

Neue

Kleine Bibliothek 256

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2018

Preis der „schwarzen Null“:
Verteilungsdefizite und Versorgungslücken

PapyRossa Verlag

© 2018 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: Grafikdesign Susanne Weigelt, Leipzig
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 978-3-89438-665-8

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	59
1 <i>Europäische Integration: Kooperation statt Nationalismus</i>	61
1.1 Kooperation als Chance	61
1.2 Bestandsaufnahme	63
1.3 Intra-EU-Handel als Krisentreiber?	70
1.4 Expansive Geldpolitik alimentiert Finanzpolitik – Banken bieten weiterhin eine Angriffsfläche	73
1.5 Was wird nun aus der EU und der Eurozone?	74
2 <i>Deutsche Wirtschaft: unverändert auf dem falschen Weg</i>	79
2.1 Differenzierte Wachstumsentstehung und -entwicklung	79
2.2 Wachstumskritik	85
2.3 Wachstum und Verteilung	88
2.4 Wettbewerb muss staatlich kontrolliert und Machtmissbrauch sanktioniert werden	91
2.5 Kein Ende des Laissez-faire	96
2.6 Versagende Politik	98
3 <i>Wohnungsmangel: öffentlich bauen</i>	103
3.1 Warum wurden in den letzten 20 Jahren zu wenige Wohnungen gebaut?	105
3.2 Wohnimmobilien: Fiktives Kapital und staatliche Interventionen	106

3.3	Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre	113
3.4	Neuer Wohnungsmangel	117
3.5	Die Wohnungsfrage als sozial- und verteilungspolitisches Problem	118
3.6	Marktkonforme Antworten auf den Wohnungsmangel	121
3.7	Eine Alternative: Öffentliche Investitionen für den Aufbau eines neuen kommunalen Wohnungsbestands	128
4	<i>Pflege in der Dauerkrise</i>	137
4.1	Symptome eines sich verschärfenden Pflegenotstandes	137
4.2	Krankenhaussektor im Marktwettbewerb: Pflegekräfte sowie Patientinnen und Patienten als Verliererinnen und Verlierer	140
4.3	Strategie von Markt und Wettbewerb schafft neue Probleme, statt alte zu lösen	146
4.4	Altenpflege: Rationierung und die Logik des Marktes unterminieren das politische Qualitätsversprechen	154
4.5	Ein Paradigmenwechsel mit Abkehr vom Marktwettbewerb und ein Masterplan Pflege sind nötig	161
5	<i>Bedingungsloses Grundeinkommen: Rückschritt für den Sozialstaat</i>	171
5.1	Soziale Implikationen einer auf einem Bedingungslosen Grundeinkommen basierenden sozialen Sicherung	173
5.2	Politische Implikation einer BGE-basierten sozialen Sicherung	180
5.3	Wer soll das bezahlen?	185
5.4	Fazit	187

6	<i>Schuldenbremse: Investitionsoffensive statt „schwarzer Null“</i>	193
6.1	Gestaltende Politik mit verantwortungsvoller Kreditfinanzierung	193
6.2	Schuldenabbau und stabiles Wirtschaftswachstum: Irren die Kritikerinnen und Kritiker der Schuldenbremse?	206
6.3	„GroKo“-Vereinbarungen und finanzpolitische Forderungen	211
7	<i>Zehn Jahre Finanzkrise und Regulierung der Finanzmärkte – eine Bilanz</i>	215
7.1	Regulierung seit der Krise	216
7.2	Gesamtwirkungen der Reformen	233
7.3	Die blinden Flecken der Finanzmarktregulierung	236
8	<i>Bildung: unverändert hohe Finanzierungsdefizite</i>	241
8.1	Bildungsversprechen werden nicht gehalten	241
8.2	Bildung schützt nicht vor Prekarisierung	242
8.3	Unterfinanzierung der Bildung setzt sich fort	245
8.4	Erheblicher Investitionsbedarf in Bildungsinfrastruktur	251
	Tabellenanhang	257

Vorwort

Das MEMORANDUM 2018, 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 Gewerkschaftrern 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

Preis der „schwarzen Null“: Verteilungsdefizite und Versorgungslücken

Die offizielle Arbeitslosenquote in Deutschland ist auf ihrem tiefsten Wert seit der Wiedervereinigung angekommen. Das Wirtschaftswachstum entwickelt sich robust. Die „schwarze Null“ im Bundeshaushalt steht, auch die Bundesländer üben sich in Ausgabendisziplin. Selbst unter Beteiligung der SPD an einer GroKo werde es, so der designierte Finanzminister, daran keine Abstriche geben. Dabei werden in verschiedenen Bereichen durch das neue Regierungsbündnis sogar Mehrausgaben angekündigt.

