842,1	840,4	859,5	918,5	804,6
Wertschöpfung	932,7	981,4	1.058,5	1.032,4	956,6	1.056,6	1.115,1	1.156,1	1.177,0	1.235,0	1.280,0	1.089,2
Wertschöpfung in Prozent	21,0	20,4	20,8	19,4	19,6	19,8	19,1	19,4	19,8	20,3	20,5	20,0
Personalaufwand	720,9	747,6	771,9	786,9	768,6	794,1	837,6	875,0	905,9	941,9	978,0	829,9
Lohnquote in Prozent	77,3	76,2	72,9	76,2	80,3	75,2	75,1	75,7	77,0	76,3	76,4	76,2
Mehrwert	211,8	233,8	286,6	245,5	188,0	262,5	277,5	281,1	271,1	293,1	302,0	259,4
Mehrwert in Prozent	22,7	23,8	27,1	23,8	19,7	24,8	24,9	24,3	23,0	23,7	23,6	23,8
Finanzergebnis	-29,4	-28,6	-29,0	-31,1	-32,5	-42,0	-44,7	-41,4	-46,3	-48,1	-61,5	-39,5
Gewinn vor Gewinnsteuern	182,4	205,2	257,6	214,4	155,5	220,5	232,8	239,7	224,8	245,0	240,5	219,9
Gewinnsteuern	42,4	44,6	53,2	47,2	37,3	45,5	50,6	49,0	46,7	51,9	50,0	47,1
Gewinn nach Steuern	140,0	160,6	204,4	167,2	118,2	175,0	182,2	190,7	178,1	193,1	190,5	172,7
Umsatzrendite vor Steuern	3,3	4,5	5,4	4,3	3,3	4,3	4,2	4,2	4,0	4,2	4,1	4,3
Umsatzrendite nach Steuern	3,3	3,5	4,3	3,3	2,5	3,4	3,3	3,4	3,1	3,3	3,2	3,3
Bruttoinvestitionen (Sachanlagen)	139,3	152,0	173,5	176,0	144,5	154,0	160,8	170,7	188,7	175,4	182,5	165,2
Abschreibungen	128,1	131,9	139,5	142,2	140,5	136,6	138,4	141,3	145,6	151,2	152,5	140,7
Nettoinvestitionen	11,2	20,1	34,0	33,8	4,0	17,4	22,4	29,4	43,1	24,2	30,0	24,5
Geldvermögensbildung	57,2	140,1	143,8	74,1	15,0	161,2	74,6	83,6	64,8	105,7	153,0	97,6
Eigenkapital	677,4	711,8	793,5	813,6	832,2	935,4	978,8	1.019,4	1.074,8	1.167,7	1.224,0	929,9
Gesamtkapital	2.746,1	2.897,6	3.132,4	3.244,1	3.233,5	3.436,5	3.666,8	3.677,2	3.769,6	3.970,6	4.098,5	3.427,2
Eigenkapitalquote	24,7	24,6	25,3	25,1	25,8	27,2	27,4	27,7	28,5	29,9	29,9	26,9
Eigenkapitalrendite vor Steuern	26,9	28,8	32,5	26,4	18,7	23,6	23,8	23,5	20,9	21,0	19,6	24,2
Eigenkapitalrendite nach Steuern	20,7	22,6	25,8	20,6	14,2	18,7	18,6	18,7	16,6	16,5	15,6	18,9

* inkl. aktivierter Eigenleistungen ** inkl. Kosten- und Verbrauchsteuern — Quelle: Deutsche Bundesbank, diverse Monatsberichte, eigene Berechnungen

zent (Lohnquote) und die Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner als Mehrwertquote 23,8 Prozent erhalten (vgl. Tabelle 13).

6.2 Konzentration- und Zentralisationsprozess des Kapitals

Die der ganzen Preis- und Renditerealisierung unterlegte kapitalistische Neigung zum Monopol bewirkt immer drei Bewegungsgesetze: erstens einen Verdrängungswettbewerb, der Unternehmen (Grenzanbieter) zum Marktaustritt und damit in die Insolvenz zwingt. So hat es in Deutschland von 1991 bis 2015 insgesamt 685.734 Insolvenzen gegeben, davon in Westdeutschland 552.975 und in Ostdeutschland 132.759 (Statistisches Bundesamt 2015). Im Ergebnis verengt sich hierdurch der Wettbewerb immer mehr, und der Konzentrationsgrad in der Wirtschaft wächst. Zweitens kommt es zu Konzentrationsprozessen als eine Folge der Tatsache, dass der Kapitaleigentümer nicht den Profit konsumiert, sondern in der Regel den größeren Teil im Zuge einer erweiterten Kapitalakkumulation seinem bereits vorhandenen Kapital hinzufügt. Dabei wachsen einige Unternehmen in einer Branche aufgrund der Umwandlung von Profit in Realkapital (Gebäude, Maschinen u.a.) schneller als ihre Wettbewerber, wobei dieses schnellere Wachstum nicht unbedingt auf besondere Leistungen (Innovationen) der Unternehmen zurückzuführen sein muss, sondern sich bereits als Ergebnis von bestehender Marktmacht und ihrer Ausübung auf der Absatz- und/oder der Beschaffungsmarktseite darstellen kann. Drittens kommt es zu einem Zentralisationsprozess durch Fusionen bereits gebildeter Kapitale. Allein von 2008 bis 2015 wurden weltweit 630.987 solcher Verschmelzungen vollzogen. Das waren pro Jahr im Durchschnitt 78.873 Zusammenschlüsse bzw. Aufkäufe von Unternehmen. Das Wertvolumen lag zusammen bei gut 32,7 Billionen US-Dollar, das sind pro Fusion im Durchschnitt 51,9 Milliarden Dollar (vgl. Tabelle 14).

Auch in Deutschland sind seit Langem ein „Fusionsfieber“ und damit eine Zentralisation von Kapital zu beobachten. Seit der Einführung

Tabelle 14: Weltweite Fusionen

Jahr	Anzahl	Volumen (Mrd. US-Dollar)	Volumen pro Fusion (Mrd. US-Dollar)
2008	70.566	4.212	59,7
2009	75.186	3.787	50,4
2010	74.214	3.431	46,2
2011	74.713	3.418	45,7
2012	75.363	3.274	43,4
2013	81.732	3.663	44,8
2014	89.773	4.810	53,6
2015	89.440	6.144	68,7
Summe	630.987	32.739	51,9

Quelle: STATISTA, Unternehmensfusionen (weltweit)

der sogenannten vorbeugenden Fusionskontrolle im Jahr 1973 wurden beim Bundeskartellamt bis zum Jahr 2014 insgesamt 47.166 Fusionen angezeigt. Das sind jahresdurchschnittlich fast 1.200 Zusammenschlüsse. Im selben Zeitraum wurden aber lediglich 179 oder jahresdurchschnittlich fünf Fusionen untersagt. Davon sind sogar nur 121 Verfahren bestandskräftig und 54 Verfahren bei Gericht wieder aufgehoben worden. Vier vom Bundeskartellamt untersagte Fusionen sind noch rechtsstreitig und damit im Ausgang offen (Bundeskartellamt 2013/2014). Seit dem Beschluss des EU-Ministerrats vom Februar 1986, bis Ende 1992 einen gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt herzustellen, ist es zu einer verstärkten Fusionswelle in Deutschland gekommen. Zusätzlich angeheizt wurde die Fusionsspirale durch die deutsche Wiedervereinigung und die 1992 in Maastricht beschlossene Europäische Währungsunion mit der Einführung des Euros. Im Zeitraum von 1973 bis 1985, also vor der Verkündung des Binnenmarktes, kam es insgesamt zu 6.586 Fusionen, jahresdurchschnittlich waren das gut 506 Fälle, während sich im Zeitraum von 1986 bis 1990, nach der

EU-Entscheidung für einen Binnenmarkt (Wirtschaftsunion), aber noch vor der deutschen Wiedervereinigung, insgesamt 5.810 Unternehmen zusammengeschlossen haben, was jahresdurchschnittlich 1.162 Fusionen oder einer Steigerungsrate von 129,6 Prozent (!) entspricht (vgl. Tabelle 15). Nach der Wiedervereinigung und der Festlegung der Europäischen Währungsunion mit der Euro-Einführung verschärfte sich dann noch einmal der Fusionsauftrieb. Insgesamt belegen hier die nüchternen Zahlen ein völliges Versagen der sogenannten „vorbeugenden Fusionskontrolle“ in Deutschland.

Ein besonders krasser Fusionsfall war der 2002 erfolgte Zusammenschluss von Unternehmen am deutschen Mineralölmarkt. Zuvor verkauften zehn Anbieter an ca. 11.000 Tankstellen Autokraftstoffe. Von den sechs größten Anbietern fusionierten dann Aral und BP sowie DEA und Shell. Diese Fusionen hätten nicht genehmigt werden dürfen, auch nicht mit Auflagen (Bontrup 2002, 405ff.). Eine umfangreiche empirische Sektorenuntersuchung des Bundeskartellamts hat 2012 im

Tabelle 15: Differenzierte Fusionsentwicklung in Deutschland seit 1973

Jahre	Summe Fusionen			
	insgesamt	horizontal	vertikal	diagonal
1973–1980	3.575	2.408	681	486
1981–1985	3.011	1.924	391	696
1986–1990	5.810	4.138	626	1.046
1991*–1995	8.358	7.147	261	950
1996–2000	7.684	6.686	284	714
2001–2005	6.483	5.640	159	684
2006–2010	7.731	6.140	374	1.217
2011–2014	4.514	3.419	180	915
Summe	47.166	37.502	2.956	6.708
in Prozent	100	79,5	6,3	14,2

* ab 1991 Gesamtdeutschland

Quelle: Diverse Kartellamtsberichte; eigene Berechnungen

Nachgang ergeben, dass die Mineralölkonzerne an den Tankstellen über eine eindeutig marktbeherrschende Stellung verfügen und ein ausbeuterisches oligopolistisches Preis(parallel)verhalten an den Tag legen (Bundeskartellamt 2011; Bontrup 2012, S. 12ff.). Bis heute hat der Deutsche Bundestag darauf aber skandalöserweise nicht adäquat reagiert. Selbst die Linkspartei nicht!

Bei den Fusionen in der produzierenden Realwirtschaft spielen auch immer mehr große Finanzinvestoren eine entscheidende Rolle. Dabei fällt insbesondere der weltweit größte Finanzinvestor Blackrock mit 70 Niederlassungen in 30 Staaten, 13.000 Beschäftigten und einem Fondsvermögen von 4,9 Billionen US-Dollar auf. Werner Rügemer schreibt zum Geschäftsgebaren von Blackrock: „Eine [...] lukrative Gewinnquelle sind Übernahmen und Fusionen. [...] Beispiel Lufthansa [...]: Das Unternehmen soll schon länger umgebaut und profitabler gemacht werden, daran arbeitet der Vorstand auf Drängen der Aktionäre wie Blackrock. Die geplanten Maßnahmen sind zunächst traditional neoliberal: Zum einen sollen durch die Auslagerung von Geschäftsfeldern Kosten gespart werden. Zum anderen will man Personal einsparen und schlechter bezahlen, den Piloten die Pensionen kürzen und neue Piloten über eine Billigtochter in Italien anstellen. Die langfristige Vision sieht etwa so aus: Von den gegenwärtig 120.000 Angestellten könnte nach Auslagerung und Zukauf möglichst vieler Dienstleistungen etwa ein Zehntel übrig bleiben. Das aber wäre mit den traditionellen Mitteln eines primär national organisierten, in diesem Fall deutschen Konzerns wie der Lufthansa nicht möglich. An diesem Punkt setzen Blackrock & Co. an. Sie sind gleichzeitig Großaktionäre in anderen Fluggesellschaften diesseits und jenseits des Atlantiks und treiben in dieser Funktion Fusionen und Übernahmen voran. Mit ihrer geballten Macht beeinflussen die Investoren gezielt einzelne Märkte. [...] Auch bei der [...] beschlossenen ‚feindlichen‘ Übernahme des US-Biotechnologie- und Chemiekonzerns Monsanto durch den deutschen Bayer-Konzern mischte Blackrock kräftig mit. Tatsächlich handelt es sich dabei nur nach außen um eine feindliche Übernahme, denn die Fusion wurde von den Großaktionären angeschoben, die in beiden Konzernen dieselben sind. So sind, in dieser Reihenfolge, die größten Aktionäre

von Bayer: Blackrock, Sun Life Financial, Capital World, Vanguard und die Deutsche Bank; zu den größten Aktionären von Monsanto gehören dagegen, wenn auch in etwas anderer Rangfolge: Capital World, Vanguard, Blackrock, State Street, Fidelity und Sun Life Financial. Was für eine schöne Koinzidenz! Und da Blackrock gleichzeitig auch größter Aktionär des Bayer-Miteigentümers Deutsche Bank ist, intensiviert sich die Kapital- und Machtverdichtung bei Blackrock in Wirklichkeit sogar noch.“ (Rügemer 2016, S. 78f.)

Obwohl Adam Smith ein vehementer Befürworter des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprinzips war, warnte er gleichzeitig doch auch vor den Unternehmern, die den unliebsamen wettbewerblichen Abhängigkeiten aus dem Wege gingen, wo sie nur könnten. Um ihre Profite zu maximieren, beschränken sie den Wettbewerb aber nicht nur durch Konzentration und Zentralisation, sondern schalten ihn auch durch Absprachen (Kartellbildungen) aus. Smith schrieb: „Geschäftsleute des gleichen Gewerbes kommen selten, selbst zu Festen und zur Zerstreung, zusammen, ohne dass das Gespräch in einer Verschwörung gegen die Öffentlichkeit endet oder irgendein Plan ausgeheckt wird, wie man die Preise erhöhen kann.“ (Smith 1776/1978, S. 112) So wundert es dann auch nicht, wenn das deutsche Bundeskartellamt allein 2015 wegen Kartellabsprachen in elf Fällen Bußgelder in Höhe von rund 190 Millionen Euro verhängt hat. Von 2000 bis 2014 beliefen sich die verhängten Bußgelder insgesamt auf gut 3,4 Milliarden Euro (Bundeskartellamt 2013/2014).

„Die nur 2015 ausgesprochenen Bußgelder verteilen sich auf insgesamt 37 beteiligte Unternehmen und 24 Privatpersonen. Die Kartellverfahren betrafen verschiedene Branchen, wie z.B. Automobilzulieferer, Matratzenhersteller, Anbieter von Containertransporten oder Hersteller von Fertigaragen. Auch im sogenannten Vertikalfall, bei dem Absprachen zwischen Herstellern und Händlern von Lebensmitteln verfolgt werden, wurden erste Bußgelder verhängt.“ (Bundeskartellamt 2015, S. 2) Außerdem hat das Bundeskartellamt im Jahr 2015 neue Hinweise zu Kartellfällen erhalten und ist diesen in 18 Durchsuchungsaktionen bei insgesamt 88 Unternehmen nachgegangen (Bundeskartellamt 2015, S. 3). Hier reiht sich auch der jüngste Verdacht ein, wonach namhafte

deutsche Autobauer und Zulieferer sich beim Einkauf von Stahl illegal abgesprochen haben, um so offensichtlich noch mehr Nachfragemacht (Bontrup/Marquardt 2008) auf sich zu lenken (Wenzel 2016, S. 13). Gerade hat die EU-Kommission in einem Kartellverfahren das bisher höchste Bußgeld – fast drei Milliarden Euro – gegen die vier großen europäischen Lastwagen-Hersteller Daimler, Iveco, Volvo/Renault und DAF ausgesprochen. Daimler muss davon allein eine Milliarde Euro zahlen, während die Münchner VW-Tochter MAN, die das Kartell anzeigte, straffrei blieb. Das Verfahren gegen die schwedische VW-Tochter Scania ist aber noch nicht abgeschlossen. Von 1997 bis 2011 hat das Kartell regelmäßig die Werkspreise abgesprochen und sich außerdem auf einen Zeitplan zur Einführung abgasärmerer Motoren sowie auf die Kosten verständigt, die die Kartellmitglieder dafür an die Nachfrager weiterreichen wollten (Süddeutsche Zeitung 2016, S. 1 und S. 17).

Trotz der hier aufgezeigten hohen Kapitalkonzentration und -zentralisation und trotz der aufs Schärfste zu verurteilenden Kartellbildungen kann dennoch insgesamt nicht von einer vollständigen Aufhebung der Konkurrenz der Einzelkapitale gesprochen werden. „Auch große Einzelkapitale können sich auflösen, neue Märkte können entstehen, auf denen scharfe Konkurrenz herrscht. Monopolisierungen in diesem Sinne ist kein Gegensatz zur Konkurrenz, schafft diese nicht ab [...]. Es scheint vielmehr so, dass die Konzentration des Kapitals den Einzelkapitalen neue ‚Waffen‘ im Konkurrenzkampf verschafft, diesen also in gewissem Sinne verschärft. Dabei spielen auch ‚subjektive‘ Faktoren eine Rolle: Neue Entwicklungen können von den Konzernlenkern ‚verschlafen‘ werden, mit einschneidenden Folgen für die betreffenden Einzelkapitale. Viele der mit großem Medienaufwand angekündigten Megafusionen erweisen sich später als teure Fehlschläge, die wieder rückgängig gemacht werden müssen bzw. zur Zerschlagung von Konzernen führen. Andererseits stehen den monopolisierten Einzelkapitalen heute so große Kapitalmassen zur Verfügung, dass sie sich auch gewaltige Fehlinvestitionen leisten können. Hinzu kommen die seit der Krise 2008 extrem günstigen äußeren Finanzierungsbedingungen. Die Konkurrenz zwischen Einzelkapitalen bleibt ein wesentliches und

unabdingbares Element der kapitalistischen Produktionsweise, nur so erklärt sich deren zuerst von Marx beschriebene Dynamik: ‚Die freie Konkurrenz macht die immanenten Gesetze der kapitalistischen Produktion dem einzelnen Kapitalisten gegenüber als äußerliches Zwangsgesetz geltend.‘ (Goldberg/Leisewitz 2016, S. 19) Dennoch schafft es das kapitalistische „Zwangsgesetz der Konkurrenz“ offensichtlich nicht, die zunehmende Vermachtung der Wirtschaft zu verhindern. Die noch im Modell der vollkommenen Konkurrenz unterstellte Prämisse von lauter kleinen machtlosen Anbietern wird von der Realität jedenfalls genauso ad absurdum geführt wie die in der dynamischen Wettbewerbstheorie entwickelte, nur temporär auftretende prozessuale Monopolstellung von Unternehmen.

In der kapitalistischen Ökonomie spielen die Macht und deren Missbrauch eine große Rolle: auf den Märkten zur Erzielung von Extraprofiten, gegenüber dem Staat und der Politik, aber auch gegenüber den abhängig Beschäftigten. So kommt die Verteilung der in den Unternehmen arbeitsteilig geschaffenen Wertschöpfungen ins Spiel (vgl. dazu ausführlich Kapitel 5). Hier stellt der zurzeit vieldiskutierte französische Ökonom Thomas Piketty zum Ärger vieler Kapitalapologetinnen und -apologeten fest: ‚Wenn das Kapitaleigentum nach streng egalitären Gesichtspunkten verteilt wäre und jeder Arbeitnehmer den gleichen Anteil an den Gewinnen zusätzlich zu seinem Lohn erhielte, würde die Frage des Verhältnisses zwischen Gewinnen und Löhnen (fast) niemanden interessieren. Wenn die Trennung zwischen Kapital und Arbeit so viele Konflikte verursacht, dann vor allem wegen der extrem hohen Konzentration des Kapitaleigentums. [...] Sie verstößt eklatant gegen die gängigen Vorstellungen von ‚gerecht‘ und ‚ungerecht‘, so dass es nicht verwunderlich ist, dass es manchmal zu physischer Gewalt kommt. Diejenigen, die nur ihre Arbeitskraft besitzen und häufig in bescheidenen, ja armseligen Verhältnissen leben, wie die Bauern im 18. Jahrhundert oder die Minenarbeiter von Marikana, können nur schwer akzeptieren, dass die Kapitalbesitzer – die mitunter selber bloß Erben sind – sich einen beträchtlichen Teil der erwirtschafteten Werte aneignen können, ohne selbst zu arbeiten. Der den Kapitalbesitzern zufließende Anteil kann häufig ein Viertel oder die Hälfte der

Produktion, in kapitalintensiven Wirtschaftszweigen wie dem Bergbau mitunter sogar mehr als die Hälfte ausmachen, und er ist noch höher, wenn Monopole es den Kapitalbesitzern erlauben, einen noch größeren Teil abzuschöpfen.“ (Piketty 2014, S. 63)

6.3 Eigentum an den Produktionsmitteln entscheidet

Soll aus dieser insgesamt verhängnisvollen Verteilungsentwicklung von Einkommen und Vermögen ausgebrochen werden, so muss in konsequenter Haltung die Eigentumsfrage gestellt werden. Natürlich nur in Bezug auf die Produktionsmittel und nicht hinsichtlich des Gebrauchseigentums. Schon Aristoteles unterschied zwischen dem Eigentum an „täglichen Gebrauchsgegenständen“ und dem Eigentum, das mit ökonomischer Macht einhergeht und es ermöglicht, andere für sich arbeiten zu lassen, sich also zu bereichern, ohne eigene Leistung zu erbringen. Heute schreibt im Hinblick auf eine Eigentumsdifferenzierung der Politikwissenschaftler Alex Demirovic: „Es stellt einen Unterschied dar, ob einer Person die Nutzungsrechte an einem Sofa oder seinen CDs rechtlich garantiert werden oder aber die Verfügung über Produktionsmittel, die andere Menschen benötigen, um sich selbst zu erhalten. Die Verfügungsgewalt über Produktionsmittel erlaubt es, den Zugang zu ihnen zu beschränken oder sie in einer Weise einzusetzen, daß daraus Nachteile für große Gruppen der Bevölkerung entstehen. Dieser Aspekt nimmt an Bedeutung noch zu, wenn die Produktionsmittel nicht breit verteilt sind auf eine Vielzahl von Eigentümern – wie das der klassische Liberalismus vor Augen hatte –, sondern sich aufgrund der Akkumulationsdynamik konzentrieren.“ (Demirovic 2007, S. 16)

Ökonomisch begründet wird die Kritik des Eigentums an den Produktionsmitteln erst seit dem 19. Jahrhundert. Karl Marx und Friedrich Engels waren die Ersten, die die systematische Ausbeutung von Menschen durch Menschen im kapitalistischen Produktionsprozess mit der absoluten und relativen Mehrwerttheorie aufzeigten (Marx 1974, S. 531–541). Die Ausbeutung lässt sich demnach nur durch die Ab-

schaffung des Eigentums an den Produktionsmitteln und durch deren Vergesellschaftung beseitigen. Seit 1922 wurde dies in der Sowjetunion und seit 1949 in der DDR in Verbindung mit einer staatlichen Planung der Ökonomie sowie der Durchsetzung einer solidarischen (nicht wettbewerblichen) Arbeitsmotivation praktiziert (Kosta 1984; Drulovic 1977). Dieser Versuch eines „real existierenden Sozialismus“ ist jedoch offensichtlich 1989 gescheitert (Schneider 1992; Stiglitz 2002, S. 158–196). Hat damit der Kapitalismus also gesiegt? Sicherlich nicht! Und auch „das Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama) ist längst noch nicht erreicht. Der Kapitalismus hat jetzt lediglich keinen Feind mehr – außer sich selbst.

Eigentum an den Produktionsmitteln ist bis heute im Kapitalismus der Grund dafür, dass sich Menschen an der Natur und der Arbeit anderer Menschen – die vom Verkauf ihrer Arbeitskraft leben müssen – bereichern können. Das drückt sich in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnungen bis heute im Lohn-Gewinn-Verhältnis aus (Bontrup 2008), ohne dass es hier noch zur Anwendung außerökonomischer Gewalt kommen muss. Zur Durchsetzung der ökonomischen Eigentumsverhältnisse zwischen den jeweiligen Lohn-Gewinn-Interessen bedarf es aber einer rechtlich übergeordneten staatlichen Gewalt, die wiederum in allen kapitalistischen Ländern durch eine entsprechende Eigentumsverfassung gegeben und normiert ist. In Deutschland ist dies im Artikel 14 des Grundgesetzes festgelegt. Dort werden das Privateigentum im Allgemeinen und das unternehmensbestimmte Eigentum an den Produktionsmitteln sowie deren ökonomische Nutzbarkeit im Besonderen garantiert. Problematisch ist dabei aber, dass durch die Nutzung des Eigentums immer auch die Verfügungsrechte anderer Personen und auch die der Natur beeinträchtigt werden. Wenn Unternehmerinnen und Unternehmer maximale Profite in der Produktion durchsetzen und am Markt realisieren wollen, so werden nicht nur die Rechte der abhängig Beschäftigten, sondern auch die Rechte von anderen Unternehmerinnen und Unternehmern sowie von Konsumentinnen und Konsumenten negativ tangiert. Auch die Umwelt wird durch die Nutzung der Eigentumsrechte, sowohl in der Produktion als auch während der Konsumtion, regelmäßig belastet bzw. es kommt zu einer

Externalisierung individuell verursachter Kosten. Daher muss der Staat intervenieren und für einen Ausgleich sorgen. In Artikel 14 Abs. 2 GG heißt es: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Dem dritten Absatz dieses Artikels zufolge ist eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit möglich; Artikel 15 GG sieht zudem die Möglichkeit einer Sozialisierung von Grund und Boden sowie von Produktionsmitteln vor.

6.4 Nur die Kapitaleignerinnen und -eigner bestimmen – das ist widersprüchlich

In marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnungen – auch in einer sozialen Marktwirtschaft (Bontrup 1998, S. 96–147) – bestimmt aber letztlich, trotz dieser verfassungsrechtlichen Eigentumsrestriktionen, ausschließlich die Eigentümerin bzw. der Eigentümer (Unternehmerin/Unternehmer, Kapitaleignerin/Kapitaleigner, Investorin/Investor) über die Verwendung der im Kapitalverwertungs- und Akkumulationsprozess eingesetzten Produktionsmittel, über die abhängigen Arbeitskräfte und über die Gewinnverwendung. Die Eigentümerin bzw. der Eigentümer der Produktionsfaktoren Kapital und Boden verfügt hier über das entscheidende „Investitionsmonopol“ (Erich Preiser). Sie bzw. er legt im Rahmen ihrer bzw. seiner unternehmerischen Freiheit nach Art. 12 GG fest, wie, wann und wo investiert wird. Das Ziel ist es dabei immer, möglichst maximale Gewinne zu erzielen und, wie aufgezeigt, das Konkurrenzverhältnis auszuschalten. Die Interessen der abhängig Beschäftigten – die soziale Dimension von Arbeit als Existenzgrundlage für die Arbeitskraftbesitzerin bzw. den Arbeitskraftbesitzer – spielen hier kaum eine Rolle. Sie werden vielmehr den Gewinninteressen untergeordnet. Die Unternehmensverfassung ist eine auf die Belange und Interessen der Unternehmerinnen und Unternehmer (Kapitaleignerinnen und -eigner) einseitig zugeschnittene Ordnung. „In dieser Welt sind Arbeitsplätze und Löhne nur als Restgröße akzeptabel. Deshalb werden Koalitions- und Arbeitskampffreiheit zwar ab dem Eintritt einer Gesellschaft in die Phase der parlamentarischen

Demokratie anerkannt, sie werden jedoch nie irreversibel garantiert, sondern bleiben situationsbedingt disponibel.“ (Kittner 2005, S. 722) So ist es wenig erstaunlich, dass bei der Entlassung von abhängig Beschäftigten die freie (profitorientierte) Unternehmerentscheidung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst dann moniert wird, wenn sie als „unternehmerisch willkürlich“ einzustufen ist oder explizit gegen Rechtsvorschriften wie z.B. den Kündigungsschutzgesetz verstößt. Der Gewinn der Eigentümerinnen und Eigentümer kommt in marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ordnungen eindeutig vor der Beschäftigung (Groh 2000, S. 2153ff.). Und das selbst dann, wenn die Unternehmerinnen und Unternehmer ihren Gewinn durch Entlassungen und den Entzug der Existenzgrundlage von Menschen noch zusätzlich steigern wollen. Daran ändern in Deutschland auch die Artikel 14 Abs. 3 GG und Artikel 15 GG sowie das Sozialstaatsprinzip (Meister 1997, S. 608ff.) (Artikel 20 und 28 GG) nichts (Bitter 1999, S. 1214, Bundesverfassungsgericht 1999 und 2000). Eine Überraschung war insoweit ein rechtskräftig gewordenes Urteil des Arbeitsgerichts Gelsenkirchen, das der Veba Oel AG in Gelsenkirchen verbot, betriebsbedingte Kündigungen auszusprechen – weil das Unternehmen eine gute Ertrags- bzw. Gewinnlage vorzuweisen hatte. Das Gericht sah hierin einen Verstoß sowohl gegen das Sozialstaatsgebot gemäß Art. 20 und 28 GG als auch gegen § 2 Sozialgesetzbuch III, wonach die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber die Verantwortung hat, Entlassungen möglichst zu vermeiden (Bontrup/Dammann 1999, S. 114ff.).

Aus dem „Sozialstaatsprinzip“ oder der „sozialen Marktwirtschaft“ lässt sich jedoch letztlich kein einklagbares „Recht auf Arbeit“ ableiten. Dies würde in Bezug auf die ökonomische Praktikabilität auch an Grenzen stoßen (Glasstetter 1998, S. 478ff.). Zwar könnte man analog zur Eigentumsgarantie der Kapitaleigentümerinnen und -eigentümer damit argumentieren, dass den Eigentümerinnen und Eigentümern des Arbeitsvermögens ein gleicher Schutz eingeräumt werden muss. „Die Garantie eines ‚Rechts auf existenzsichernden Vermögenseinsatz‘ rechtfertigte nur dann nicht die Garantie eines ‚Rechts auf existenzsichernden Arbeitseinsatz‘, wenn das Vermögen gleich verteilt wäre. Gibt

es aber eine mehr oder weniger zufällige Schichtung in der Gesellschaft in Besitzende und Nicht-Besitzende, und ist der marktwirtschaftliche Prozess darauf ausgerichtet, dass sich diese Schichtung stabilisiert und eher akzentuiert, so ist die Eigentumsгарantie für den Nicht-Besitzenden wertlos. Die Garantie eines existenzsichernden Arbeitseinsatzes, also das Recht auf Arbeit, lässt sich dann folgerichtig als Pendant zur Eigentumsгарantie begreifen.“ (Glasstetter 1998, S. 478) Nur ist das Vermögen realiter, wie beschrieben, weit von einer auch nur einigermaßen gleichen Verteilung entfernt; es konzentriert sich bei wenigen, sodass die verfassungsmäßige Eigentumsгарantie für den Menschen ohne Produktionsmittel, der zur Reproduktion auf seine Arbeitskraft angewiesen ist, völlig wertlos ist.

Dem steht allerdings entgegen, dass der ausschließliche Kapitaleinsatz ohne Beschäftigte ein Produktionsergebnis von null zeigen würde. Denn nur durch die drei Produktionsfaktoren Arbeit (A), Kapital (K) und Boden bzw. Naturgebrauch (Umwelt, U) sowie deren Einsatz (Kombination) entsteht in der Produktion ein ökonomisch tauschbarer Gebrauchswert in Form von Waren und damit ein Einkommen zum Kauf der produzierten Waren. Wie, wann und wo produziert wird, bestimmen, wie bereits erwähnt, unter kapitalistischen Bedingungen aber ausschließlich die Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner, obwohl für jede Produktionsfunktion gilt, dass nur mit den Faktoren Kapital (ohne menschlichen Arbeitseinsatz) und Naturgebrauch kein Produktionsoutput möglich ist ($\text{Produktionsoutput} = f(A, K, U) = f(0, K, U) \rightarrow \text{Null}$). Dies gilt aber umgekehrt auch bei einem Kapitaleinsatz von Null ($\text{Produktionsoutput} = f(A, K, U) = f(A, 0, U) \rightarrow \text{Null}$). Ohne Menschen und nur mit Kapital – egal, wem es gehört – lässt sich das eingesetzte, bereits zuvor durch Arbeit entstandene Kapital nicht in Bewegung setzen, um es über eine Mehrwertproduktion zu vermehren. Ein Unternehmen ohne Menschen ist kein Unternehmen, sondern allenfalls ein Museum. Privatwirtschaftliche Unternehmen bestehen immer aus Kapitalinvestorinnen und -investoren (Eigentümerinnen und Eigentümern) sowie abhängig Beschäftigten, die zwar kein Kapital, wohl aber ihre Arbeitskraft und -leistung einbringen, woraus sich die „Existenz eines kooperativen Akteurs“, so der Personalwissenschaftler

Günther Schanz (1993, S. 518ff.), im Rahmen betrieblicher Kooperationsbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit ableitet.

Das gilt aber nicht nur für privatwirtschaftliche, sondern auch für staatliche und genossenschaftliche Unternehmen. In staatlichen Unternehmen erhalten die abhängig Beschäftigten ebenfalls nicht den vollen Wert ihrer Arbeit, sondern nur ihren Tauschwert als Lohn. Der dadurch geschaffene „Mehrwert“ fließt jedoch an den Staat und damit an die Gesellschaft und nicht an private Kapitalistinnen und Kapitalisten. Das ist der entscheidende Unterschied! Ähnlich verhält es sich in Genossenschaften, wo der Mehrwert an die „Genossinnen“ und „Genossen“ geht. Den Unterschied macht also bei der Verteilung des Mehrwerts die Eigentümerschaft des Kapitals aus: Einmal ist sie privat, einmal öffentlich (staatlich) oder genossenschaftlich. „Aus dem Kapitalcharakter der Produktionsmittel ergibt sich dabei das objektive Interesse der Eigentümer an der höchstmöglichen Verwertung ihres Kapitals. Bei Dominanz kapitalistischer Eigentumsverhältnisse folgt daraus, dass die Profitinteressen die Grundrichtungen der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung bestimmen, die zunehmend den Interessen der Bevölkerungsmehrheit und den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Gestaltung der Bedingungen menschlichen Lebens widersprechen.“ (Steinitz 2011, S. 97) Um hier die heutige Dominanz des privaten Eigentums an den Produktionsmitteln zurückzudrängen, sollte die Wirtschaft aus einer breiteren Mischung von privatem, öffentlichem und genossenschaftlichem Eigentum bzw. privaten, öffentlichen und genossenschaftlichen Unternehmen bestehen.

Hinzukommen muss aber noch eine unternehmensinterne paritätische Mitbestimmung zwischen Kapital und Arbeit in den Aufsichtsräten, die in Unternehmen mit mehr als 2.000 Beschäftigten um Vertreterinnen und Vertreter von Umweltschutz- und Verbraucherverbänden zu ergänzen ist. Zudem steht außer Zweifel, dass erstens unkontrollierte private Macht zum Missbrauch verleitet und daher verhindert werden muss und dass zweitens unkontrollierter Wettbewerb aus sich heraus keine optimale ökonomische und soziale Entwicklung gewährleistet, sondern sich, wie aufgezeigt, durch Konzentrations- und Zentralisationsprozesse zunehmend selbst zerstört. Markt und Wettbewerb sind

aber notwendige Instrumente für eine leistungsanreizende Wirtschaft. Sie benötigen allerdings einen politischen und gesellschaftlichen Rahmen, in dem nicht nur wettbewerbliches Verhalten der Unternehmen erzwungen wird, sondern auch Entscheidungen über die Hauptrichtungen der ökonomischen Entwicklung – z.B. der Energieversorgung, der Verkehrsinfrastruktur, der Ausbildungs-, Gesundheits- und Rentensysteme – auf der Grundlage demokratischer Diskussions- und Willensbildungsprozesse getroffen werden, die sich nicht nach rein ökonomischen Profitekriterien, sondern nach gesellschaftlichen Präferenzen richten.

Literatur

- Baumann, Daniel/Schlandt, Jakob (2011): 147 Unternehmen kontrollieren die Welt, in: Frankfurter Rundschau vom 24.10.2011.
- Bitter, Werner (1999): Der kündigungsrechtliche Dauerbrenner: Unternehmerfreiheit am Ende?, in: Der Betrieb, Heft 23.
- Bontrup, Heinz-J. (2001): Target Return Pricing, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 4.
- Bontrup, Heinz-J. (2002): Die vier von den Tankstellen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4.
- Bontrup, Heinz-J. (2004): Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl., München/Wien.
- Bontrup, Heinz-J. (2008): Lohn und Gewinn: Volks- und betriebswirtschaftliche Grundzüge. 2. Aufl., München/Wien.
- Bontrup, Heinz-J. (2012): Unmut an den Tankstellen, in: ifo.Schnelldienst, Heft 11.
- Bontrup, Heinz-J. (2014): Pikettys Kapitalismus-Analyse. Warum die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden, Bergkamen.
- Bontrup, Heinz-J./Dammann, Klaus (1999): Gewinne, Beschäftigungsabbau und Sozialstaatsprinzip, in: Sozialer Fortschritt, 48. Jg., Heft 5.
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-M. (2008): Nachfragemacht in

- Deutschland. Ursachen, Auswirkungen und wirtschaftspolitische Handlungsoptionen, Münster.
- Bundeskartellamt (2011): Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht, Bonn.
- Bundeskartellamt (2013/2014): Tätigkeitsbericht, Bundestags-Drucksache 18/5210.
- Bundeskartellamt (2015): Pressemitteilung vom 21.12.2015. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/21_12_2015_Jahresrückblick.html?nn=3591568
- Bundesverfassungsgericht (1999): in: Der Betrieb, Heft 37.
- Bundesverfassungsgericht (2000): in: Der Betrieb, Heft 9.
- Demirovic, Alex (2007): Demokratie in der Wirtschaft. Positionen, Probleme, Perspektiven, Münster.
- Drulovic, Milojko (1977): Arbeiterselbstverwaltung auf dem Prüfstand – Erfahrungen in Jugoslawien, Bonn.
- Glasstetter, Werner (1998): Recht auf Arbeit – Plausibilität versus Umsetzbarkeit, in: Das Wirtschaftsstudium, Heft 4.
- Goldberg, Jörg/Leisewitz André (2016): Umbruch der globalen Konzernstrukturen. Aktuelle Tendenzen der Kapitalkonzentration und -zentralisation, in: Z. Zeitschrift marxistische Erneuerung, Heft 108.
- Groh, Michael (2000): Shareholder Value und Aktienrecht, in: Der Betrieb, Heft 43.
- Hofmann, Werner (1987): Monopol, Stagnation und Inflation. Mit einer Einführung von Herbert Schui, Heilbronn.
- Huffschmid, Jörg (1975): Begründung und Bedeutung des Monopolbegriffs, in: Haug, Fritz (Hg.): Theorie des Monopols, Das Argument, Bd. 6, Berlin.
- Kittner, Michael (2005): Arbeitskampf. Geschichte, Recht, Gegenwart, München.
- Kosta, Jiri (1984): Wirtschaftssysteme des realen Sozialismus. Probleme und Alternativen, Köln.
- Marx, Karl (1974): Das Kapital. Bd. 1, Berlin.
- Meister, Roland (1997): Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 5.

- Olten, Rainer (1995): Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München/Wien.
- Piketty, Thomas (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.
- Rügemer, Werner (2016): Blackrock-Kapitalismus. Das neue transatlantische Finanzkartell, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10.
- Schanz, Günther (1993): Personalwirtschaftslehre. 2. Aufl., München.
- Schiersch, Alexander/Kritikos, Alexander S. (2014): Kleine und mittlere Unternehmen: Stütze der gewerblichen Wirtschaft in Europa, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 13.
- Schneider, Michael (1992): Das Ende eines Jahrhundert-Mythos. Eine Bilanz des Sozialismus, Köln.
- Schumann, Harald (2016): Die Herrschaft der Superreichen. Die Macht der Geldelite und die Kapitulation der Politik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12.
- Smith, Adam, (1776/1978): Der Wohlstand der Nationen. Deutsche Übersetzung von Horst Claus Recktenwald, München.
- Statistisches Bundesamt (2015): Fachserie 2, Reihe 4.1.
- Steinitz, Klaus (2011): Konzepte und Grundzüge sozialistischen Eigentums. Herausforderungen an eine sozialistische Politik zur Veränderung der Eigentumsverhältnisse, in: Brie, Michael/Detje, Richard/Steinitz, Klaus (Hg.): Wege zum Sozialismus im 21. Jahrhundert. Alternativen – Entwicklungspfade – Utopien, Hamburg.
- Stiglitz, Joseph E. (2002): Wer hat Russland zugrunde gerichtet?, in: ders.: Die Schatten der Globalisierung, Berlin.
- Süddeutsche Zeitung (2016): „EU verhängt Rekordbuße gegen Lastwagen-Kartell“ und „Rekordstrafen für LKW-Bauer“, 20.07.2016.
- Wenzel, Frank-T. (2016): Auf Kosten der Stahlhersteller, in: Frankfurter Rundschau, 06.07.2016.

7 Öffentliche Einnahmen – kein Spielraum für Steuersenkungen

Bereits seit Monaten tobt der Wahlkampf zur Bundestagswahl im September 2017. Erneut kristallisiert sich die Finanzpolitik als eines der zentralen Themen dieses Wahlkampfs heraus. Allerdings haben sich die Vorzeichen dieser Diskussion verändert. Stellten SPD, Bündnis90/Die Grünen und Die Linke noch Steuererhöhungen ins Zentrum ihres Bundestagswahlkampfes im Jahr 2013, so beteiligen sich vor allem Teile der SPD nun an einem Überbietungswettbewerb mit der CDU/CSU um Steuersenkungen. So erklärte beispielsweise der sozialdemokratische Ministerpräsident von Niedersachsen, Stephan Weil, dass es Steuersenkungen in Höhe eines „deutlich zweistelligen Milliardenbetrag(s)“ pro Jahr geben sollte. Dieses Feld dürfe nicht der Union überlassen werden.

Vonseiten der CDU/CSU werden Steuersenkungen von rund 15 Milliarden Euro pro Jahr für die kommende Legislaturperiode versprochen. Zudem wurde auf dem Parteitag der CDU am 6. und 7. Dezember 2016 beschlossen, dass Steuermehreinnahmen zu jeweils einem Drittel für Investitionen in Infrastruktur und zur Förderung von Zukunftsfähigkeit in allen Bereichen, für Steuersenkungen vor allem bei Familien und Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen sowie zur Finanzierung notwendiger Ausgabensteigerungen, z.B. zur Erfüllung von außen- und sicherheitspolitischen Aufgaben, sowie zur Schuldentilgung genutzt werden sollen.