Dass diese Politik mit unverantwortlichen Politik-, Versorgungs- und Verteilungsdefiziten einhergeht, wird allenfalls am Rande thematisiert. Die beabsichtigten Ausgabenprogramme erweisen sich dabei als „Tropfen auf den heißen Stein“. Obendrein entpuppen sich die bei weitem zu gering dimensionierten Maßnahmen noch als strukturell unterfinanziert, da sie aus konjunkturellen Mehreinnahmen und vor allem aus massiven Ersparnissen bei den Zinsausgaben und damit aus temporären Effekten bezahlt werden sollen.

Solidaritätsdefizite der EU fördern Nationalismus

Die Defizite der unternehmerfreundlichen, wettbewerbsorientierten Politik zeigen sich bereits auf der Ebene der Europäischen Union (EU). Die Gemeinschaft verirrt sich immer tiefer in einer politischen Sackgasse. Zugleich wirft der Nationalismus immer größere Schatten. Anders als früher handelt es sich dabei nicht mehr nur um ein vorübergehendes und vereinzeltes Aufflackern, sondern um ein eher dauerhaftes und EU-weit verbreitetes Phänomen.

Auch in Deutschland ist Ende des vergangenen Jahres mit der so genannten *Alternative für Deutschland* (AfD) erstmals eine Partei in den Bundestag eingezogen, die völkisches Gedankengut unverhohlen

verkündet. Das Motto Trump'scher Politik, „my country first“, haben Teile der EU-Gesellschaft und EU-Politik schon längst verinnerlicht. Die beschämende, unsolidarische Haltung bei der Verteilung der Geflüchteten auf die Mitgliedsstaaten zeigt dies allzu deutlich. Der „Brexit“ ist nur die Spitze eines Eisbergs.

Die Re-Nationalisierung ist umso irritierender, als die europäische Integration hinsichtlich der schon nach dem Ersten Weltkrieg propagierten Oberziele eigentlich auf eine beispiellose Erfolgsgeschichte zurückblicken kann. Sie hat nachhaltig dazu beigetragen, seit fast einem Dreivierteljahrhundert in Westeuropa den Frieden zu sichern; ein Zeitraum, der nie zuvor eingehalten wurde.

Dazu hat auch die wirtschaftliche Integration beigetragen. Sowohl in den sechs Gründerstaaten als auch in den 22 Ländern, die sich dem Erfolgsmodell später freiwillig angeschlossen haben, ist der materielle Wohlstand massiv gestiegen. In der Gründungsidee war die wirtschaftliche Integration zugleich aber immer auch ein Instrument zu einer politischen Union. Tatsächlich wurden immer mehr Politikbereiche als Gegenstand gemeinsamen Interesses identifiziert. Die erreichte realwirtschaftliche und monetäre Integration bewirkte somit zwangsläufig eine verstärkte innergemeinschaftliche Koordination in der Wirtschafts-, Finanz-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Umweltpolitik.

Europas Defizite

Aber warum, wenn im Grundsatz alles nach Plan lief, steckt die EU derzeit in der Sackgasse? Nicht, weil die Idee der Integration und des Rückbaus der Nationalstaaten falsch wäre, sondern weil ihre Umsetzung spätestens seit den 1980er Jahren erhebliche Mängel offenbarte.

Das betrifft zum einen das Zurückdrängen des Finalziels einer solidarisch ausbalancierten politischen Union hinter das profane Ziel, nur noch einen reinen, möglichst liberalisierten und deregulierten „Wirtschaftsclub“ zu organisieren. An dieser Entwicklung trägt auch die EU-Erweiterung um Länder, die den von den sechs Gründerstaaten

ausgehenden Sozialisierungsprozess nicht verinnerlicht haben, einen beachtlichen Anteil. Für Großbritannien stand – und insofern ist der Brexit auch konsequent – immer nur die Wirtschaftsunion im Mittelpunkt des Interesses. Bedenklich stimmt auch das Verhalten einzelner Staaten Mittel- und Osteuropas, obwohl sie sich mit ihren Beitritt ausdrücklich den „Kopenhagener Kriterien“ und damit den „Zielen der politischen Union“ verschrieben hatten. Aber auch in den anderen Ländern der EU macht sich eine erhebliche Europamüdigkeit breit.

Zum anderen verärgert es die Bevölkerung, wie der „Wirtschaftsclub“ inzwischen gelebt wird. Seit Jahrzehnten wird die Politik von einem unternehmerfreundlichen Grundkonsens getragen. Wichtiger Katalysator für diesen Mainstream war auch die deutsche Politik. Im Kern ging es um gewinnsteigernde, auf Liberalisierung und Deregulierung setzende Wirtschaftspolitik in der naiven Hoffnung, dass davon automatisch auch die ganze Bevölkerung profitieren wird.