Gespeist wird diese Diskussion von Rekordsteuereinnahmen sowie von Haushaltsüberschüssen im Bundeshaushalt sowie in einigen Länderhaushalten. Eine eindimensionale Betrachtung greift jedoch zu kurz. Denn Steuereinnahmen sind bestenfalls eine Momentaufnahme und spiegeln nicht die Gesamtsituation der öffentlichen Haushalte wider.

Um verlässliche Aussagen treffen zu können, müssen weitere Indikatoren berücksichtigt werden, beispielsweise der Zustand der öffentlichen Infrastruktur sowie das Niveau der öffentlichen Daseinsvorsor-

ge. Denn Steuereinnahmen sind kein Selbstzweck, sondern dienen der Finanzierung bestimmter Aufgaben. Diese Bedarfe, die in politischen Prozessen ausgehandelt werden, müssen die Grundlage für die Bemessung von Steuereinnahmen sein.

7.1 Status quo – zwischen Rekordsteuereinnahmen und einem Investitions- und Modernisierungstau

Im Folgenden soll eine Bestandsaufnahme vorgenommen werden, um im weiteren Verlauf des Kapitels die Auswirkungen von Steuersenkungen nach der Bundestagswahl ermitteln zu können.

7.1.1 Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte – Rekordsteuereinnahmen: Same procedure as last year? Same procedure as (nearly) every year?

Die Wahlversprechen, Steuern zu senken, beruhen zum einen auf der robusten ökonomischen Entwicklung in den Vorjahren, die zu konstant steigenden Steuereinnahmen geführt haben. Trotz der immer noch andauernden Finanz- und Wirtschaftskrise, die in den Jahren 2007 und 2008 begann, sind die kassenmäßigen Steuereinnahmen aller Gebietskörperschaften kontinuierlich gewachsen und erreichten 2011 bereits wieder einen absoluten historischen Höchststand. Im Jahr 2015 vereinnahmten Bund, Länder und Kommunen nach Angaben des Bundesfinanzministeriums zusammen über 673 Milliarden Euro. Gleiches gilt für das BIP, das nach dem starken Rückgang im Jahr 2009 bereits ein Jahr später den absoluten Wert des Jahres 2008 erreichte.

Zum anderen wird auf die Steuerschätzungen für die kommenden Jahre verwiesen, die weiter steigende Steuereinnahmen prognostizieren. Die vom Bund beauftragten Expertinnen und Experten gehen davon aus, dass sich die Steuereinnahmen von ca. 673 Milliarden im Jahr 2015 auf über 835 Milliarden Euro im Jahr 2021 erhöhen werden. Grund-

lage dieser Schätzung ist die von der Bundesregierung prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zeitraum.

Diese Entwicklung gibt jedoch nur begrenzt Anlass zur Euphorie, weil die betrachteten absoluten Werte die Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte verzerren. Rekordsteuereinnahmen sind historisch betrachtet nicht ungewöhnlich, lediglich in neun Jahren zwischen 1950 und 2015 gab es sie nicht. Das lässt sich dadurch erklären, dass Steuereinnahmen infolge von Wirtschaftswachstum und Inflation mitwachsen, wenn es zu keinen Steuersenkungen kommt.

Ein besseres Maß zur Bestimmung der Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ist die Steuerquote, also der Anteil der Steuern am BIP. Tabelle 16 zeigt die Entwicklung der Steuerquote von 1960 bis 2015 sowie die Steuerschätzung für die Jahre 2016 bis 2021.

Die Steuerquote ist in den vergangenen Jahren angestiegen, liegt aber unterhalb des Niveaus vergangener Rekordjahre. Von 1960 bis Mitte der 1980er Jahre lag sie bei 23 Prozent des BIP, im Jahr 2015 lediglich bei 22,2 Prozent. Selbst wenn sich die Steuerschätzung, die von kontinuierlichen Steuermehreinnahmen ausgeht, bewahrheiten sollte, würde die Steuerquote nicht das Niveau von vor 1985 erreichen.

Ein weiteres Problem der Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte ist im deutschen Wirtschaftsmodell angelegt. Dieses gründet in hohem Maße auf kontinuierlichen Exportüberschüssen, die im Jahr 2015 rund 244 Milliarden Euro oder acht Prozent des BIP betragen. Diese Überschüsse führen zu immer weiter steigenden Forderungen gegenüber dem Ausland – eine Entwicklung, die sich durch Zinszahlungen und andere Vermögensübertragungen aus dem Ausland zunehmend beschleunigt.

7.1.2 Ausgaben und Bedarfe

Die Messung von Bedarfen ist grundsätzlich mit Problemen verbunden. Denn die Ermittlung der Ursachen und der Lösungsansätze sowie die Kosten der Umsetzung sind mit teils erheblichen Aufwand verbunden. Hinzu kommt, dass man, wie bei der Ermittlung der Einnahmesitua-

Tabelle 16: Steuerquote im historischen Vergleich

Jahr	Steuerquote* in Prozent des BIP
2021*	22,86
2020*	22,75
2019*	22,65
2018*	22,53
2017*	22,41
2016*	22,18
2015	22,20
2014	22,01
2010	21,40
2005	20,80
2000	23,20
1995	22,00
1990	21,60
1985	22,80
1980	23,80
1975	22,80
1970	23,00
1965	23,50
1960	23,00

*ab 2016 Schätzung nach Arbeitskreis Steuerschätzung

Quellen: Bundesfinanzministerium 2016, Arbeitskreis Steuerschätzung 2016

tion, nicht nur eine Momentaufnahme benötigt, sondern dass vielmehr eine regelmäßige Erfassung erforderlich ist. Daher sind Ursachen und Lösungsansätze bei einer Reihe von Bereichen entweder nicht bekannt respektive nicht vorhanden, oder die Expertinnen und Experten sind sich bei ihrer Ermittlung nicht grundsätzlich einig.

Aus diesem Grund sollen hier zwei Bereiche, die kommunalen Investitionen und die Bildungsbedarfe, genauer betrachtet werden. Zu beiden Bereichen gibt es mehrere aufeinanderfolgende, ähnlich konzipierte Studien bzw. Panelbefragungen. Zudem besteht zwischen den

Expertinnen und Experten und den im Bundestag vertretenen Parteien jeweils ein Konsens darüber, dass diese Bereiche unterfinanziert sind. Unterschiedliche Ansichten gibt es allerdings zum Umfang der Unterfinanzierung und zur Frage, wie sie zu beseitigen ist.

Bei den Kommunen lässt sich die Unterfinanzierung anhand der im vergangenen Jahrzehnt mehrfach ausgeweiteten Kostenübernahme bei kommunalen Aufgaben durch den Bund belegen. Im Zeitraum zwischen 2012 bis 2016 belief sich der entsprechende Betrag auf insgesamt rund 18,5 Milliarden Euro (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage von CDU/CSU und FDP zur „Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland“, Bundestagsdrucksache 17/13343). Darüber hinaus wurden bereits im Juni 2012 weitere finanzielle Entlastungen der Kommunen durch den Bund in Höhe von fünf Millionen Euro pro Jahr vereinbart (Vereinbarung zum Fiskalvertrag vom 24. Juni 2012), zu denen es allerdings größtenteils noch nicht gekommen ist.

Die Messgröße, die für einen Nachweis der Unterfinanzierung der Kommunen verwendet wird, ist der Investitionsstau bei der kommunalen Infrastruktur. Denn Kommunen erbringen vor allem jenen Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge für die Bürgerinnen und Bürger, der mit öffentlichen Investitionen verbunden ist (z.B. Bau und Erhalt von Schulgebäuden, Wasserver- und -entsorgung sowie Sportstätten und Bäder). Der Investitionsstau der Kommunen wird seit 2009 jährlich erhoben – mit Ausnahme des Jahres 2013 – und von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Rahmen einer repräsentativen Panelbefragung von über 500 Kommunen ermittelt. Tabelle 17 zeigt die Ergebnisse dieser Befragung.

Tabelle 17: Gesamter Investitionsstau der Kommunen in Mrd. Euro sowie Anteile der einzelnen kommunalen Investitionsbereichen in Prozent nach KfW-Kommunalpanel

Jahr	2009	2010	2011	2012	2014	2015	2016
Gesamter Investitionsstau (in Mrd. Euro)	84,2	74,7	99,9	128	118	132	136

Quelle: Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW-Kommunalpanel

Die Ergebnisse des KfW-Panels zeigt eine konstant steigende Investitionslücke, auch wenn sich die Erhebungsmethoden verändert haben und die Ergebnisse im Jahresverlauf nicht vergleichbar sind. So ist der große Sprung zwischen den Jahren 2011 und 2012 auf die Verwendung mehrerer Kategorien von Kommunen für die Hochrechnung des Investitionsstaus zurückzuführen. Anstelle von Mittelwerten wurden anhand von kommunalen Finanzdaten verschiedene Kategorien von Städten, Gemeinden und Landkreisen gebildet. Auf der Basis der Ergebnisse der Panelbefragung für die verschiedenen Kategorien wurden die Investitionsbedarfe dann auf ganz Deutschland hochgerechnet. Die Feststellung, dass ein sehr umfangreicher Investitionsstau im kommunalen Bereich existiert, lässt sich anhand dieser Erhebungen dennoch mit Sicherheit bestätigen.

Für die Bildungsausgaben ergibt sich ein ähnliches Bild. Bund und Länder haben sich auf dem sogenannten Bildungsgipfel 2008 in Dresden auf eine Steigerung der Bildungsausgaben von sechs auf sieben Prozent des BIP geeinigt (nach der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes ohne die Ausgaben für Forschung und Entwicklung an den Hochschulen). Auch für den Bildungsbereich gibt es seit 2008 drei vergleichbare Studien, die den Bedarf im Bildungssystem ermitteln. Sie versuchen den Mehrbedarf bei den Bildungsausgaben zu schätzen; die Investitionsbedarfe sind nicht durchgängig erhoben worden. Diese Bedarfe unterscheiden sich zwar ebenso im Zeitablauf voneinander, vor allem die in der ersten und der zweiten Studie erfassten Bedarfe variieren im Bereich der allgemeinen Schulen sehr stark, verdeutlichen aber ebenso den erheblichen Bedarf im Bildungssystem, der ungedeckt bleibt.

Für die Jahre 2011 und 2016 bewegt sich die Schätzung der benötigten Mehrausgaben konstant zwischen 55 und 57 Milliarden Euro pro Jahr. Dieses Ergebnis lässt sich anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes verifizieren, die für die untersuchten Zeitreihen der Studien nur einen geringen Anstieg bei den Bildungsausgaben in Relation zum BIP aufweisen. Das legt die Vermutung nahe, dass Bund und Länder trotz guter Einnahmentwicklung nicht über ausreichenden Ressourcen verfügen, um den von ihnen geplanten Ausbau umzusetzen –

Tabelle 18: Geschätzter jährlicher Mehrbedarf im Bildungssystem in Milliarden Euro

Jahr	2008	2011	2016
Elementarbereich	8,90	9,37	11,3
Allgemeinbildende Schulen	4,95	27,35	16,7
Berufliche Bildung	0,67	2,49	6,9
Hochschulen	6,55	10,13	6,2
Weiterbildung	8,72	7,49	1,0
Inklusion*			9,6
Integration von Geflüchteten**	–	–	4,2
Summe	29,8	56,83	55,9

* 2008 und 2011 unter den einzelnen Bildungsbereichen mit erfasst

** neu seit 2016

Quellen: Jaich 2008, Piltz 2011, Jaich 2016

auch wenn hierfür deutlich weniger Finanzmittel notwendig wären als die in den Studien geschätzten 55 bis 57 Milliarden Euro.

Diese Ergebnisse zeichnen ein deutlich anderes Bild von der öffentlichen Daseinsvorsorge, als es die Einnahmeseite erwarten lässt, obwohl lediglich zwei Teilbereiche betrachtet wurden.

Häufig wird gegen die hohen Bedarfe eingewandt, dass sie in diesem Umfang nicht finanzierbar seien. Hier wird jedoch in der Regel die Tatsache außer Acht gelassen, dass diese Ausgaben mit erheblichen Selbstfinanzierungseffekten verbunden sind. Diese entstehen z.B. durch Steuern auf die Gehälter der zusätzlich Beschäftigten und durch sinkende Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe.

7.1.3 *Entwicklung der Staatsverschuldung und öffentliches Vermögen*

Zusätzlich zu den Einnahmen und Bedarfen sind auch die Bestände an öffentlichem Vermögen und Schulden ein wichtiger Indikator für die

Situation der öffentlichen Haushalte. Sie dienen vor allem der Erklärung, wie ungedeckte Bedarfe und Investitionstaus entstanden sind.

Phasen, in denen Staatsverschuldung in großem Umfang aufgebaut wurde, gehen mit bestimmten Ereignissen einher und entstehen nicht durch einen „unersättlichen Staat“, wie in einigen Fällen von neoliberalen und konservativen Ökonominen und Ökonomen behauptet.

Für Deutschland lassen sich fünf Perioden feststellen, die vor allem zu einem massiven Anstieg der Verschuldung des Bundes geführt haben.

1. Mit Beginn der ersten Ölkrise, die eine starke Abschwächung des Wirtschaftswachstums weltweit und eine hohe Massenarbeitslosigkeit nach sich zog, begann die erste Periode der stärker ansteigenden Staatsverschuldung. Diese nahm im Zeitraum von 1975 bis Ende 1982 auf über 36 Prozent des BIP zu, weil die Bundesregierung die Wirtschaftskrise durch eine schuldenfinanzierte Ausweitung der Staatsausgaben bekämpfte. Mit der Ausweitung der Staatsausgaben konnte zusätzliche Nachfrage geschaffen werden, die die Konjunktur und die Arbeitslosigkeit stabilisierte. Die durchschnittliche Rate des Wirtschaftswachstums zwischen 1970 und 1980 erreichte mit über 2,5 Prozent zwar nicht mehr das Niveau der 1950er und 1960er Jahre, konnte jedoch zunächst die Arbeitslosenquote auf unter drei Prozent stabilisieren.
2. Die zweite Periode begann infolge der stagnativen Wirtschaftsentwicklung, die die Arbeitslosigkeit Anfang der 1980er Jahre weiter rasant ansteigen ließ. Innerhalb von lediglich vier Jahren – von 1980 bis 1984 – vervierfachte sich die Arbeitslosigkeit nahezu, von 493.000 auf 1.930.000 Personen. Die Kosten der gestiegenen Arbeitslosigkeit ließen die Staatsverschuldung bis Ende 1989 auf konstant erhöhtem Niveau bei etwa 40 Prozent des BIP verharren. Auf intellektueller bzw. wissenschaftlicher Ebene wurde diese Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit von einem Erstarken der neoklassischen Ökonomik begleitet. Die „geistig-moralische Wende“ – vollzogen durch die Kanzlerschaft von Helmut Kohl – machte aus der wachsenden technischen Not, große Unternehmen und Vermögen aufgrund wachsender Steuerflucht in Steuerparadiese nicht

mehr angemessen besteuern zu können, kurzerhand eine politische Tugend. Fortan befanden sich die Länder im Standortwettbewerb, und niedrige Steuern sowie niedrige Staatsquoten wurden zum Ziel politischen Handelns.

3. Die dritte Periode hoher Neuverschuldung begann 1990. Mit dem Fall der Berliner Mauer war nun der Staat als Transformationsverwalter wieder besonders gefragt. Die Finanzierung der deutschen Einheit bewirkte einen erneuten massiven Anstieg der Staatsverschuldung (+657 Milliarden Euro von 1990 bis 1997) auf 59,5 Prozent des BIP bis Ende 1997. Gründe waren nicht nur laufende Transfers an die ostdeutschen Gebietskörperschaften sowie an die Sozialversicherung. Im Rahmen der Wiedervereinigung fielen zudem einmalige Kosten an, beispielsweise durch die Abwicklung der Treuhandanstalt, die Übernahme der Staatsschulden der DDR sowie massive Infrastrukturinvestitionen.
4. Die vorletzte Periode stark ansteigender Staatsverschuldung war von 2002 bis Ende 2006 die Folge der Steuersenkungen der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren 2000/2001. Die Steuerausfälle haben seitdem die öffentlichen Haushalte aller Gebietskörperschaften massiv belastet und in erheblichem Umfang zur Steigerung der Staatsverschuldung beigetragen.
5. Im Jahr 2009 begann die vorläufig letzte Phase der stark ansteigenden Staatsverschuldung in Deutschland. Die Rettung des Finanzsektors und die Folgen der dadurch mit ausgelösten Finanz- und Wirtschaftskrise hat die Staatsverschuldung auf knapp 80 Prozent des BIP ansteigen lassen. Hier muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese Neuverschuldung der damaligen Bankenrettung geschuldet ist. Den in diesem Rahmen übernommenen Garantien, den Eigenkapitalzuschüssen sowie der Übernahme der Hypo Real Estate stehen Vermögenswerte gegenüber. Ob und in welcher Höhe sie tatsächlich anfallen, lässt sich bisher nicht abschätzen.

Insgesamt zeigt diese Übersicht, dass die Ausweitung der Arbeitslosigkeit bzw. die Vermeidung dieser Ausweitung einen bestimmenden Faktor für den Anstieg der Staatsverschuldung darstellt. Wie bereits

im MEMORANDUM 2013 (S. 82ff.) dargestellt, lässt sich für die Jahre 2001 bis 2011 nachweisen, dass die fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit die im gleichen Zeitraum angefallene Staatsverschuldung deutlich übersteigen.

Diesem Aufbau von Verschuldung steht jedoch ebenso ein massiver Abbau öffentlichen Vermögens gegenüber, der vor allem ab dem Jahr 2000 an Fahrt aufnahm. Sinkende Investitionsquoten der öffentlichen Haushalte trafen auf eine konstante Abnutzung des vorhandenen Kapitalstocks. Zum Vergleich: Alleine die kommunalen Investitionen, die den größten Teil der öffentlichen Investitionen ausmachen, fielen von knapp über zwei Prozent des BIP im Jahr 1992 auf unter ein Prozent des BIP im Jahr 2009. Das hatte zur Folge, dass selbst Investitionen zum Erhalt des Bestands nicht mehr getätigt werden konnten (vgl. den vorherigen Abschnitt zu Ausgabenbedarfen).

Im Gegenzug konnte ein massiver Anstieg des privaten Vermögens beobachtet werden (vgl. Kapitel 5). Dessen Konzentration nahm, parallel zur Staatsverschuldung, immer weiter zu. Mittlerweile gehören rund 70 Prozent des Vermögens den wohlhabendsten zehn Prozent.

7.2 Die Wirkung von Steuersenkungen

Häufig werden Steuersenkungen von Politikerinnen und Politikern mit dem Argument begründet, man wolle den Bürgerinnen und Bürgern einen Teil des von ihnen schwer erarbeiteten Geldes zurückgeben. Diese Argumentation ist jedoch wenig stichhaltig. Denn öffentliche Leistungen kommen in der Regel allen Bürgerinnen und Bürgern zugute, beispielsweise in Form eines Bildungssystems sowie einer öffentlichen Infrastruktur. Damit soll staatliches Handeln nicht per se gutgeheißen werden, denn staatliche Ausgaben können auch für nutzlose oder sogar schädliche Projekte verschwendet werden (z.B. für Prestigeprojekte). Eine grundsätzliche Legitimation für Steuersenkungen bedarf allerdings einer stichhaltigen Begründung.

Grundsätzlich lassen sich dabei drei Linien ausdifferenzieren. Zum Ersten besteht bei progressiv steigenden Steuertarifen in regelmäßigen Ab-

ständen ein Anpassungsbedarf. Dieser ergibt sich aus der jährlichen Inflation. Durch die Inflation würden Einkommen steuerlich immer stärker belastet, auch wenn sie real nicht anstiegen. Deshalb wird der Grundfreibetrag in regelmäßigen Abständen angepasst.

Zum Zweiten werden Steuersenkungen immer wieder mit positiven ökonomischen Folgewirkungen in Verbindung gebracht, so beispielsweise im wirtschaftspolitischen Programm von Donald Trump. Dabei sollen je nach Steuerart unterschiedliche Effekte erzielt werden können: Zum einen soll durch die Senkung von Massen- und Konsumsteuern die Kaufkraft der Bevölkerung erhöht werden. Unberücksichtigt bleibt dabei jedoch, dass die vorausgehende Steuersenkung den Staatskonsum mindestens um die gleiche Summe reduziert. Sie übersteigt die zusätzliche private Kaufkraft, sobald Teile der Steuersenkungen zum Sparen und nicht für den Konsum verwendet werden.

Zum anderen soll die Absenkung von Steuern auf Vermögen, hohe Einkommen und Gewinne die Sparquote erhöhen, um Kapital für zusätzliche Investitionen zu generieren. Gleichzeitig sollen durch die Absenkung der steuerlichen Belastung die Renditen von Investitionen erhöht werden, was dem jeweiligen Investitionsstandort zusätzliche Attraktivität verleihen soll. Diese Argumentation berücksichtigt allerdings nicht die Tatsache, dass die Investitionsfinanzierung nicht durch die Sparquote begrenzt wird.

Zum Dritten wird auf die sogenannte Laffer-Kurve verwiesen, die versucht, den Zusammenhang von Steuersatz und Steueraufkommen zu beschreiben. Ausgangspunkt dieser „Theorie“ ist die Annahme, dass die Höhe von Steuersätzen Einfluss auf die wirtschaftlichen Aktivitäten hat. Übersteigt die Steuerbelastung einen gewissen Punkt, soll dies zu einem Rückgang der ökonomischen Aktivität führen. Im Gegensatz dazu können Steuersenkungen bei zu hohen Steuersätzen mit ansteigenden wirtschaftlichen Aktivitäten einhergehen.

7.3 Warum Steuersenkungen die vorhandenen Probleme weiter verstärken

7.3.1 Lehren aus der großen Steuerreform von SPD und Grünen

Um abzuschätzen, ob die geplanten Steuersenkungspläne einen der erwähnten positiven Effekte entfalten könnten, soll ein Blick auf die Folgen der umfangreichen Steuersenkungen in den Jahren 1998 bis 2000 unter der Koalition von SPD und Grünen geworfen werden. Hierzu steht eine ausreichende Menge an Daten zur Verfügung, um eine Interpretation sowie Schätzungen für zukünftige Steuersenkungen zu ermöglichen.

Das Paket der Steuersenkungen umfasste ein breites Portfolio: die Absenkung der Körperschaftsteuer von 45 bzw. 42 Prozent (auf einbehaltene bzw. ausgeschüttete Gewinne) auf 25 Prozent (2008 wurde der Steuersatz auf 15 Prozent gesenkt), die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge von pauschal 25 Prozent, die Absenkung des Verlaufs des Einkommensteuertarifs (der Eingangssteuersatz wurde von 25,9 auf 14 Prozent und der Spitzensteuersatz von 53 auf 42 Prozent gesenkt; später wurde die sogenannte Reichensteuer eingeführt, die einen Spitzensteuersatz von 45 Prozent ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.000 Euro [Single] vorsieht). Begleitet wurden diese Maßnahmen durch verschiedene vorherige und folgende Steuerrechtsänderungen, von denen einige hier bereits beschrieben wurden: die Aussetzung der Vermögensteuer zum 1. Januar 1997 und die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer zum 1. Januar 1998.

Der Effekt dieser Steuersenkungen lässt sich anhand der Schätzungen des Bundesfinanzministeriums eruieren. Für die von SPD und Grünen verabschiedeten Steuersenkungen lassen sich von 2000 bis 2009 mindestens 335,5 Milliarden Euro ermitteln. Das entspricht rund 33 Milliarden Euro pro Jahr und zwischen sechs und acht Prozent der gesamten jährlichen Steuereinnahmen in Deutschland sowie über ein Prozent des jährlichen BIP.

Angesichts dieses erheblichen Volumens sollten die im vorherigen Kapitel beschriebenen Effekte sich in der volkswirtschaftlichen Gesamt-

rechnung niederschlagen: Binnenkonsum und Investitionen sollten ansteigen und zu einer expandierenden Wirtschaftsleistung führen. Diese Entwicklung ergibt sich aus den vorliegenden Daten jedoch nicht.

Mit den massiven Steuersenkungen fielen die öffentlichen Haushalte als Nachfrager für Investitionsgüter zunehmend aus. Um die Steuerausfälle zu kompensieren, konnte zwar temporär die Nettoneuverschuldung ausgeweitet werden. Diese Strategie kann aber dauerhaft nicht beibehalten werden, sodass vor allem die Ausgaben betroffen sind, die kurzfristig leichter abzusenken sind, was auf öffentliche Investitionen – im Gegensatz zu öffentlicher Beschäftigung – zutrifft.

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte stieg zwischen den Jahren 2002 und 2006, in denen die Steuersenkungen ihre volle Wirksamkeit erreichten, um durchschnittlich mehr als 60 Milliarden Euro. In den Folgejahren verringerte sich diese Verschuldung durch verschiedene Effekte (z.B. Ausgabenkürzungen, Erhöhung des erhöhten Mehrwertsteuersatzes von 16 auf 19 Prozent und einen wirtschaftlichen Aufschwung).

Ein weiterer Grund für das Ausbleiben der Investitionen besteht in der Fehleinschätzung, diese gebe es aufgrund fehlenden Kapitals nicht. Denn infolge der Steuersenkungen sank die Kreditaufnahme der Unternehmen nicht nur, in einigen Jahren verringerten diese sogar ihr gesamtes Kreditaufkommen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Steuersenkungen nicht den erhofften Effekt, sondern in großen Teilen sogar das Gegenteil bewirkt haben. Eingetreten ist vor allem eine Zunahme der Vermögens- und Einkommenskonzentration. Wie das Statistische Bundesamt in seiner Berichterstattung angibt, konzentrieren sich Vermögen und Einkommen zunehmend auf die reichsten fünf bis zehn Prozent der Bevölkerung.

7.3.2 Wie würden sich die vorgeschlagenen Entlastungen auswirken?

Es lässt sich ein gefährlicher Trend erkennen: Während die prekäre Lage der öffentlichen Daseinsvorsorge sich zunehmend verfestigt,

wachsen vor allem hohe Einkommen und Vermögen. Mit weiteren Steuersenkungen droht sich dieser Trend weiter zu verstetigen.

Würde der Tarifverlauf der Einkommensteuer abgesenkt oder deren Grundfreibetrag erhöht, wie derzeit in der Debatte vorgeschlagen, dann würden die Bezieherinnen und Bezieher hoher Einkommen immer automatisch mitprofitieren. Bei einer Absenkung des Tarifs würden alle Einkommen, bei sonst gleichen Voraussetzungen, im gleichen Umfang entlastet. Eine Senkung des Grundfreibetrages wirkt wie eine Verschiebung des Steuertarifs; da die Besteuerung später beginnt, sinkt der Teil des Einkommens, der am stärksten der Besteuerung unterliegt. Bei hohen Einkommen betrifft das in der Regel den Spitzensteuersatz.

Das gilt jedoch nur für Einkommen, die hoch genug sind, um den entsprechenden Bereich des Tarifs zu erreichen. Die Zahl der Personen, die Einkommensteuer zahlen, ist allerdings trotz steigender Beschäftigtenzahlen seit dem Jahr 2001 um rund 500.000 Personen zurückgegangen. Damit wird die steigende Anzahl der Beschäftigten mit kleinen Einkommen von Steuersenkungen nicht profitieren.

Für kleine und mittlere Einkommen lässt sich von weiteren Steuersenkungen also weiterhin keine Verbesserung erwarten. Da sie auf die von den öffentlichen Haushalten finanzierten Leistungen besonders stark angewiesen sind, laufen sie Gefahr, weitere Teile ihres verfügbaren Einkommens zur Kompensation weiterer Reduzierungen öffentlicher Leistungen aufwenden zu müssen. Denn ob die Steuersenkungen noch ausreichend Spielraum für den Erhalt des Niveaus öffentlicher Leistungen lassen, ist ungewiss. Das wird in erheblichem Maße von der anfallenden Preissteigerung abhängen, die jährlich anfällt. Positive wirtschaftliche Effekte, die diese Situation ändern würden, sind ebenso wenig zu erwarten.

7.4 Eine andere Finanz- und Steuerpolitik ist unumgänglich

Wie dargestellt, lassen sich die enormen Bedarfe, die derzeit vorhanden sind, nicht durch die bisherige Finanz- und Steuerpolitik verringern.

Ganz im Gegenteil, Steuersenkungen sowie die Schuldenbremse habe für einen auf hohem Niveau verbleibenden Investitionsstau gesorgt. Dieser Dreiklang aus großen Bedarfen und einer kontraproduktiven Steuersenkungspolitik in Verbindung mit der Einführung der sogenannten Schuldenbremse erweist sich einmal mehr als Sackgasse.

Einen Ausweg aus der derzeitigen Situation kann daher nur durch eine andere Finanz- und Steuerpolitik erreicht werden, die sich nicht alleine auf die Entwicklung der Einnahmeseite konzentriert, sondern an den gesellschaftlichen Bedarfen orientiert. Zentrale Schritte in diese Richtung hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im MEMORANDUM 2016 (S. 159–172) in einem umfassenden Konzept benannt und dabei deutlich gemacht, wie die Finanzierung dieser Bedarfe ermöglicht werden kann.

Den Kern bildet eine Erhöhung von Steuern auf hohe Vermögen und Einkommen durch

- die Abschaffung der Privilegien für große Vermögen in der Erbschaftsteuer, die auch nach der Reform 2016 und trotz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2014 fortbestehen;
- die Wiedereinführung der Vermögensteuer von einem Prozent für Vermögen ab 500.000 Euro für Singles (eine Million Euro für Ehepaare zuzüglich 100.000 Euro pro Kind);
- eine einmalige Vermögensabgabe von zwei Prozent für die kommenden zehn Jahre bei Privatvermögen von über einer Million Euro (zuzüglich 250.000 Euro pro Kind) und bei Betriebsvermögen von über zwei Millionen Euro;
- die Anhebung der Körperschaftsteuer von 15 auf 30 Prozent;
- die Erweiterung der Gewerbesteuer in eine Gemeindegewerbesteuer, die auch die freien Berufe sowie alle Entgelte für betrieblich genutztes Kapital (z.B. Mieten, Pachten und Lizenzen) erfasst;
- die Abschaffung der Steuerbefreiung von Ausschüttungen aus Veräußerungsgewinnen;
- die zeitliche und betragsmäßige Beschränkung der Geltendmachung von Verlustvorträgen;
- die zügige Einführung einer allgemeinen Finanztransaktionsteuer;
- eine Verbesserung des Steuervollzugs, insbesondere bei den Betriebs-

- prüfungen, durch eine Aufstockung des Personals in den Finanzbehörden sowie
- eine Reform der Einkommensteuer, die ab einem erhöhten Grundfreibetrag, beginnend beim jetzigen Eingangsteuersatz bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent, linear verläuft. Zudem soll der sogenannte Splittingvorteil begrenzt werden, indem nur noch eine Übertragung des Freibetrages erfolgt.

Die Steuermehreinnahmen werden zudem durch die beschriebenen Selbstfinanzierungseffekte unterstützt, die aus den Mehrausgaben resultieren.

Um den großen Investitionsstau abzubauen, sollten die vorhandenen Spielräume in den öffentlichen Haushalten genutzt werden. Vor allem der Bund verfügt über einen Spielraum von mindestens zwölf Milliarden Euro pro Jahr, der ihm trotz der geltenden Schuldenbremse bleibt.

Eine dauerhafte Lösung kann allerdings nur die Abschaffung der Schuldenbremse bieten. Sie sowie der EU-Fiskalpakt sollten durch die früher bereits geltende sogenannte goldene Regel ersetzt werden, die eine Nettokreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen erlaubt (siehe hierzu auch Kapitel 2).

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013, 2016): Memorandum, Köln.
- Bundesministerium der Finanzen (2016): Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ in Nürnberg.
- Bundesregierung (2013): Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage von CDU/CSU und FDP zur „Lage der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland“, Bundestagsdrucksache 17/13343.
- Jaich, Roman (2008): Gesellschaftliche Kosten eines zukunftsfähigen Bildungssystems – Abschlussbericht; Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.

Jaich, Roman (2016): Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand – Stand und Herausforderungen, Schlussbericht, gefördert durch die Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main.

KfW (2015): KfW-Kommunalpanel 2015. KfW-Research, Frankfurt am Main.

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.

8 Klimapolitik: Mehr Mut zu „Germany first“

Mit einem kraftlosen „Klimaschutzplan 2050“ stellt sich die Bundesregierung zum Ende der Legislaturperiode ein enttäuschendes Zeugnis aus. Sogar mehr als enttäuschend ist die Performance des zentralen Instruments des europäischen Klimaregimes, nämlich des Emissionshandels. Mit Reparaturen daran ist es nicht getan. Flankierende Maßnahmen müssen den Weg zu einem neuen Wirtschaftsmodell weisen.

Eine zentrale Herausforderung für die Menschheit liegt darin, ihre Wirtschaftskreisläufe ökologisch nachhaltig zu gestalten. Um den derzeitigen Lebensstandard auf eine nachhaltige Weise zu erwirtschaften, würde die Weltbevölkerung gemäß dem Konzept des ökologischen Fußabdrucks eine Fläche von etwa 1,5 Erden benötigen. Die Menschheit begeht demnach Raubbau an der Natur. Ein Großteil der Beanspruchung entfällt dabei auf den reichen Teil der Welt: Der Lebensstandard der EU würde auf die Welt hochgerechnet eine Fläche von 2,6 Erden erfordern, jener der USA sogar eine von vier Erden. Da die Weltbevölkerung in den nächsten Jahren weiter wachsen wird und die ärmeren Teile der Welt (einschließlich derer, die in den Industrieländern leben und dennoch nicht am Reichtum partizipieren) einen Anspruch darauf haben, den gleichen Lebensstandard anzustreben wie die Bevölkerung in den reichen Teilen, muss der Ressourcenverbrauch in den reichen Staaten massiv reduziert werden. Das Wuppertal Institut für Umwelt, Klima und Energie brachte dafür vor etlichen Jahren für Deutschland den Faktor zehn in die Diskussion.

Die Nachhaltigkeitsdebatte kennt drei Strategien (Sachs, 2005): Der Effizienz-Ansatz versucht, Abläufe in Hinblick auf geringeren Ressourceneinsatz zu optimieren (z.B. durch sparsamere Geräte). Der Konsistenz-Ansatz versucht, technische Prozesse naturverträglich zu gestalten (z.B. durch die Umstellung von der Kohleverstromung auf eine regenerative Stromerzeugung). Der Suffizienz-Ansatz besteht darin,

maßvoll zu wirtschaften, ohne dabei zwangsläufig auf Lebensqualität zu verzichten (z.B. indem Befriedigung aus einem Waldspaziergang gezogen wird statt aus einem Shopping-Wochenende in London). Alle drei Ansätze haben Stärken und Schwächen, und alle drei sind notwendig. Die Aufgabe der Politik ist es, dafür den richtigen Maßnahmenmix zu finden.

Zu den globalen ökologischen Aufgaben gehören der Schutz von Wäldern, Meeren und Böden, der Erhalt der Biodiversität, die Abfallwirtschaft und der Schutz vor gefährlichen Stoffen. Besonders wichtig ist darüber hinaus der Stopp der Erderwärmung. Da die Treiber für die Erderwärmung sehr vielfältig sind, erfordert die Klimapolitik einen besonders umfassenden Ansatz. Die langen Zeitskalen bieten zudem die Gelegenheit zu einer umfassenden sozial-ökologischen Transformation.

8.1 Klimapolitik nach Paris und Marrakesch

Nach dem Scheitern des Klimagipfels von Kopenhagen, der ein Nachfolgeprotokoll für das auslaufende Kyoto-Protokoll vereinbaren sollte, herrschte in der Klimapolitik für mehrere Jahre praktisch Stillstand. Erst das Klimaabkommen von Paris Ende 2015 brachte wieder Dynamik in die internationalen Verhandlungen. Demzufolge verpflichtete sich die Staatengemeinschaft, die Erderwärmung auf „weit unter 2 Grad Celsius“, wenn möglich auf unter 1,5 Grad Celsius gegenüber dem Beginn der Industrialisierung zu begrenzen. Zwar wurde dieses ambitionierte Ziel nicht ausreichend durch Maßnahmen unterlegt, der laufende Prozess wird sich aber daran messen lassen müssen.

Der Klimagipfel Ende 2016 in Marrakesch war dafür der erste Lackmustest. Der Gipfelauftritt stand durch die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten unter ungünstigen Vorzeichen, schließlich hatte Trump den Klimawandel als Erfindung bezeichnet und angekündigt, „die Kohle wieder stark“ zu machen. Die chinesische Regierung dagegen hat längst erkannt, dass ein Umsteuern in Richtung post-fossiles Zeitalter notwendig ist. Dies ist nicht zuletzt den großen Umweltproblemen ge-

schuldet, mit denen die chinesische Bevölkerung bereits jetzt zu kämpfen hat, etwa mit der immensen Luftverschmutzung in den chinesischen Metropolen. Auch die gewaltigen zukünftigen Probleme, die z.B. ein Abtauen der Himalaya-Gletscher für den Wasserkreislauf Chinas oder der Anstieg des Meeresspiegels für die Millionenmetropolen an der chinesischen Küste bedeuten, machen einen anderen Kurs erforderlich. China hat sich in den vergangenen Jahren zum Weltmarktführer in der Herstellung von Windkraft- und Fotovoltaikanlagen entwickelt, ein ehrgeiziges Erneuerbare-Energien-Programm gestartet und ein Emissionshandelssystem für die energieintensive Industrie aufgesetzt. Laut dem Fünf-Jahres-Plan der chinesischen Regierung sollen bis 2020 fünf Millionen Fahrzeuge mit alternativen Antrieben auf den Straßen unterwegs sein (vgl. „Rot-grüne Supermacht“, Die Zeit vom 08.12.2016). Das Festhalten an konventionellen Industriezweigen, sei es die fossile Stromerzeugung in den USA oder die auf den Verbrennungsmotor zugeschnittene Automobilindustrie in Deutschland, erscheint angesichts der stark fallenden Preise für Erneuerbare Energien und der Fortschritte bei alternativen Antriebstechniken als ökonomisch äußerst riskant, was für eine anhaltende Dynamik in Richtung Umbau spricht.

Dass die Milliardenstaaten China und Indien mitziehen, ist für die Klimapolitik entscheidend. China ist inzwischen der mit Abstand größte Emittent von CO₂ (28 Prozent der weltweiten Emissionen), gefolgt von den USA (15 Prozent) und Indien (6 Prozent). Gleichwohl darf dies nicht davon ablenken, dass die Verantwortung für den Klimawandel ganz wesentlich bei den Industriestaaten liegt. Denn diese sind zum einen wesentlich für die bisher emittierten Treibhausgase verantwortlich, zum anderen liegt der Pro-Kopf-Ausstoß der Industrieländer weiterhin deutlich höher als jener der Schwellenländer (obwohl China mit 7,6 t CO₂ pro Kopf inzwischen aufgeschlossen hat). Laut den Zahlen der Internationalen Energieagentur (IEA 2016, S. 115ff.) lag im Jahr 2014 der Pro-Kopf-Ausstoß in den OECD-Staaten bei 9,4 t CO₂ und in den Nicht-OECD-Staaten bei 3,2 t CO₂ (darunter Afrika mit weniger als einer Tonne CO₂). Die Leidtragenden des Klimawandels werden besonders in den ärmsten Teilen der Erde zu finden sein, weil sie sich nicht schützen können. Insofern spricht alles dafür, dass die

Industriestaaten eine Vorreiterrolle übernehmen müssen. Die EU steht jetzt vor der Herausforderung, ihre kurz- und mittelfristigen Klimaziele zu erhöhen und die dafür notwendigen Schritte zu intensivieren. Zudem ließ Marrakesch offen, aus welchen Quellen die ab 2020 zugesagten Mittel von jährlich 100 Milliarden Dollar für Klimaschutz und -anpassung aus öffentlichen und privaten Geldern kommen sollen.

Die Bundesregierung schlitterte vor dem Klimagipfel knapp an einer Blamage vorbei. Ein unter Bundesumweltministerin Barbara Hendricks erstellter „Klimaschutzplan 2050“ geriet innerhalb der Regierung unter massiven Beschuss, erst durch Interventionen der CSU, dann durch Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel. Erst nach einer Vielzahl von Abschwächungen wurde er gerade noch rechtzeitig vor Beginn des Gipfels vom Bundeskabinett gebilligt.

Der Klimaschutzplan soll den Weg für eine weitgehende Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft skizzieren (d.h. zeigen, wie eine Minderung der Emissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu erreichen ist). Für das Jahr 2030 gilt ein Zwischenziel von mindestens 55 Prozent. Die größten Einsparungen an Emissionen soll es bis 2030 im Energie- und Gebäudesektor geben (jeweils über 60 Prozent). Im Industriesektor soll eine Halbierung stattfinden, im Verkehr eine Minderung um etwa 40 Prozent, in der Landwirtschaft eine von über 30 Prozent. Das sind durchaus ehrgeizige Vorgaben.

Eine Bundesregierung ist jedoch nicht an ihren hehren langfristigen Zielen zu messen, sondern an den Maßnahmen, die sie dazu auf den Weg bringt. Aus diesem Blickwinkel ist der Klimaschutzplan so, wie er verabschiedete wurde, ein Fehlschlag. Zum einen fehlt es an Sofortmaßnahmen. Das ist insofern delikater, als sich die Bundesregierung längst auf eine Emissionsminderung von 40 Prozent gegenüber 1990 festgelegt hatte, dieses Ziel aber offensichtlich zu verfehlen droht. Dieses Problem wird im Klimaschutzplan bemerkenswerterweise nicht benannt. Das ist umso gravierender, als sich die Industriestaaten im Pariser Klimaabkommen von Ende 2015 verpflichtet hatten, ihre kurzfristigen Anstrengungen noch einmal zu intensivieren.

Es bleibt jedoch auch die naheliegende Frage offen, durch welche konkreten Maßnahmen die mittelfristigen Minderungsziele verwirk-

licht werden sollen. Im Entwurf des Umweltministeriums waren noch Vorschläge vorgesehen wie der schrittweise Verzicht auf Kohleverstromung, die forcierte Umstellung des Pkw-Verkehrs auf Elektroantrieb, das Verbot von Gasheizungen für Neubauten oder die Halbierung des Fleischkonsums. Doch sie blieben in der Abstimmung zwischen den Ministern auf der Strecke. Zudem strich das Finanzministerium praktisch alle Maßnahmen, welche die Energiewende sozialverträglich abfedern sollten, insbesondere im Bereich der energetischen Gebäudesanierung.

Insgesamt ändert der Klimaschutzplan daher nichts an der vergleichsweise schlechten Performance der aktuellen deutschen Klimapolitik. Zuletzt war Deutschland im Klimaschutzindex von Germanwatch auf Rang 29 von 61 zurückgefallen. Als Begründung wurde neben der voraussichtlichen Verfehlung der Klimaschutzziele für das Jahr 2020 der ausbleibende Ausstieg aus der Kohleverstromung (insbesondere der Braunkohle) hervorgehoben. Positiv schlägt laut Index nach wie vor der hohe Grad an Erneuerbaren Energien in Deutschland zu Buche, wobei auch hier die Anstrengungen in den vergangenen Jahren erlahmt sind (zur stockenden Energiewende siehe MEMORANDUM 2016, Kapitel 7).

Gekrönt wurde diese politische Fehlleistung noch durch das im Dezember 2016 verabschiedete Gesetz zur Endlagerung von Atom-müll. Obwohl die AKW-Betreiber bislang verpflichtet waren, sämtliche Kosten der Entsorgung des radioaktiven Abfalls einschließlich der Endlagerung selbst zu tragen – schließlich konnten sie dafür gewinnsteuermindernde Rückstellungen bilden –, müssen sie laut dem neuen Gesetz nur noch bis Mitte 2017 einmalig 23,5 Milliarden Euro in einen eigens dafür geschaffenen staatlichen Fonds einzahlen. Damit sind sie von der Endlagerung des Atommülls für immer befreit. Die Risiken der über Jahrtausende strahlenden Abfälle trägt fortan die Gesellschaft (dazu siehe den Gastbeitrag von Heinz-J. Bontrup in der Frankfurter Rundschau vom 18.01.2017).

8.2 Emissionshandel als zentraler Baustein der EU-Klimapolitik

Auch wenn Deutschland nach wie vor große Spielräume für eine nationale Klimaschutzpolitik hat, wird die Klimapolitik in vielen Bereichen inzwischen stark von der EU bestimmt. Der zentrale Baustein der EU-Klimapolitik ist das Europäische Emissionshandelssystem (EU Emission Trading System, kurz: EU-ETS). Das ETS umfasst derzeit 31 Länder und deckt ca. 45 Prozent der EU-weiten Treibhausgasemissionen ab. Die Idee hinter dem Emissionshandel ist, dass unterschiedliche Firmen unterschiedlich hohe Ausgaben tätigen müssten, um eine gegebene Emissionsreduktion zu erreichen, z.B. um zehn Prozent. Wenn nun die Firmen, die relativ billig ihre Emissionen senken können, ihren CO₂-Ausstoß um mehr als zehn Prozent verringern würden, bräuchten andere Firmen mit hohen Kosten ihre Emissionen gar nicht oder dementsprechend um weniger als zehn Prozent zu senken, und die Gesamtemissionen würden trotzdem um zehn Prozent abnehmen. Dies wird auch „Cap and Trade“-System genannt, da eine Obergrenze für Emissionen (Cap) eingeführt wird und Firmen die ihnen zugeteilten oder von ihnen erworbenen Emissionsrechte wieder verkaufen können (Trade). Die Kosten aller Firmen zusammengenommen sollten nach diesem Modell geringer sein, als wenn alle Firmen jeweils genau zehn Prozent weniger CO₂ ausstoßen dürften.

Der Emissionshandel fügt sich als marktbasierendes Instrument gut in die neoliberale Ordnung der EU. Die Verbindung von Umweltschutz und Wirtschaftsfreundlichkeit bewegte die EU dazu, dieses System 2005 einzuführen und seitdem auf immer mehr Länder (seit 2008 gehören auch Island, Norwegen und Liechtenstein dazu, seit 2013 außerdem Kroatien) und Wirtschaftsbereiche auszudehnen (z.B. seit 2012 auf Flüge innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums, allerdings gilt hier eine separate Obergrenze) und andererseits den Handelsaspekt immer mehr zu betonen. Wurden anfangs noch fast alle Zertifikate kostenlos an Firmen in bestimmten Branchen ausgegeben, müssen nun mehr und mehr Zertifikate ersteigert werden. Berücksichtigt werden soll hierbei auch, wie groß in der jeweiligen Branche die Gefahr ist, dass

wirtschaftliche Aktivitäten und somit der CO₂-Ausstoß ins Ausland verlagert wird (im internationalen Wettbewerb befindliche Branchen bekommen mehr Zertifikate kostenlos zugeteilt). Derzeit befinden wir uns in der Phase 3 des ETS, die von 2013 bis 2020 läuft. Die vierte Phase erstreckt sich von 2021 bis 2030.

Das EU-ETS umfasst aktuell folgende Schadstoffe:

- CO₂ – aus Strom und Wärmeproduktion,
– aus der Luftfahrt,
– aus energieintensiven Branchen wie z.B. der Stahl-Aluminium-Zementindustrie, Ölraffinerien, Papier- und Keramikfabriken sowie einigen weiteren Sektoren;
- N₂O aus der Produktion von Salpetersäure, Adipinsäure, Glyoxylsäure und Ethandial;
- PFC aus der Aluminiumherstellung.

Die Einnahmen aus dem Verkauf von 300 Millionen Zertifikaten dienen dazu, Projekte aus den Bereichen Erneuerbare Energien, CO₂-Abscheidung und Speicherung finanziell zu unterstützen (NER300-Programm). Grundsätzlich gilt, dass mindestens die Hälfte der Auktionserlöse dazu benutzt werden muss, den Klimawandel innerhalb oder außerhalb der EU zu bekämpfen. Die Erlöse aus Auktionen an den Luftverkehrssektor müssen komplett zur Bekämpfung des Klimawandels ausgegeben werden. Die EU-Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die EU über die ergriffenen Maßnahmen zu informieren. Dazu erscheint jährlich der Climate Action Progress Report.

Das EU-ETS ist aus heutiger Sicht gescheitert. Denn es würde nur dann einen Sinn ergeben, wenn die Emissionsobergrenze so niedrig wäre, dass viele Firmen tatsächlich CO₂-Einsparungen vornehmen müssen. Die EU-weiten CO₂-Obergrenzen wurden vor der Wirtschaftskrise 2008 festgelegt. Obwohl sie von Jahr zu Jahr sinken sollten, erwiesen sie sich als zu hoch, weil die Wirtschaft wegen der Krise und der folgenden Sparpolitik schrumpfte bzw. viel langsamer wuchs als vorher angenommen. Zudem konnten viele Firmen ihre Emissionen alternativ auch durch Projektgutschriften kompensieren, was die Nachfrage nach Zertifikaten zusätzlich dämpfte (diese Gutschriften werden innerhalb

des Weltklimaregimes für CO₂-Einsparmaßnahmen außerhalb der EU ausgestellt – ein stark umstrittenes System).

Dies macht sich auch am Preis für Emissionsrechte fest. Zum Ende der ersten Handelsperiode (2005 bis 2007) stellte sich heraus, dass die Mitgliedstaaten viel zu viele Zertifikate ausgegeben hatten, woraufhin der Preis auf wenige Cent kollabierte. Nach einem Neustart in der zweiten Handelsperiode setzte infolge der Finanzkrise ein massiver Preisverfall ein (vom Höchststand im Juli 2008 von 28,80 Euro auf unter zehn Euro). Zudem gab es in dieser Periode zwei verhängnisvolle Aussetzer: Zum einen fanden betrügerische Karussellgeschäfte statt, bei denen CO₂-Händlerinnen und -Händler sich zu Unrecht Mehrwertsteuer erstatten ließen. Dadurch entstanden den Staatskassen Milliarden Schäden. Zum anderen führte die Ausgestaltung der Zuteilungsregeln zu hohen Gewinnmitnahmen (siehe z.B. Matthes 2008): Die Kraftwerksbetreiber preisten die größtenteils kostenlos zugewiesenen Emissionszertifikate als Opportunitätskosten in den Strompreis ein (mit dem Argument, dass sie die geschenkten Zertifikate andernfalls auch hätten verkaufen können) und erzielten über das erhöhte Preisniveau mit ihren fossilen und nuklearen Kraftwerken leistungslose Profite in zweistelliger Milliardenhöhe.

Die EU hat die Mängel durchaus erkannt und ist sie teilweise angegangen. So wurde beispielsweise die Anzahl der kostenlos ausgegebenen Emissionsrechte verringert. In der aktuell laufenden dritten Handelsperiode sollen durchschnittlich etwa 57 Prozent der Zertifikate versteigert werden, in der Strombranche werden sie seit 2013 fast vollständig versteigert (für existierende Kraftwerke in Osteuropa und Zypern gilt bis 2019 eine Ausnahmeregelung). Nach wie vor virulent ist jedoch die Zertifikatschwemme, die den Preis für Emissionsrechte in den Keller treibt. Die EU legte zwar Vorschläge vor, wie diese Menge zu verringern sei, aber einige Mitgliedstaaten verhinderten eine radikale Reform. Als Kompromiss wurde die Anzahl der Zertifikate im Zeitraum zwischen 2008 und 2012 einmalig um 6,5 Prozent verringert; seit 2013 sinkt die EU-weit geltende Obergrenze pro Jahr um 1,74 Prozent. Zudem wurden 900 Millionen Zertifikate vom Markt genommen. Sie sollen einer Marktreserve zugeführt werden, die ab 2019 die Preise stabilisieren

soll. Im Jahr 2015 schlug die EU den Mitgliedsstaaten zudem ein neues Maßnahmenpakt vor, das unter anderem vorsieht, die Obergrenze der ausgegebenen Zertifikate ab 2021 pro Jahr um 2,2 Prozent zu senken und neue Instrumente/Fonds einzuführen, um die Industrie und den Energiesektor bei der Umstellung zu unterstützen. Eine Entscheidung darüber steht aber noch aus.

Bisher haben diese Maßnahmen wenig gefruchtet. In der dritten Handelsperiode dümpelt der CO₂-Preis bei aktuell etwa fünf Euro dahin. Eine Lenkungswirkung geht von diesem Preis nicht aus. Ohne drastische Reduzierung der umlaufenden Zertifikate wird sich an der Wirkungslosigkeit des Emissionshandels nichts ändern. Für bedeutende technologische Veränderungen wären Preise von 50 Euro und mehr notwendig. Selbst für einen Wechsel der Kohleverstromung zu vorhandenen Gaskraftwerken reicht der derzeitige Preis bei weitem nicht aus. Mit dem niedrigen Preis fehlen auch Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionsrechte, die dringend benötigt werden, um klimafreundliche Maßnahmen anzuschieben (z.B. über Forschungs- und Förderprogramme).

Davon abgesehen gibt es eine grundsätzliche Kritik am Emissionshandel. Zwar garantiert dieser, dass die vorgegebene Menge an Emissionen auf legale Weise nicht überschritten werden kann. Längst überholt ist aber die Vorstellung, dass er dies auf volkswirtschaftlich optimale Weise erreicht. Erfolgreiche Beispiele des Emissionshandels (wie das US-Emissionshandelssystem für Schwefeldioxide) beschränkten sich auf relativ überschaubare Märkte (Scheurs 2008). Das EU-ETS umfasst dagegen etliche Branchen, die Obergrenzen sind relativ willkürlich bestimmt (aus Klimasicht wären deutlich strengere Caps erforderlich), und die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen führt zu weiterer Komplexität (das EU-ETS ist mit dem fragwürdigen Kyoto-Emissionshandelssystem verknüpft, immer wieder wird auch die Verknüpfung mit anderen Systemen hin zu einem globalen CO₂-Markt diskutiert). Dies schafft ständige Unsicherheit, sodass der CO₂-Preis langfristig kaum kalkulierbar ist. Investorinnen und Investoren fehlt so die Planungssicherheit. Hier ist der Emissionshandel einer CO₂-Steuer, die eine deutlich bessere Alternative gewesen wäre, hoffnungslos

unterlegen. Da die Hürden für eine EU-weite CO₂-Steuer wegen der in steuerlichen Fragen notwendigen Einstimmigkeit aber sehr hoch liegen, bietet sich kurzfristig nur die Einführung von Preisuntergrenzen bzw. -korridoren an. Großbritannien beispielsweise hat bereits einen CO₂-Mindestpreis.

Dort, wo der Emissionshandel greifen soll, muss er zusätzlich durch weitere Maßnahmen flankiert werden. Wenn es darum geht, technologische Sprünge zu forcieren, sind hohe Preise über Emissionshandel (oder CO₂-Steuern) kaum hilfreich. Denn typischerweise sind die Anfangsinvestitionen sehr hoch und die Erfolgsaussichten schwer abzuschätzen. Der Staat muss sich daher um Forschung, Förderung und Infrastruktur kümmern und ordnungsrechtlich Marschrouten vorgeben. So, wie der Ausbau der regenerativen Stromerzeugung primär auf das Erneuerbare-Energien-Gesetz zurückzuführen ist, werden die weiteren Schritte zur Vollversorgung mit erneuerbaren Energien ein hohes Maß an planerischer Politik erfordern. Der nächstliegende Schritt ist ein Kohleausstiegsgesetz, ergänzt durch einen Strukturwandelfonds.

Auch die Umstellung auf alternative Fahrzeugantriebe wird nicht über hohe Verbrauchskosten für Diesel- und Benzin-Pkw gelingen, sondern nur, indem der Staat mit Zuckerbrot und Peitsche dafür den Rahmen setzt (etwa, indem er bei der Bereitstellung der Infrastruktur für Ladeeinrichtungen hilft und Zulassungsverbote androht). Für eine ökologische Verkehrswende bieten sich jetzt Chancen, denn nach dem Abgasskandal befindet sich die Automobillobby in der Defensive. Dieser Skandal demonstriert neben dem völligen Versagen des VW-Managements auch ein empörendes Staatsversagen. So war das Kraftfahrtbundesamt nicht einmal in der Lage, eigene Abgastests durchzuführen (zur Ideologie des schlanken Staats siehe Kapitel 4 in diesem MEMORANDUM). Das übergeordnete Verkehrsministerium hat selbst nach Bekanntwerden der Manipulationen die Aufklärung nach Kräften behindert. Diese kurzsichtige, vermeintlich industriefreundliche Linie hat System – die Lobbymacht der deutschen Autohersteller hat schon vor Jahren strengere europäische Grenzen für den CO₂-Ausstoß verhindert. Über ordnungsrechtliche Maßnahmen zugunsten einer umwelt- und klimafreundlichen Mobilität hinaus müssen daher auch Maßnahmen

gegen die Macht der großen Automobilkonzerne ergriffen werden (siehe dazu auch Kapitel 6 in diesem MEMORANDUM).

Dringend geboten ist ferner die Abschaffung der vielen umweltschädlichen Subventionen für fossile Energien. Das Umweltbundesamt hat kürzlich Subventionen im Umfang von 57 Milliarden Euro jährlich aufgelistet, davon entfallen 29 Milliarden Euro auf den Verkehrssektor und 20 Milliarden Euro auf die Energiebereitstellung und -nutzung.

8.3 Anders wirtschaften

Der Klimawandel bietet neben Risiken auch Chancen. Der umweltgerechte Umbau unserer Gesellschaft erfordert Investitionen in Billionenhöhe. Damit sind aber nicht nur Kosten, sondern auch Arbeitsplätze und Wachstumsimpulse verbunden (für das angesichts der stagnierenden Wirtschaft in Europa gebotene Investitionsprogramm bieten sich hier sinnvolle Möglichkeiten). Gleichwohl darf die Herausforderung nicht darauf reduziert werden, den Kapitalismus klimafreundlich zu machen, sondern es muss darum gehen, ihn in eine neue ökologisch nachhaltige und soziale Lebensweise zu transformieren.

Wachstum muss vor dem Hintergrund des ökologischen Raubbaus neu gestaltet werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat sich mit dieser Frage seit langem beschäftigt (zuletzt intensiver im MEMORANDUM 2013, Kap. 8). Wachstum bedeutet nicht per se rauchende Schlote. Zum Teil kann es einen Rückgang des Ressourcenverbrauchs bedeuten, etwa durch die großskalige Verbreitung effizienterer Technologien. Im Bereich der Dienstleistungen, beispielsweise in der Pflege oder im Bildungsbereich, kann Wachstum auch ohne signifikante Umweltbelastungen erfolgen (auf die vielen ungedeckten Bedarfe weist die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit vielen Jahren hin). Diese Potenziale sollten auf jeden Fall gehoben werden, sofern ihnen tatsächliche Bedarfe zugrunde liegen. Gleichwohl ist Wachstum kein Wert an sich. Es genießt zum einen deshalb einen so hohen Stellenwert, weil seine Abwesenheit im derzeitigen Wirtschaftssystem für Krisen sorgt (u.a. weil Produktivitätsfortschritte bei gleichbleibendem Output

zur Freisetzung von Arbeitskraft führen). Zudem kann Wachstum Verteilungskonflikte mindern, da Bevölkerungsgruppen mehr Wirtschaftsgüter bekommen können, ohne dass dabei andere weniger bekommen müssen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich seit langem dafür aus, dass sich Wirtschaftspolitik an den vorhandenen Bedarfen orientiert und nicht an der Verwertungslogik des Kapitals. Auch wenn sie sich nicht per se für eine stagnierende oder schrumpfende Ökonomie (in Bezug auf das BIP) ausspricht, bedeuten ihre Forderungen für eine radikale Arbeitszeitverkürzung eine Wirtschaft mit deutlich geringeren Wachstumszwängen. Das gilt auch für die von ihr unterstützte Hinwendung zu nicht profitorientierten Wirtschaftsformen unter öffentlicher oder selbstverwalteter Regie – im Gegensatz zu profitorientierten Wirtschaftsformen, die einen inhärenten Wachstumsdrang in sich tragen.

Wesentlich ist auch eine andere Verteilungspolitik. Ökonomisch ist es eine wunderbare Idee, dem Umweltverbrauch einen Preis zu geben (z.B. über eine CO₂-Steuer). Dies führt aber dazu, dass bestimmte Konsummuster zu einem Privileg der Reichen werden. Umso dringender ist es, Reichtum umzuverteilen und das Prinzip der Internalisierung externer Kosten nur als eines von verschiedenen Politikinstrumenten zu sehen.

Trotz der steigenden Emissionen Chinas und Indiens stehen die Industrieländer als Hauptverursacher des Klimawandels primär in der Verantwortung. Dazu gehört es, für Vermeidung und Anpassung an den Klimawandel beträchtliche Finanzmittel bereitzustellen (möglichst über die UN). Absichtsbekundungen in diesem Sinne gibt es bereits, sie müssen jedoch mit tatsächlichen Geldern unterlegt werden. Die Debatte um die Klimafinanzierung kennt dazu sinnvolle Vorschläge. Besonders naheliegend ist es, dazu die Gelder aus dem Emissionshandel oder aus CO₂-Steuern zu verwenden oder aber die Einnahmen aus einer Finanztransaktionssteuer und/oder aus einer internationalen Flugticketabgabe. Über Finanztransfers hinaus muss auch der Transfer von Technik und Know-how erfolgen, ohne anderen Ländern dabei eine bestimmte Lebens- und Wirtschaftsweise vorzuschreiben.

Die Hauptherausforderung besteht jedoch darin, den Ressourcenverbrauch in den Industrieländern so weit zurückzufahren, dass Menschen in anderen Ländern ein ähnlicher Lebensstandard zugestanden werden kann, so sie ihn wünschen. Es ist offensichtlich, dass dies für den Einzelnen und die Einzelne mit Mehrbelastungen und gewissen Einschränkungen verbunden sein wird. Dazu gehört etwa der Anstieg der Energiekosten und der Kosten für den Individualverkehr. Falsch wäre es, entsprechende Maßnahmen von vornherein auszuschließen. Entscheidend ist, eine sozialverträgliche Ausgestaltung anzustreben und sie im Zusammenhang mit den Vorschlägen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* insbesondere im Bereich der Steuer-, der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik zu sehen. Damit können letztlich der Klimaschutz und eine erhebliche Besserstellung ärmerer Bevölkerungsgruppen in Einklang gebracht werden.

Literatur

- IEA (2016): CO₂-Emissions from Fuel Combustion – Highlights 2016, Paris.
- Matthes, Felix C. (2008): Die Gewinnmitnahmen deutscher Stromerzeuger in der zweiten Phase des Emissionshandelssystems (2008–2012). Eine Kurzanalyse für die Umweltstiftung WWF Deutschland. Öko-Institut, Berlin.
- Sachs, Wolfgang (2005): Fair Future. Begrenzte Ressourcen und globale Gerechtigkeit, München.
- Schreurs, Miranda (2008): Was uns die bisherigen Erfahrungen lehren, in: Altvater, Elmar/Brunnengräber, Achim (Hg.): Ablasshandel gegen Klimawandel? Marktbasierete Instrumente in der globalen Klimapolitik und ihre Alternativen, Hamburg, S. 21–34.

9 Die merkelsche Bildungsrepublik – eine magere Bilanz

2008 einigten sich die Bundesregierung sowie die Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder bei einem medial inszenierten „Bildungsgipfel“ auf Reformziele, die bis 2015 umgesetzt werden sollten. 2017 ergibt sich nun aufgrund der Datenlage die Möglichkeit, Bilanz zu ziehen. Im folgenden Beitrag werden die Ziele des „Bildungsgipfels“ evaluiert, dessen vorhersehbares Scheitern analysiert und die eigentlichen Beweggründe für ihn dargestellt. Abschließend wird eine Prognose darüber gewagt, warum sich auch nach der Bundestagswahl 2017 voraussichtlich keine Reformen hin zu einer wirklichen „Bildungsrepublik“ ergeben werden.

Rückblende: Im Oktober 2008 fand in Dresden der sogenannte Bildungsgipfel statt. Dabei traf sich die damalige Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Bundesländer, um sich auf Bildungsziele zu einigen, die bis 2015 in einer gemeinsamen Anstrengung erreicht werden sollten. Diese Bildungsziele sollten helfen, die Bundesrepublik Deutschland in eine „Bildungsrepublik“ zu verwandeln, die von staatlicher Seite den Anforderungen einer „Wissengesellschaft“ gerecht werden sollte (mehr Erwerbstätige mit bestimmten, bisher an Hochschulen vermittelten Kompetenzen). Zusätzlich sollte die Bildungsrepublik den sozialstaatlichen Abbau in den vorangegangenen und noch kommenden Jahre kompensieren. Das kommt in einer damaligen programmatischen Aussage Angela Merkels zum Ausdruck: „Die Bildungsrepublik ist der beste Sozialstaat.“ Strategisch erreichte die Kanzlerin mit dieser „Chefsache“ einen weiteren Beitrag zur „asymmetrischen Demobilisierung“ (Forschungsgruppe Wahlen) der potenziellen SPD-Wählerinnen und -Wähler bei der Bundestagswahl 2009.

Die Programmatik der Sozialstaatskompensation durch Bildung ist wissenschaftlich betrachtet erstaunlich, da in den Gesellschaftswissen-

schaften – vor allem in der Soziologie – Bildung als eine der großen gesellschaftlichen Determinanten für Ungleichheit gilt. D.h. in modernen Gesellschaften dient Bildung über eine staatliche Zertifizierung (institutionalisiertes, kulturelles Kapital nach Bourdieu) der gesellschaftlichen Distinktion – vor allem in ein Oben und ein Unten. Die natürlich vor allem auch ökonomisch erzeugte Ungleichheit und Entsicherung sowie der drohende gesellschaftliche Ausschluss von Menschen ohne oder mit sogenannten niedrigen Bildungszertifikaten (heute z.B. der Hauptschulabschluss) müssen zur Sicherung des gesellschaftlichen Friedens durch einen Sozialstaat (der ja nun durch Bildung verdrängt werden soll) und eine aktive Wirtschafts- und Steuerpolitik kompensiert werden. Das war zumindest früher – unmittelbar nach den Katastrophen des 20. Jahrhunderts – die Überzeugung der Mehrheit der Eliten.

Aktuell dagegen dominiert in großen Teilen der gesellschaftlichen Eliten die Theorie, dass die staatliche Erzeugung von „Bildungschancen“ diese ausgleichende Wirtschafts- und Sozialpolitik ersetzen könnte (kritisch dazu siehe: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006). Zu einem großen Teil handelt es sich deshalb bei den Zielen der sogenannten Bildungsrepublik um solche, die vordergründig die im internationalen Vergleich hohe soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems abmildern sollen, sodass die soziale Vererbung von gesellschaftlichen Positionen über die Vererbung von kulturellem Kapital aufgehoben werden kann. Ein anspruchsvolles Unterfangen, wenn man bedenkt, dass es weltweit kein Bildungssystem gibt, das die soziale Vererbung von kulturellem Kapital und sozialen Positionen komplett aufheben kann. Das Bildungssystem leistet überall immer auch seinen Beitrag zur sozialen Reproduktion von gesellschaftlichen Positionen.

9.1 Ziele und Bilanz der merkschen Bildungsrepublik

Das medial ausführlich inszenierte Gipfeltreffen der Regierenden in Bund und Ländern gebar 2008 verschiedene Indikatoren, die die Absicht der Einführung einer „Bildungsrepublik“ mit Inhalt füllten und gleichzeitig als „Ziele der Bildungsrepublik“ empirisch überprüfbar

sein sollten. Diese Bildungsziele sollten im Jahr 2015 erreicht werden. Sie lauten (vgl. Klemm 2014, S. 5f.):

1. Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige, für 35 Prozent der Kinder (sollte schon Ende 2013 erreicht werden);
2. Steigerung der Weiterbildungsbeteiligung der Erwerbsbevölkerung von 43 auf 50 Prozent;
3. Erhöhung der Quote der Studienanfängerinnen und -anfänger auf 40 Prozent eines Altersjahrgangs;
4. Halbierung des Anteils der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Schulabschluss von acht auf vier Prozent;
5. Halbierung des Anteils der jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Berufsausbildung von 17 auf 8,5 Prozent;
6. Steigerung der Ausgaben für Bildung und Forschung auf zehn Prozent des BIP (sieben Prozent für Bildung und drei Prozent für Forschung).

Im Jahr 2017 liegen nun für fast alle Ziele des Bildungsgipfels Daten für 2015 vor, anhand derer man überprüfen kann, ob die Ziele erreicht wurden.

Dabei zeigt sich deutlich: Die Ziele der Bildungsrepublik konnten nur bei zwei der sechs Indikatoren erreicht werden. Zum einen bei der Verbesserung der Weiterbildungsquoten. Dies ist vor allem den Ambitionen der Menschen selbst zuzuschreiben. Wie viele Studien vor allem zu den Einstellungen jüngerer Erwachsener zeigen (z.B. Shell-Jugendstudie, IG-Metall-Studie zur jungen Generation), versuchen insbesondere die jungen Erwerbstätigen, sich über mehr Bildung vor den zunehmend prekarierten Arbeitsverhältnissen durch Selbstoptimierung zu schützen. Es kann in keiner Weise belegt werden, dass politische Maßnahmen die verbesserten Weiterbildungsquoten begünstigt hätten. Im Gegenteil: Der Bildungsforscher Klaus Klemm (2014, S. 12) weist schon in seiner Zwischenbilanz zum Bildungsgipfel von 2014 darauf hin, dass „gerade Arbeitslose, gering Qualifizierte, Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Menschen mit einem Migrationshintergrund [...] deutlich seltener an Weiterbildung teil[nehmen] und [...] somit ‚abgehängt‘ [bleiben]“. Das liegt daran, dass zwar schon

Tabelle 19: Bilanz der Bildungsrepublik

	Ausbau Kinder- tages- betreuung (unter Drei- jährige) ^{1,2}	Weiter- bildungs- beteili- gungs- quote ³	Studien- anfänger- quote (eines Jahrgangs, ohne aus- ländische Studie- rende) ⁵	Schulab- gänger/in- nen ohne Abschluss ⁶	Junge Er- wachsene (20–29 Jahre) ohne Berufsaus- bildung ^{7,8}	Bildungs- ausgaben (in Prozent des BIP) ⁹
Ausgangs- Wert 2008	16 (20,2 nach Quelle am 01.03.2009)	43 ⁴	33,2	7,5	17,2	8,6
2009	23	k.A.	36,5	7,0	16,4	9,5
2010	25,2	42	38,9	6,5	17,2	9,2
2011	27,6		42,7	6,2	15,9	9,1
2012	29,3	49	53,0	5,9	14,9	9,1
2013 (Start der Großen Koalition)	32,3	k.A.	52,7	5,7	13,8	9,1
2014	32,9	51	52,0	5,8	13,6	9,1
2015 (Tatsäch- licher Wert)	32,7	k.A.	51,6	5,9	13,8	9,1 ⁶
2015 (Ziel- vorgabe des Bildungs- gipfels)	35	50	40	4	8,5	10

1 Statistisches Bundesamt: Kindertagesbetreuung regional, Wiesbaden

2 Der Zielwert sollte schon 2013 erreicht werden

3 Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2014): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2014, Ergebnisse des Adult Education Survey – AES Trendbericht, Berlin

4 Wert aus dem Jahr 2006

5 Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur: Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen, Fachserie 11 Reihe 4.3, Wiesbaden0

6 Statistisches Bundesamt: Bildung und Kultur: Allgemeinbildende Schulen. Fachserie 11 Reihe 1, Wiesbaden

7 Statistisches Bundesamt: Bildungsstand der Bevölkerung, Wiesbaden

8 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Grundlage: Mikrozensusbefragungen)

9 Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht, Wiesbaden

so manche Regierung davon gesprochen hat, die Weiterbildung zur „vierten Säule des Bildungssystems auszubauen“ (so wurde es z.B. im rot-grünen Koalitionsvertrag von 1998 festgelegt). Realpolitisch ist aber laut den Daten des Statistischen Bundesamts genau das Gegenteil geschehen: 1995 wurden noch 1,2 Prozent des BIP (öffentlich und privat), 2014 jedoch nur noch 0,6 Prozent des BIP für Weiterbildung ausgegeben. Die öffentliche Hand ging dabei (außer in den Kommunen) mit sehr rigider Sparpolitik voran und senkte z.B. die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesarbeitsministeriums für Bildungsmaßnahmen insgesamt. Diese wurden von 11 Milliarden Euro im Jahr 1999 auf 6,2 Milliarden Euro im Jahr 2015 abgesenkt. Der ganze Weiterbildungsbereich wurde, angestoßen durch die massiven Kürzungen, einem extremen Prekarisierungsdruck ausgesetzt: Auf einen Festangestellten kamen im Jahr 2014 rund 24,4 Honorarkräfte (2003: 18,3). Die Einkommen der Festangestellten liegen weit unter dem, was Pädagoginnen und Pädagogen in anderen Bereichen verdienen. Die gestiegenen Weiterbildungsquoten sind also vor allem den Menschen selbst zu verdanken, die trotz der von der Politik verschlechterten Weiterbildungsbedingungen sich immer stärker weiterbilden wollen.

Zum anderen wurde das Ziel des Bildungsgipfels bei der Quote der Studienanfängerinnen und Studienanfänger innerhalb eines Jahrgangs erreicht. Das war aber einfach, denn dieser Wert lag 2011 über 40 Prozent (ohne Berücksichtigung ausländischer Studierender). Die aktuell hohen Studienanfängerquoten wurden vor allem durch die doppelten Abiturjahrgänge infolge der flächendeckenden Einführung des achtjährigen Gymnasiums begünstigt und werden nun wieder etwas zurückgehen. Auch hier spielen die Bildungsaspirationen der jungen Generation die wichtigste Rolle in Bezug auf das Erreichen der Vorgaben des Bildungsgipfels. Der extrinsische Druck auf die jungen Erwachsenen in Form von ökonomischen Zukunftsängsten ist hoch. Gravierend sind die extrem hohen Abbruchquoten in den Bachelorstudiengängen, die zeigen, dass junge Erwachsene zwar an die Hochschulen strömen, der Staat aber nicht die entsprechenden Strukturen bereitstellt, um sie ausreichend zu fördern. Das trifft vor allem auf die jungen Erwachsenen aus Elternhäusern zu, die in Bezug auf Bildung und Einkommen be-

nachteiligt sind. Der Alternative BAföG-Bericht der Gewerkschaften zeigt, dass die Fördersätze selbst nach der Erhöhung im Jahr 2016 immer noch über sechs Prozent unter den Lebenshaltungskosten liegen. Die Mietpauschale liegt sogar mindestens 20 Prozent unter den realen Mietkosten der Studierenden. Die Gefördertenzenzahlen im BAföG gingen außerdem seit 2012 massiv um über 90.000 Geförderte zurück. Der Alternative BAföG-Bericht der DGB-Jugend bezweifelt, dass die BAföG-Erhöhung von 2016 die Gefördertenzenzahlen wieder, wie von der Bundesregierung versprochen, massiv anheben wird. Dafür erscheint die Anhebung der Freibeträge in der Tat als zu gering. Diese finanziellen Mängel der Bundesausbildungsförderung sorgen für einen hohen finanziellen Druck auf viele Studierende in den verkürzten und mit Leistungsnachweisen vollgestopften Studiengängen, was zu vermehrter Lohnarbeit, höheren Abbruchraten und längeren Studienzeiten bei Studierenden aus ärmeren Elternhäusern führt. Auch bei diesem Indikator wird also die Zielerreichung vor allem durch die Bildungsaspirationen der jungen Erwachsenen erreicht, die auch gegen die von der Politik erzeugten widrigen Umstände ihr Heil in der Selbstoptimierung über höhere Bildungsabschlüsse suchen.

Klar gescheitert ist der Bildungsgipfel hinsichtlich seiner Ziele bei der Bildungsfinanzierung und in Bezug auf den Abbau der sozialen Selektion im Bildungssystem. Dies deutet klar darauf hin, dass die wichtigen Reformmotoren Bildungsausgaben und Strukturreformen hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit im Bildungssystem vernachlässigt wurden. Der Ausbau der Kinderbetreuungsplätze wurde zwar durch das gesetzliche Anrecht auf einen Betreuungsplatz für die unter Dreijährigen massiv vorangebracht – dies jedoch auf Kosten der strukturell unterfinanzierten Kommunen. So sind beispielsweise die Ausgaben pro betreutem Kind zurückgegangen, was zu einem Qualitätsabbau führt, der vor allem für Kinder mit größerem Förderbedarf von Nachteil ist. Diese kommen zumeist aus sozioökonomisch benachteiligten Familien, sodass die soziale Vererbung von Armut und Prekarisierung über Bildung nicht erfolgreich bekämpft werden kann. Dies zeigen die verfehlten Bildungsziele in Bezug auf junge Menschen ohne Schul- und ohne Ausbildungsabschluss. Warum aber ist die soziale Selektivität des

deutschen Bildungssystem im internationalen Vergleich so hoch? Und warum konnte der Bildungsgipfel daran so wenig ändern?

9.2 Konservativer Bildungsstaat und soziale Selektivität

Das Bildungssystem und die Bildungspolitik in Deutschland sind nach wie vor stark geprägt durch ein Politik- und Regulationsregime, das mit Blick auf die vergleichende Wohlfahrtsstaatsanalyse des dänischen Soziologen Esping-Andersen (1996) als „konservative Bildungsstaatlichkeit“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2012, 2013) oder auch als „konservative Humankapitalwelt“ (Iversen/Stephens 2008) bezeichnet werden kann. Esping-Andersen hatte aus empirischen Vergleichsdaten drei Idealtypen von kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten entwickelt, deren Grundprinzipien sich auch in der international vergleichenden politik-ökonomischen Analyse von Bildungsinstitutionen und Bildungspolitikprozessen wiederfinden lassen. In (West-)Deutschland spielte dabei immer – begründet z.B. über das sogenannte Subsidiaritätsprinzip – die wohlfahrts- und bildungsstaatlich strukturierte soziale Vererbung des sozioökonomischen Status der Herkunftsfamilie eine wichtige Rolle. Auch heute noch wird nach statistischen Auswertungen des DIW (Schnitzlein 2013) der Bildungsabschluss eines jungen Menschen in Deutschland mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von den Eltern geerbt als die stark genetisch bedingte Körpergröße.

Dieser hohe Grad an sozialer Vererbung liegt an den sozial- und bildungsstaatlichen Regularien des konservativen Wohlfahrtsstaats. Im Bildungsbereich zeigen sich diese Regularien strukturell sowie finanziell in den im internationalen Vergleich niedrigen öffentlichen und mittel-hohen privaten Bildungsausgaben. Hier wurde durch die Maßnahmen des Bildungsgipfels zu wenig verändert.

1. Viele der typischen Strukturmerkmale verändern sich seit einigen Jahren ein wenig, tragen aber nach wie vor zur Frauenerwerbsunfreundlichkeit des konservativen deutschen Wohlfahrts- und Bildungsstaats bei. Das drückt sich etwa im Ehegattensplitting aus.

Im konservativen Bildungsstaat wurde bis in die 2000er Jahre eine weitgehende ideologische Trennung von Bildung und Erziehung vorgenommen (Gottschall/Hagemann 2002). Erziehung wurde einer weiblich definierten Sphäre zugeordnet und im vorschulischen Bereich den Müttern – oder konfessionellen Trägern – überantwortet. Prägend für den Familienalltag waren bis dahin mehrheitlich die Ein-Ernährer- und Hausfrauenehe sowie die Halbtagschule. Nun müssen Kindertagesbetreuungsstrukturen nachholend mühsam aufgebaut bzw. in Ostdeutschland gesichert werden. Auch im Jahr 2012 besuchte nach Angaben der Kultusministerkonferenz von 2013 nur ein Drittel der Schülerinnen und Schüler eine Ganztagschule. Im Jahr 2016 schätzten die Bildungsforscher Klaus Klemm und Dirk Zorn in einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, dass immer noch nur 35,8 Prozent der Schülerinnen und Schüler eine Ganztagschule besuchen. Die Werte variierten zwischen den Bundesländern allerdings stark, zudem muss man in Bezug auf das pädagogische Profil und die Ausstattung der Ganztagschulen in Deutschland von einer großen Heterogenität ausgehen.

An den Gymnasien als den schulischen Hauptzugangswegen zur Hochschulreife hatten im Jahr 2014 nur 35,7 Prozent der Schülerinnen und Schüler keinen Elternteil mit Fachhochschul- oder Hochschulreife vorzuweisen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, Tab. B4-8web). „Am ehesten stellten Realschulen und Gesamtschulen gewisse Aufstiegswege [für Kinder aus nicht-akademischem Elternhaus] dar. [...] Zwar sind in allen Ländern der Welt Kinder aus oberen Schichten erfolgreicher als Kinder schlechter gestellter Eltern, aber deren Bildungschancen konnten in allen vergleichbaren Ländern besser als in Deutschland gestaltet werden.“ (Hradil 2012) Das Gymnasium bleibt weiterhin – auch unter sozialdemokratischen oder grün-geführten Landesregierungen – der Distinktions- und Aufstiegsgarant oberer Gesellschaftsschichten. Andere Industrieländer erreichen laut OECD deshalb oftmals eine höhere Anzahl an akademischen Abschlüssen.

Die Grundschule ist und bleibt damit in Deutschland die einzige Bildungsstufe mit einer gemeinsamen „Schule für (fast) alle“.

Aber auch sie ändert leider nichts am Ausschluss (nicht nur) behinderter Kinder entgegen der UN-Behindertenrechtskonvention aus den Regelschulen und an deren gesonderter Unterrichtung an Förderschulen. Das ist auch der gewichtigste Grund für das deutliche Scheitern des Bildungsgipfels in Bezug auf die Absenkung der Anzahl junger Menschen ohne Schulabschluss. Fast 50 Prozent der Betroffenen besuchten eben jene Förderschulen. In anderen Ländern werden durch inklusive Beschulung viel bessere Ergebnisse in Bezug auf die Anzahl junger Menschen mit Schulabschluss erreicht. Vor allem, weil in Deutschland nicht nur Schülerinnen und Schüler mit Behinderungen an diese Förderschulen abgeschoben werden.

2. Auch an den finanziellen Voraussetzungen einer Reform des konservativen Bildungsstaates wurde zu wenig verändert, was anhand des Indikators der Bildungsausgaben deutlich zum Ausdruck kommt. Finanziell wurde bis 2015 nur ein Drittel der auf dem Bildungsgipfel beschlossenen Verbesserungen der Bildungsausgaben erreicht.

Ergebnisse eines DFG-geförderten Forschungsprojekts unter der Leitung des Politikwissenschaftlers Manfred G. Schmidt zeigten beispielsweise schon 2008, dass sozial weniger selektive Bildungsstaatlichkeiten, die mehr Geld für Bildung mobilisieren, dies innerhalb eines stärkeren und größeren Steuerstaates realisieren. D.h. nur wer über den Ausbau der steuerlichen Einnahmeseite eine höhere fiskalische Investitionskraft herbeiführt, kann erfolgreiche Bildungspolitik praktizieren. Vor allem eine sehr wenig sozialelektive Bildungspolitik erscheint im internationalen Vergleich im steuereinnahmebedingten Magerstaat als unmöglich.

Innerhalb der Gesellschaftswissenschaften (siehe oben und z.B. auch beim Wissenschaftszentrum Berlin) liegen Erkenntnisse darüber vor, wie ein Bildungssystem ausgestattet und strukturell aufgebaut sein sollte, um innerhalb eines gut ausgebauten Wohlfahrtsstaates Armut, Prekarität und soziale Selektivität einzuschränken. Warum wurde nicht versucht, diese Erkenntnisse bei der Reform hin zur „Bildungsrepublik“ umzusetzen?

9.3 Politökonomischer Entwicklungshintergrund der Bildungsrepublik: Neoliberale Interessen gegen den konservativen Bildungsstaat

Der konservative Bildungsstaat erhält und fördert also auch heute noch die gesellschaftliche Stratifizierung nach sozial vererbtem ökonomischen und kulturellen Kapital. In der Geschichte der Bundesrepublik bestand bis in die 2000er Jahre hinein über diese, die soziale Mobilität beschränkende Funktion des konservativen Bildungsstaates auch ein Konsens bei den herrschenden Kapitaleliten und den nach bourdieuscher Definition innerhalb der herrschenden Klasse beherrschten Eliten der Dienstleistungsklassen (z.B. Hochschulprofessorinnen und -professoren, Managerinnen und Manager, Journalistinnen und Journalisten, Anwältinnen und Anwälte, Ärztinnen und Ärzte etc.). Diese oftmals staatlich besonders abgesicherten Eliten und ihre Familien konnten durch den aufrechterhaltenen Mangel an vorschulischen Bildungseinrichtungen und das erfolgreich verteidigte, sozial selektive Schulsystem sozial aufsteigende Konkurrenz spätestens beim versuchten Übertritt ins Gymnasium besonders erfolgreich ausschalten. Die Folge ist auch heute noch eine mangelnde Möglichkeit, aus seinem Herkunftsmilieu aufzusteigen: „Besonders viele frühere Facharbeiter sowie Angestellte und Beamte der Dienstleistungsklassen gaben ihren Status an ihre Kinder weiter. Auch die ‚soziale Vererbung‘ in diesen Gruppierungen wird eher stärker als schwächer.“ (Hradil 2012) Die – wie der Soziologe sagt – soziale Mobilität in Deutschland ist beispielsweise nach wie vor ähnlich gering wie in den USA; im Gegensatz dazu ist die soziale Mobilität in den skandinavischen Ländern wesentlich höher.

Ab den 2000er Jahren und spätestens mit der Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse durch die OECD und die beteiligten deutschen Forscherinnen und Forscher im Jahr 2002 entstand ein zunehmender Bruch zwischen den Eliten in Bezug auf die Vorstellungen von dringenden nötigen Reformen im Bildungssystem (vgl. Kaphegyi 2012). In der öffentlichen Auseinandersetzung um den vermeintlichen „Akademisierungswahn“ (Nida-Rümelin) tritt dieser Elitenkonflikt auch heute

noch deutlich zutage. Der neoliberale Mainstream in der Politik (z.B. in der CDU, SPD und FDP sowie bei den Grünen) plädiert seither für eine Politik des Ausbaus der „Chancengerechtigkeit“ über das Bildungssystem (CDU: „Bildungsrepublik“, SPD: „vorsorgender Sozialstaat“) statt für einen Ausbau der sozialen Bürgerrechte als Antwort auf die zuvor durchgeführten Kürzungen und Ent Sicherungen im sozialstaatlichen Bereich. Der vorausgegangene sozialstaatliche Abbau wurde über das „Diktat der leeren Kassen“ (so der neoliberale Ökonom Herbert Giersch 1991) aufgrund neoliberaler Steuerpolitik erzwungen (siehe z.B. die rot-grüne Steuerreformen ab 1998). In der Politik der „Chancengerechtigkeit“ wird nun die alleinige Verantwortung für ein eventuelles Scheitern den Bildungsbestrebungen des Individuums zugewiesen. Die verantwortliche Politik lag dabei auf einer Linie mit Arbeitgeberverbänden und Unternehmensvertretern aus Industrie und Großkonzernen. Diesen waren Akademikerinnen und Akademiker in Deutschland im internationalen Vergleich durch die bildungsstaatlich beschränkte und konservativ geschützte Akademikerproduktion zunehmend zu teuer. Deshalb lancierten sie beispielsweise über Thinktanks wie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) oder das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) Kampagnen lancierten. Diese propagierten einen neoliberalen Bildungslobbyismus – wie er beispielsweise in der „Propaganda vom Fachkräftemangel“ (Niggemeyer 2011) seinen Ausdruck findet –, der darauf abstellte, die Anzahl der Akademikerinnen und Akademiker in Deutschland zu erhöhen, um diese zu verbilligen (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015, S. 231–249). Der massivste Widerstand gegen diese Linie findet sich vor allem im Bereich der konservativen Dienstleistungsklassen bei Professorinnen und Professoren, Gymnasiallehrerverbänden oder der CSU. Auch Industrie- und Handwerkskammern wenden sich teilweise gegen den angeblichen „Akademisierungswahn“, der gar nicht „wahnhaft“ ist und auch nicht aufgrund einer lediglich normativen Umgestaltung des Bildungssystems begonnen hat. Eine zunehmende Akademisierung der Arbeitswelt vollzieht sich aufgrund der höheren Nachfrage nach besser ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt durch die Kapitalseite (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschafts-

politik 2015, S. 231ff.), vor allem aber durch den Kostensenkungsdrang des Kapitals und außerdem aufgrund einer zunehmenden Bewegung junger Menschen hin zu mehr Bildung. Diese jungen Menschen glauben an die Propaganda von der Wissensgesellschaft (kritisch dazu die Arbeiten von Bittlingmayer oder aktuell zum Arbeiten in der Industrie 4.0: Boewe 2016) und haben die neuen Verwertungsanforderungen an das Humankapital weitgehend verinnerlicht. Sie hoffen dadurch, einer zunehmenden Entsicherung der Arbeitswelt für sich vorbeugen zu können. Dieser Weg der individualisierten Optimierungsstrategie über Bildung (statt kollektiver und solidarischer Verteidigungskämpfe) erweist sich aber leider mehr und mehr als vergeblich (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2016, S. 175–192). Die Soziologen Groh-Samberg und Hertel sprachen schon in einem APUZ-Artikel aus dem Jahr 2015 vom Ende der Aufstiegsgesellschaft. Der Soziologe Nachtwey beschreibt Deutschland in einer 2016 erschienenen, vielbesprochenen Studie sogar als Abstiegs-gesellschaft. Der Chef des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) schreibt: „Das Erhard’sche Ziel ‚Wohlstand für Alle‘ ist heute nur mehr eine Illusion. Deutschlands soziale Marktwirtschaft [...] existiert nicht mehr.“ (Fratzscher 2016, S. 9)

Differenziert betrachtet bedeutet das: Die Sicherung bzw. ein Ausbau des persönlichen Wohlstands für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist aufgrund der guten konjunkturellen Situation seit 2010 zwar wieder begrenzt möglich – allerdings nur ab einer gewissen Einkommenshöhe und ab einem gewissen Bildungsniveau. Diese Grenze hat sich in den vergangenen Jahren stark nach oben verschoben. Auch die Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse dringt trotz einer besseren Ausbildung der jungen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in höhere Lohnbereiche vor (z.B. über die Etablierung von Leiharbeit auch unter Ingenieurinnen und Ingenieuren). Somit bestätigt sich auch hier empirisch das in den Sozialwissenschaften bekannte „Bildungsparadoxon“, dass „schulische Bildungsabschlüsse längst nicht mehr entsprechende berufliche Chancen garantieren, dass aber andererseits wiederum diejenigen eher mit Arbeitslosigkeit, beruflicher Dequalifizierung und sozialem Abstieg zu rechnen haben, die nur niedrige Bildungsabschlüsse vorzuweisen haben“ (Böhnisch 1994, S. 79). Für die Zugehörigkeit zu

den aufsteigenden Arbeitnehmergruppen ist ein hoher Bildungsgrad nicht mehr der Garant, sondern nur noch eine von mehreren Pflichtbedingungen.

9.4 Fazit und Zukunft der Bildungsrepublik

Es bleibt festzuhalten, dass ein wirklicher Aufbruch hin zu einer wirklichen Bildungsrepublik, die versucht, die soziale Selektivität des deutschen Bildungssystems abzubauen, nur über umfangreiche Strukturreformen und vor allem über eine Reform der Steuer- und Einnahmepolitik der bundesdeutschen Steuerstaatlichkeit zu vollziehen ist. Im neoliberalen Magerstaat konservativer Provenienz sind kaum erfolgreiche Spielräume für emanzipatorische Reformen enthalten. Das ist in den international vergleichenden Sozial- und Verhaltenswissenschaften schon lange bekannt. Im Augenblick des Bundestagswahlkampfes deutet leider nichts darauf hin, dass die wichtigen, weil an vielen zukünftigen Regierungsoptionen beteiligten Parteien an der Steuereinnahmepolitik und den Bildungsstrukturen in Deutschland wirklich etwas verändern wollen. Es gibt zwar wieder wahlkampftaktische Bekenntnisse zu bestimmten Steuerarten (z.B. wie in früheren Wahlkämpfen zur Vermögensteuer, ohne dass diese je wieder eingeführt worden wäre), die im Konflikt zwischen den Parteiliten allerdings vage bleiben. Es zeichnet sich deutlich ab, dass auch nach der Bundestagswahl 2017 eventuelle linke Mehrheiten wieder nicht dazu genutzt werden würden, einen Politikwechsel zu einer wirklichen Bildungsrepublik herbeizuführen. Die staatliche Unterfinanzierung führt dann dazu, dass angekündigte Strukturreformen in der Bildungspolitik der Länder scheitern (siehe z.B. die aktuellen Kürzungen und den Reformrückbau in Baden-Württemberg).

Literatur

Aus Platzgründen kann hier nicht die gesamte verwendete Literatur aufgeführt werden. Es werden vor allem schwerer auffindbare Titel und Titel, aus denen zitiert wird, aufgeführt.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006, 2012, 2013, 2015, 2016): Memorandum, Köln.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

Boewe, Jörn (2016): „Arbeiten 4.0“. Agenda-Building für eine neue Flexibilisierungsoffensive. Standpunkte 38/2016.

Fratzscher, Marcel (2016): Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird, München.

Gottschall, Karin/Hagemann, Karen (2002): Die Halbtagschule in Deutschland: Ein Sonderfall in Europa? In: APUZ, B41/2002, S. 12–22.

Hradil, Stefan (2012): Deutsche Verhältnisse. Eine Sozialkunde. Im Internet: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138439/soziale-schichtung?p=all>

Iversen, Torben/Stephens, John D. (2008): Partisan Politics, the Welfare State, and three worlds of Human Capital Formation, in: Comparative Political Studies, S. 600–637.

Kaphegyi, Tobias (2012): Bildungsfinanzierung und „Wissensgesellschaft“, in: Forum Wissenschaft, Nr. 2/2012, S. 46–49.

Klemm, Klaus (2014): Bildungsgipfel-Bilanz 2014. Die Umsetzung der Ziele des Dresdner Bildungsgipfels vom 22. Oktober 2008. Expertise, herausgegeben vom DGB-Bundesvorstand, Berlin.

Niggemeyer, Lars (2011): Die Propaganda vom Fachkräftemangel, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 5/2011, S. 19–22.

Schnitzlein, Daniel D. (2013): Wenig Chancengleichheit in Deutschland: Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 4/2013, S. 3–9.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner/ -innen	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen			
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	der Erwerbs- tätigen	der abhängig Beschäft- tigten	je Erwerbstä- tigen	je abhängig Beschäft- tigten
		1.000 Personen		Mio. Stunden			
1991	79.973	38.790	35.227	60.261	52.089	1.554	1.479
1995	81.308	37.958	34.161	57.999	49.252	1.528	1.442
2000	81.457	39.917	35.922	57.960	48.837	1.452	1.360
2005	81.337	39.326	34.916	55.500	46.215	1.411	1.324
2006	81.173	39.635	35.152	56.467	47.234	1.425	1.344
2007	80.992	40.325	35.798	57.437	48.199	1.424	1.346
2008	80.764	40.856	36.353	57.950	48.698	1.418	1.340
2009	80.483	40.892	36.407	56.133	46.937	1.373	1.289
2010	80.284	41.020	36.533	57.013	47.845	1.390	1.310
2011	80.275	41.577	37.014	57.909	48.665	1.393	1.315
2012	80.426	42.061	37.501	57.835	48.776	1.375	1.301
2013	80.646	42.328	37.870	57.657	48.893	1.362	1.291
2014	80.983	42.662	38.260	58.343	49.737	1.368	1.300
2015	81.687	43.057	38.721	58.895	50.393	1.368	1.301
2016	82.501	43.486	39.178	59.281	50.814	1.363	1.297

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand: Januar 2017

Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Prod. Gewerbe ohne Baugewerbe		Baugewerbe	Handel, Verkehr, Gastgewerbe	Information und Kommunikation	Finanz- und Versicherungsdienstleister	Grundstücks- und Wohnungswesen	Unternehmensdienstleister	Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	Sonstige Dienstleister
			zusammen	darunter: Verarbeitendes Gewerbe								
			1.000 Personen									
1991	38.790	1.174	10.968	10.064	2.888	8.814	959	1.206	253	2.308	8.090	2.130
1995	37.958	866	8.808	8.040	3.320	8.785	948	1.259	331	2.696	8.541	2.404
2000	39.917	758	8.464	7.828	2.894	9.379	1.081	1.288	439	3.810	9.058	2.746
2005	39.326	668	7.818	7.243	2.277	9.208	1.149	1.260	444	4.335	9.316	2.851
2006	39.635	653	7.734	7.167	2.273	9.262	1.170	1.255	457	4.597	9.357	2.877
2007	40.325	667	7.839	7.274	2.312	9.380	1.189	1.231	474	4.866	9.433	2.934
2008	40.856	670	8.022	7.458	2.300	9.471	1.207	1.219	477	5.001	9.545	2.944
2009	40.892	667	7.844	7.277	2.312	9.481	1.189	1.225	464	4.967	9.761	2.982
2010	41.020	661	7.705	7.138	2.331	9.476	1.162	1.214	463	5.172	9.915	2.921
2011	41.577	670	7.854	7.285	2.376	9.619	1.176	1.201	463	5.372	9.910	2.936
2012	42.061	666	7.994	7.418	2.412	9.710	1.203	1.201	467	5.471	10.009	2.927
2013	42.328	641	8.022	7.442	2.426	9.761	1.218	1.194	460	5.537	10.107	2.962
2014	42.662	649	8.068	7.486	2.436	9.804	1.230	1.189	463	5.618	10.282	2.923
2015	43.057	637	8.087	7.512	2.430	9.856	1.213	1.187	467	5.757	10.462	2.961
2016	43.486	620	8.087	7.516	2.450	9.961	1.228	1.173	466	5.883	10.662	2.956
			Entwicklung 2000 - 2016									
	108,9	81,8	95,5	96,0	84,7	106,2	113,6	91,1	106,2	154,4	117,7	107,6
			Struktur (Insgesamt = 100)									
1995	100	1,7	19,9	18,4	5,8	23,4	2,9	3,2	1,1	11,0	23,7	7,2
2016	100	1,4	18,6	17,3	5,6	22,9	2,8	2,7	1,1	13,5	24,3	6,9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Januar 2017

Tabelle A 3: Kernerwerbstätige¹ mit Normalarbeit und atypischer Beschäftigung

Jahr ⁴	Selbstständige ³			Normalarbeitnehmer/-innen			Abhängig Beschäftigte			
	Insgesamt ²	Gesamt	Darunter: Soloselbstständige	Gesamt	Teilzeitbeschäftigte über 20 Wochenstd.	Zusammen	Atypisch Beschäftigte			Zeitarbeitnehmer/-innen
							Befristet Beschäftigte	Teilzeitbeschäftigte		
								Geringfügig Beschäftigte	und zwar	
Wochenstd.										
1991	34 680	2 859	1 284	31 386	26 948	4 437	1 968	2 555	654	
2000	33 530	3 418	1 697	29 862	23 950	6 012	2 265	3 944	1 249	
2005	33 116	3 917	2 110	28 992	23 138	6 854	2 498	4 673	2 416	
2010	35 145	3 917	2 169	31 076	23 138	7 945	2 858	4 942	2 517	743
2013	32 679	3 810	2 091	24 063	20 873	7 638	2 324	4 969	2 444	670
2014	35 679	3 744	2 047	32 071	24 315	7 506	2 464	4 868	2 335	666
2015	36 155	3 668	1 991	32 367	24 832	7 534	2 351	4 844	2 339	666
1991	20 195	2 130	886	18 018	16 791	1 227	1 047	154	102	
2000	18 562	2 465	1 139	16 354	14 785	1 569	1 201	390	234	
2005	18 159	2 641	1 366	15 463	13 615	1 848	1 327	591	448	
2010	18 918	2 669	1 356	16 223	13 821	2 996	1 411	670	575	504
2013	19 002	2 574	1 284	16 409	14 177	3 34	1 240	711	551	460
2014	19 095	2 515	1 250	16 562	14 357	3 49	1 203	706	533	451
2015	19 211	2 477	1 216	16 716	14 476	3 89	1 243	699	536	455
1991	14 486	729	398	13 368	10 158	1 663	921	2 401	552	
2000	14 667	952	558	13 507	9 065	1 592	4 442	3 554	1 495	
2005	14 956	743	413	13 529	8 523	1 806	1 171	4 082	1 968	
2010	16 227	1 248	813	14 853	9 309	2 274	1 447	4 272	1 942	238
2013	16 628	1 235	807	15 291	9 886	2 539	1 284	4 259	1 893	219
2014	16 783	1 229	797	15 459	10 159	2 877	1 261	4 162	1 801	215
2015	16 944	1 211	775	15 651	10 356	3 020	1 288	4 144	1 803	212
Früheres Bundesgebiet Neue Bundesländer u. Berlin		2 919	1 526	19 806		6 338	1 975	4 275	2 005	501
		769	465	5 027		1 196	555	568	334	165

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

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose*		Arbeitslosenquote *		Erwerbspersonen- potenzial**	Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)	Stille Reserve Jahresdurchschnitt 1.000 Personen	Unterbeschäftigung nach BA-Konzept
	insgesamt	darunter Frauen	Prozent	Prozent				
1991	2.602	7-3	8,5	42.706				
1995	3.612	10-4	11,4	43.238				
2000	3.890	10-7	10,9	44.181				
2005	4.861	13,0	12,7	45.019		6.063	922	6.985
2006	4.487	12,0	12,0	44.971		5.788	871	6.659
2007	3.760	10,1	10,4	44.918		4.954	785	5.739
2008	3.258	8,7	8,9	44.768		4.787	423	5.210
2009	3.415	9,1	8,6	45.517		4.913	1.527	6.440
2010	3.238	8,6	8,1	45.236		4.703	1.395	6.090
2011	2.776	7,9	7,6	45.191		4.151	1.615	3.366
2012	2.897	6,8	6,8	45.219		3.928	935	4.863
2013	2.950	6,9	6,7	45.998		3.901	1.088	4.989
2014	2.898	6,7	6,6	45.727		3.803	934	4.737
2015	2.795	6,4	6,2	45.832		3.631	960	4.591
2016	2.691	6,1						
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin								
2005	3.247	11,0	10,7	35.606		4.004		
2010	2.227	7,4	7,1	37.116		3.227		
2011	2.026	6,7	6,5	37.315		2.842		
2012	2.000	5,9	5,9	37.627		2.700		
2013	2.080	6,0	5,9	37.901		2.721		
2014	2.075	5,9	5,9			2.694		
2015	2.021	5,7	5,6			2.610		
2016								
Neue Bundesländer und Berlin								
2005	1.614	20,6	19,8	9.414		2.059		
2010	1.011	13,4	12,3	7.602		1.474		
2011	950	12,6	11,8	7.666		1.301		
2012	897	10,7	10,2	7.556		1.227		
2013	870	10,3	9,8	7.508		1.180		
2014	823	9,8	9,3			1.109		
2015	774	9,2	8,7			1.022		
2016								
Tatsächliche Arbeitslosigkeit (in 1.000 Personen)				Nov. 2016	Dez. 2016	Jan. 2017		
				3.491	3.539	3.704		

* Bezogen auf die abhängig zivilen Erwerbspersonen. ** Erwerbspersonenpotenzial wird ab 2014 nicht mehr nach neuen und alten Bundesländern statistisch durch das IAB ausgewiesen. — Das Erwerbspersonenpotenzial ist die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen sowie Stiller Reserve und bildet nahezu die Obergrenze des Angebots an Arbeitskräften. Daten für 2016 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		Konsum		Investitionen		Außenhandel		Kapazitätsauslastung Verarbeiten- des Gewerbe in Prozent
	Mrd. Euro	Privater	Staats-	Ausrüs- tungen	Bau	Exporte	Importe		
								Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr preisbereinigt	
1992	1.695	1,5	3,3	5,5	-3,5	10,3	-0,4	3,2	83,4
1993	1.749	-1,0	0,6	0,5	-14,5	1,9	-5,9	-6,5	78,8
1994	1.830	2,5	2,0	3,1	-1,5	7,1	7,8	8,2	82,7
1995	1.898	1,8	2,0	2,3	2,1	-1,8	6,6	7,1	84,8
1996	1.925	0,9	1,3	2,5	2,3	-2,8	5,9	4,0	82,5
1997	1.965	1,9	0,8	0,8	4,6	-1,5	12,2	9,1	85,7
1998	2.015	1,8	1,2	2,1	11,5	-0,9	7,7	9,4	86,2
1999	2.062	1,8	2,6	1,1	8,5	1,2	5,3	8,8	85,4
2000	2.116	3,2	2,1	1,4	9,7	-3,1	13,8	10,9	87,1
2001	2.180	1,8	1,6	0,5	-3,1	-4,2	5,7	0,8	84,6
2002	2.209	0,0	-0,8	1,2	-8,0	-6,0	4,3	-2,5	82,1
2003	2.220	-0,7	0,1	0,5	-0,0	-2,5	1,9	5,7	81,9
2004	2.271	0,7	0,8	-0,8	4,6	-3,9	11,4	7,9	83,2
2005	2.301	0,9	0,4	0,5	6,1	-3,6	6,7	5,8	83,0
2006	2.393	3,9	1,5	1,0	11,9	4,8	12,3	11,1	85,9
2007	2.513	3,4	0,0	1,5	9,1	-0,2	9,3	6,2	87,3
2008	2.562	0,8	0,6	3,4	2,6	-0,6	1,9	2,2	86,5
2009	2.460	-5,6	0,2	3,0	-22,2	-3,4	-14,3	-9,6	72,0
2010	2.580	3,9	0,4	1,3	10,9	3,2	14,5	12,9	79,7
2011	2.703	3,7	1,3	0,9	6,8	8,1	8,3	7,0	86,1
2012	2.758	0,7	1,0	0,1	-3,2	0,5	2,8	-0,1	83,5
2013	2.826	0,6	0,6	1,2	-2,1	-1,1	1,9	3,1	82,1
2014	2.924	1,6	0,9	1,2	5,5	1,9	4,1	4,0	83,9
2015	3.033	1,5	2,0	2,7	3,7	0,3	5,2	5,5	84,5
2016	3.134	1,8	2,0	4,2	1,7	3,1	2,5	3,4	85,0

Rechenstand: Januar 2017, Wachstumsrate BIP saison- und kalenderbereinigt

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, ifo München

Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

Jahr	Massen- ein- kommen insgesamt	darunter: Nettolöhne und -gehälter	darunter: Monetäre Sozial- leistungen (netto)	Betriebs- über- schuss/ Selbststän- digenein- kommen, Vermögens- einkommen	Verfü- gbares Einkommen	Sparquote
1991	709	491	219	334	1.004	12,6
1995	823	543	280	403	1.190	11,0
2000	923	601	323	428	1.300	9,0
2005	988	627	361	507	1.452	10,1
2006	990	631	359	547	1.482	10,1
2007	1.005	649	356	566	1.507	10,2
2008	1.029	671	358	587	1.541	10,5
2009	1.056	673	383	542	1.525	10,0
2010	1.088	702	388	541	1.562	10,0
2011	1.110	729	383	564	1.608	9,6
2012	1.144	757	389	572	1.648	9,3
2013	1.168	778	398	570	1.672	9,0
2014	1.207	807	410	567	1.710	9,4
2015	1.252	837	429	578	1.763	9,7
2016	1.294	865	429	590	1.812	9,8
	Verfügbares Einkommen = 100 *					
1991	70,8	48,9	21,8	33,1	100	
1995	69,3	45,7	23,6	33,7	100	
2000	71,2	46,3	24,9	32,8	100	
2005	68,2	43,3	24,9	34,8	100	
2006	66,8	42,6	24,2	36,8	100	
2007	66,8	43,1	23,7	37,5	100	
2008	66,9	43,6	23,3	38,0	100	
2009	69,5	44,3	25,2	35,3	100	
2010	69,9	45,0	24,9	34,6	100	
2011	68,6	45,0	23,7	35,6	100	
2012	69,4	45,8	23,6	35,1	100	
2013	69,9	46,2	23,7	34,7	100	
2014	70,7	46,8	23,9	33,6	100	
2015	71,2	47,3	24,0	33,3	100	
2016	69,9	45,7	23,7	35,0	100	

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

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Rechenstand: Januar 2017

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

Jahr	Früheres Bundesgebiet			Neue Bundesländer		
	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer/-innen					
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Euro					
1991	1.987	2.175	1.555	924	966	846
1995	2.358	2.562	1.891	1.652	1.693	1.551
2000	2.652	2.848	2.199	1.929	1.959	1.867
2002	2.806	3.004	2.344	2.077	2.122	2.006
2003	2.889	3.087	2.419	2.141	2.186	2.069
2004	2.954	3.150	2.483	2.191	2.236	2.118
2005	3.009	3.203	2.537	2.239	2.285	2.165
2006	3.060	3.256	2.586	2.279	2.325	2.202
2007	3.134	3.329	2.657	2.344	2.392	2.263
2008	3.213	3.413	2.724	2.431	2.474	2.357
2009	3.248	3.436	2.791	2.486	2.519	2.432
2010	3.338	3.537	2.855	2.547	2.584	2.484
2011	3.426	3.633	2.928	2.609	2.652	2.534
2012	3.517	3.731	3.006	2.639	2.696	2.542
2013	3.577	3.783	3.089	2.691	2.740	2.605
2014	3.652	3.864	3.156	2.760	2.818	2.657
2015	3.726	3.937	3.227	2.886	2.929	2.807
	Durchschnittlich jährliche Veränderung in Prozent					
1991–1995	3,5	3,3	4,0	12,3	11,9	12,9
1995–2000	2,4	2,1	3,1	3,1	3,0	3,8
2000–2005	2,6	2,4	2,9	3,0	3,1	3,0
2005–2015	2,4	2,3	2,7	2,9	2,8	2,9

* 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 2015

Art der Beschäftigung	Anteile in Prozent		Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.			Bruttoverdienste in Euro je			Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.		Bruttoverdienste in Euro je	
	Anteile in Prozent	Anteil in Prozent	Wochenarbeitszeit in Std.	Stunde	Monat	Jahr	Anteil in Prozent	Wochenarbeitszeit in Std.	Stunde	Monat	2007	
												früheres Bundesgebiet im Jahr 2015
	früheres Bundesgebiet im Jahr 2015											
	Männer											
Vollzeitbeschäftigte	85,3		39,2	25,73	4.382	52.581	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610	
Teilzeitbeschäftigte	6,7		25,7	19,19	2.139	25.665	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881	
Geringfügig Beschäftigte	8				309	3.704	8,0			264	3.170	
	Frauen											
Vollzeitbeschäftigte	42,9		38,8	20,81	3.507	42.089	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831	
Teilzeitbeschäftigte	41,9		24,3	18,53	1.959	23.506	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474	
Geringfügig Beschäftigte	15,2				325	3.896	18,8			277	3.319	
	Neue Bundesländer im Jahr 2015											
	Männer											
Vollzeitbeschäftigte	85,9		39,7	18,12	3.125	37.494	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722	
Teilzeitbeschäftigte	7,9		28,5	15,02	1.858	22.298	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781	
Geringfügig Beschäftigte	6,3				285	3.415	7,5			188	2.256	
	Frauen											
Vollzeitbeschäftigte	49,2		39,4	17,32	2.967	35.608	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993	
Teilzeitbeschäftigte	42,1		28,9	15,1	1.898	22.773	34,7	28,7	12,83	1.599	19.189	
Geringfügig Beschäftigte	8,6		–	–	273	3.274	11,4	–	–	193	2.316	

Bruttoverdienste für Monat und Jahr einschließlich Sonderzahlungen
 Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, eigene Berechnungen

Tabelle A 9: Reallohne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Bruttolohn	Nettolohn	Verbraucherpreisindex	Reallohn		Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeitsstunden je abh. Beschäftigten	Bruttolohnquote	
	monatlich je abhängig Beschäftigten	Euro		brutto	netto	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde			
				1991 = 100						Prozent
1991	1.659	1.159	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	69,9	
1995	2.001	1.327	114,7	105,2	99,8	107,5	109,3	97,5	70,7	
2000	2.090	1.398	122,1	103,2	98,8	112,4	120,3	91,9	71,9	
2005	2.212	1.502	131,8	101,2	98,4	117,4	129,2	89,5	66,6	
2006	2.229	1.498	133,8	100,3	96,6	120,8	131,7	90,9	64,3	
2007	2.261	1.513	136,9	99,4	95,4	122,6	133,7	91,1	63,6	
2008	2.314	1.540	140,5	99,2	94,6	122,3	134,0	90,6	65,5	
2009	2.314	1.542	140,9	98,8	94,4	115,3	130,5	87,2	68,4	
2010	2.372	1.603	142,5	100,2	97,0	119,7	133,8	88,6	66,8	
2011	2.454	1.644	145,4	101,2	97,3	122,4	136,5	88,9	66,1	
2012	2.521	1.684	148,3	101,9	97,8	121,6	137,4	88,0	67,8	
2013	2.573	1.716	150,6	102,5	98,1	121,4	138,5	87,3	68,2	
2014	2.646	1.761	151,9	104,7	100,1	122,4	139,0	87,9	68,3	
2015	2.719	1.804	152,3	107,3	102,2	123,3	140,1	88,0	68,1	
2016	2.787	1.843	153,1	110,0	102,7	124,4	141,8	87,7		

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen; Rechenstand: Januar 2017

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Jahr	Steuern insgesamt VGR (Steuern der Gebietskörperschaften)		Massensteuern		Steuern auf Gewinne u. Vermögen			Steuerquote in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (VGR)	Verschuldung der öffentlichen Haushalte – Gebietskörperschaften Mrd. Euro	
	Insgesamt	Lohnsteuer	darunter:		insgesamt	darunter:				
			Steuern vom Umsatz	Steuern		Veranlagte Einkommensteuer	Körperschaftsteuer			Kapitalertragsteuer
Mrd. Euro										
1991	338	236	110	92	69	21	16	6	22	600
1995	406	308	145	120	60	7	9	16	22	1.019
2000	481	326	136	141	87	12	24	21	24	1.232
2005	476	313	119	140	79	10	16	17	21	1.526
2006	513	324	123	147	102	18	20	20	22	1.575
2007	558	355	132	170	117	25	23	25	23	1.584
2008	573	371	142	176	124	33	16	30	23	1.653
2009	548	365	135	177	96	26	7	25	23	1.770
2010	550	361	128	180	104	31	12	22	22	2.088
2011	593	384	140	190	118	32	16	26	23	2.128
2012	600	397	149	195	130	37	17	28	23	2.205
2013	620	408	158	197	136	42	20	26	23	2.189
2014	644	425	168	203	140	46	20	25	23	2.189
2015	673	444	179	210	141	49	20	26	23	2.158
2016	696	466	182	215	141	52	25	25	23	2.158

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

Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2015										
Deutschland	Belgien	Dänemark	Frankreich	Italien	Kanada	Österreich	Schweden	Spanien	UK	USA
36,9	44,8	46,6	45,5	43,3	31,9	43,5	43,3	33,8	32,5	26,4
Steuern in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2015										
22,9	30,5	46,6	28,6	30,3	27,1	28,7	33,6	22,5	26,5	20,1

Quelle: Monatsbericht des BMF Januar 2017, nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD

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

Merkmal	West- und Ostdeutschland					Ostdeutschland				
	2005	2010	2014	2015	2017	2005	2010	2014	2015	2017
Insgesamt	14,7	14,5	15,4	15,7	20,4	19,0	19,2	19,2	19,7	19,7
Männlich	14,3	14,0	14,8	15,1	20,6	19,2	19,0	19,0	19,7	19,7
Weiblich	15,1	15,0	16,0	16,3	20,1	18,9	19,3	19,3	19,7	19,7
unter 18 Jahre	19,5	18,2	19,0	19,7	29,0	25,1	24,6	26,0	26,0	26,0
18 bis unter 25 Jahre	23,3	22,7	24,6	25,5	31,9	31,2	34,6	37,7	37,7	37,7
25 bis unter 50 Jahre	14,1	13,3	13,8	14,2	22,1	19,6	18,9	19,4	19,4	19,4
50 bis unter 65 Jahre	11,4	12,5	13,0	13,1	17,1	18,7	18,8	18,7	18,7	18,7
65 Jahre und älter	11,0	12,3	14,4	14,6	8,9	10,5	12,4	13,0	13,0	13,0
Einpersonenhaushalt	23,2	23,8	25,6	26,2	31,3	30,8	31,2	31,7	31,7	31,7
Paarhaushalt	8,3	8,7	9,3	9,3	10,1	10,2	10,3	10,2	10,2	10,2
Alleinerziehend	39,3	38,6	41,9	43,8	46,8	44,0	46,1	48,5	48,5	48,5
Paarhaushalt mit einem Kind	11,6	9,6	9,6	9,8	18,4	13,2	12,3	11,8	11,8	11,8
Paarhaushalt mit zwei Kindern	12,0	10,7	10,6	10,8	21,7	17,0	15,5	14,0	14,0	14,0
Paarhaushalt mit drei und mehr Kindern	26,3	23,2	24,6	25,2	39,5	32,0	29,0	34,7	34,7	34,7
Erwerbstätige insges.	7,3	7,5	7,6	7,8	11,4	11,1	10,6	10,5	10,5	10,5
Selbstständige	9,1	8,4	8,6	8,8	13,4	12,2	11,5	12,1	12,1	12,1
Abhängig	7,1	7,4	7,5	7,6	11,1	11,0	10,4	10,3	10,3	10,3
Erwerbstätige	49,6	54,0	57,6	59,0	57,3	63,6	67,0	69,2	69,2	69,2
Arbeitslose										

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

Jahr	EU (28)	Belgien	Bulgarien	Tschechien	Dänemark	Deutschland	Estland	Irland (2014)	Frankreich	Kroatien	Italien	Zypern				
													Letland	Litauen	Luxemburg	Ungarn
2015	17,3	14,9	22,0	9,7	12,2	16,7	21,6	15,6	13,6	20,0	19,9	16,2				
2015	22,2	15,3	14,9	16,3	11,6	13,9	17,6	19,5	12,3	12,4	14,5	16,7				

Tabelle A 12: Bevölkerung 2015 nach Bildungsabschluss

Land	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt- (Volks-) schul- abschluss	Abschluss der poly- technischen Oberschule	Realschule oder gleich- wertiger Abschluss	Fachhoch- schul- oder Hochschul- reife	Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	Ohne all- gemeinen Schul- abschluss
Deutschland	100	3,6	32,9	6,7	22,7	29,5	0,2	3,7
Baden-Württemberg	100	3,9	35,8	0,9	24,6	30,4	0,1	3,8
Bayern	100	3,2	41,8	1,0	23,4	27,2	0,2	2,7
Berlin	100	3,6	17,8	10,3	20,6	41,9		5,6
Brandenburg	100	3,2	15,1	38,2	14,9	25,5		2,6
Bremen	100	4,3	28,5		25,3	32,9		6,3
Hamburg	100	3,6	22,5	0,6	22,8	43,8		5,3
Hessen	100	3,8	31,5	0,7	26,2	33,4	0,2	3,7
Mecklenburg-Vorpommern	100	3,0	19,5	37,2	15,4	21,1	1,0	2,3
Niedersachsen	100	3,8	34,1	0,9	29,8	26,7	0,4	3,7
Nordrhein-Westfalen	100	4,1	36,5	0,6	21,1	31,6	0,2	5,2
Rheinland-Pfalz	100	4,0	40,3	0,6	23,2	27,4		3,6
Saarland	100	3,2	46,4		20,8	25,4		3,6
Sachsen	100	2,4	21,1	31,8	17,1	25,9		1,5
Sachsen-Anhalt	100	2,5	18,4	39,3	15,2	21,2	0,8	1,8
Schleswig-Holstein	100	4,2	33,8	0,9	28,9	27,4	0,3	3,5
Thüringen	100	2,6	18,4	40,0	14,9	22,3		1,3
früheres Bundesgebiet	100	3,8	36,0	0,8	24,2	30,3	0,2	4,1
neue Bundesländer*	100	2,7	18,1	35,3	15,8	25,7	0,3	1,9

* Ohne Berlin

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle A 13: Europäische Union – Wirtschaftsdaten

Ländergruppe Land	Wachstum Bruttoinlandsprodukt			Arbeitslosenquote			Außenbeitrag			Öffentlicher Bruttoschuldenstand		
	2009	2015	2016	2009	2015	2016	2009	2015	2016	2009	2015	2016
EU (28) Länder	-4,4	2,2		9,0	9,4	8,5	117,1	496,4		72,8	85,0	
Euroraum (18 Länder)	-4,5	2,0		9,6	10,9	10,0	133,9	456,5		78,5	90,5	
Darunter:												
Deutschland	-5,6	1,7	1,9	7,6	4,6	4,1	121,5	229,5	241,9	72,6	71,9	68,9
Griechenland	-4,4	-0,2		9,6	24,9		-23,2			126,7	170,2	159,2
Spanien	-3,6	3,2		17,9	22,1	19,6	-12,4	26,3		52,7	101,5	102,5
Frankreich	-2,9	1,3		9,1	10,4	9,9	-27,6	-30,0		78,9	97,1	98,2
Italien	-5,5	0,7		7,7	11,9		-10,3	50,5		112,5	133,0	131,9
Niederlande	-3,3	2,0	2,1	4,4	6,9	6,0	45,3	72,9	75,9	56,9	70,5	70,5
Österreich	-3,8	1,0		5,3	5,7	6,0	8,5	13,6		80,1	85,5	84,5
Portugal	-3,0	1,6		10,7	12,6	11,2	-12,1	1,3		83,6	124,5	123,5
Schweden	-5,2	4,1		8,3	7,4	6,9	17,8	21,2		41,0	41,3	40,6
Vereinigtes Königreich	-4,3	2,2	1,8	7,6	5,3		-38,9	-41,0	-44,9	64,5	90,1	91,0
Nachrichtlich:												
USA	-2,8	2,6		9,3	5,3	4,9	-382,7			89,7	104,3	103,9
Japan	-5,5	1,2		5,1	3,4	3,1	-99,9			215,3	249,5	250,9

* Prognose ** bei Griechenland Einheit Millionen

Quellen: Datenbank Eurostat, Bundesbank-Monatsbericht, BMWI-Monatsbericht

Tabelle A 14: Primärenergieverbrauch 2015

Land	Primärenergieverbrauch		Anteil am Primärenergieverbrauch insgesamt					Bruttostrom- erzeugung insgesamt		Bruttostrom- verbrauch je Einwohner/in	
	insgesamt	je Einwohner/in	Mineralöl	Erdgas	Kohle	Kernenergie	erneuerbare Energie	TWh	2011	2013	kWh
Kanada	329,9	9,2	30,4	27,9	6,0	7,1	28,5	637	15 519		
Norwegen	47,1	9,1	21,7	9,2	1,6	–	67,4	128	23 326		
Saudi-Arabien	264,0	8,4	63,7	36,3	–	–	–	250	8 741		
Vereinigte Staaten	2 280,6	7,1	37,3	31,3	17,4	8,3	5,7	4 350	12 985		
Schweden	53,0	5,4	26,6	1,5	4,0	24,4	43,5	150	13 870		
Niederlande	81,6	4,8	47,5	35,1	13,0	1,1	3,3	113	6 821		
Russische Föderation	666,8	4,6	21,4	52,8	13,3	6,6	5,8	1 055	6 539		
Österreich	34,1	4,0	37,1	22,1	9,5	–	31,3	66	8 513		
Deutschland	320,6	4,0	34,4	20,9	24,4	6,5	13,8	609	7 019		
Tschechische Republik	39,6	3,8	23,6	16,4	39,3	15,3	5,4	87	6 285		
Frankreich	239,0	3,6	31,8	14,7	3,6	41,4	8,4	562	7 379		
Japan	448,5	3,5	42,3	22,8	26,6	0,2	8,1	1 117	7 836		
Schweiz	27,9	3,4	38,5	9,2	0,6	18,9	32,9	65	7 807		
Vereinigtes Königreich	191,2	2,9	37,4	32,1	12,2	8,3	9,9	368	5 407		
Slowakei	15,8	2,9	23,9	24,3	21,0	21,6	9,1	29	5 202		
Iran	267,2	3,4	33,3	64,4	0,5	0,3	1,6	240	2 899		
Spanien	134,4	2,9	45,0	18,5	10,7	9,6	16,1	291	5 401		
Italien	151,7	2,5	39,1	36,5	8,2	–	16,2	302	5 159		
Ukraine	85,1	1,9	9,9	30,5	34,3	23,3	2,1	195	3 600		
Südafrika	124,2	2,3	25,0	3,6	68,4	2,0	1,0	263	4 328		
China	3 014,0	2,2	18,6	5,9	63,7	1,3	10,5	4 716	3 762		
Argentinien	87,8	2,0	36,0	48,7	1,6	1,8	11,9	130	3 093		
Türkei	131,3	1,7	29,5	29,9	26,2	–	14,4	229	2 789		
Mexiko	185,0	1,5	45,6	40,5	6,9	1,4	5,6	296	2 057		
Brasilien	292,8	1,4	46,9	12,6	5,9	1,1	33,4	532	2 529		
Ägypten	86,2	0,9	45,4	49,9	0,8	–	3,8	157	1 697		
Indien	700,5	0,5	27,9	6,5	58,1	1,2	6,2	1 052	765		
Bangladesch	30,7	0,2	18,0	78,6	2,5	–	0,8	44	293		

RÖE – Rohleinheiten. — Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2016)

Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen 2014

Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe und Zementproduktion			Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe und Zementproduktion		
	2014	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/in		2014	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/in
	Mio. t	Prozent	t		Mio. t	Prozent	t
Luxemburg	10,4	-11,00	19,3	Ukraine			
Vereinigte Staaten	5.334,5	6,90	16,5	Italien			
Saudi-Arabien	494,8	194,30	16,8	Frankreich			
Kanada	566,0	26,20	15,9	Spanien			
Russische Föderation	1.766,4	-25,70	12,4	Iran			
Tschechische Republik	111,7	-33,80	10,4	Argentinien			
Japan	1.278,9	9,30	10,1	Türkei			
Belgien	97,2	-15,40	8,7	Mexiko			
Deutschland	767,1	-23,90	9,3	Ägypten			
Niederlande	158,1	-0,50	9,4	Brasilien			
Österreich	69,8	13,30	8,2	Indonesien			
Polen	298,1	-16,70	7,8	Vietnam			
Australien	409,4	48,40	17,3	Indien			
Vereinigtes Königreich	415,4	-28,30	6,5	Philippinen			
Dänemark	40,0	-24,30	7,1	Pakistan			
China	10.540,7	337,10	7,6	Nigeria			
Griechenland	71,1	-9,20	6,4	Bangladesch			
Südafrika	392,7	46,40	7,4	Äthiopien			

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2016)