Tatsächlich kommt der Wohlstandszuwachs aber nicht gleichmäßig bei allen an. Die praktizierte Politik hat eben nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer hervorgebracht und im Ergebnis die Gesellschaft gespalten. Während Unternehmen und Finanzmarktakteure die neu eingeräumten Chancen nutzten, kam es parallel zu einer Umverteilung von unten nach oben und in den Wertschöpfungsketten zu erheblichen Strukturbrüchen. Die Politik hat diese Entwicklung nicht nur erst ermöglicht, sondern es zudem versäumt, die Folgen hinreichend abzufedern und gestaltend neue Wachstumsfelder aufzubauen. Dabei gehört zum neoliberalen Mainstream dann auch, die Verlierer bewusst mit dem Hinweis auf ihre angebliche Eigenverantwortung alleinzulassen.

Ein „Weiter so“ kann es für die Europäische Union nicht geben. Die Lösung der Verteilungsfrage wird zur entscheidenden Nagelprobe der EU. Viele Menschen in der EU haben berechtigte Verlustängste. Viel zu lange wurden von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern die Ängste und Lebensrealitäten der Wachstumsverliererinnen und -verlierer ausgeblendet.

Besonders groß erscheinen die Probleme in der Eurozone. In der Wirtschaftsdynamik, aber auch in der Arbeitsmarktentwicklung hinkt sie den anderen EU-Ländern hinterher. Hier macht sich der irreversible

Fehler bemerkbar, die Währungsunion mit einer zu heterogenen Leistungsfähigkeit der Teilnehmerländer überfrachtet zu haben.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen wird beispielsweise innerhalb der Währungsunion nicht mehr durch eine permanente Aufwertung der heimischen Währung beeinträchtigt, und auch gegenüber Drittländern fällt die Dynamik der Gemeinschaftswährung weitaus schwächer aus als bei einer nationalen Währung. Besonders durch den Wegfall des Wechselkurskorrektivs konnten dann auch die deutsche Agenda-Politik mit ihren kostenseitigen Entlastungen der Unternehmen und die Zurückhaltung der Gewerkschaften ihre volle Wirkung in Form von stetig steigenden Leistungsbilanzüberschüssen entfalten.

Die Rückkehr zur eigenen Währung würde in den Defizitländern zwar einen Beitrag leisten, um die Leistungsbilanzdefizite zu reduzieren. Denn vor allem Dienstleistungsexporte wie im Tourismus würden zu legen, während sich beispielsweise Importe wie Autos oder Maschinen deutlich verteuern würden. Aber ein Allheilmittel stellt diese Option nicht dar. Die Lebensbedingungen der Menschen würden sich dadurch nicht verbessern. Außerdem würde sich die Altschuldenproblematik so nicht lösen lassen, dazu müsste ein Schuldenschnitt durchgesetzt werden. Außerdem ginge ein solcher Schritt mit massiven und in der Konsequenz nicht berechenbaren Spekulationswellen gegen den Fortbestand des Euros insgesamt einher.

Deutschland exportiert Arbeitslosigkeit

Den Ländern mit außenwirtschaftlichen Defiziten standen die Exporterfolge Deutschlands gegenüber. Die Bundesrepublik hat per Saldo einen Teil der Produktion für das Ausland übernommen und auf diesem Weg auch einen Teil ihrer Arbeitslosigkeit sowohl in die europäischen Partnerländer als auch in Drittländer exportiert. Überdies gehen die spiegelbildlich entstandenen Leistungsbilanzdefizite bei den Handelspartnern mit dem steten Anstieg ihrer Auslandsverschuldung einher. Diese Verschuldung hat ganz andere Züge als eine reine, inländische

Staatsverschuldung. Während eine Staatsverschuldung im Inland, wenn man es denn wollte, aus innerer Kraft heraus – im Zweifelsfall über die Steuerhoheit des Staates – abgebaut werden kann, treibt eine Leistungsbilanzverschuldung ein Land in eine unheilvolle Abhängigkeit von seinen ausländischen Gläubigern.

Welche Folgen dies hat, zeigt das Beispiel Griechenlands. Ohne echte Chance, die kumulierten Leistungsbilanzdefizite auf absehbare Zeit abtragen und so die Auslandsverschuldung überhaupt erst begleichen zu können, wird der Aufschub der Kreditbedienung an harsche wirtschaftspolitische Auflagen geknüpft. Insbesondere unter dem Druck der EU-Kommission, aber auch der deutschen Regierung wurde hier eine Austeritätspolitik verordnet, welche große Teile der Bevölkerung an den Rand der Verzweiflung treibt. Besonders dramatisch ist dies mit Blick auf die Jugendarbeitslosigkeit. Wenngleich sie zuletzt gefallen ist, erreichte sie in den Südländern der EU mit deutlich über 30 Prozent unverantwortliche Werte. Damit wird einem großen Teil der jungen Generation ein guter Start in das Erwerbsleben und wirtschaftliche Eigenverantwortung verbaut. Die Europäische Union wird so zur Ursache existenzieller Probleme.

Harmonisierungsdefizite der EU

Darüber hinaus leidet das Konstrukt der EU in vielen Bereichen immer noch unter einer unzureichenden Harmonisierung. Die möglichst schnelle und weitgehende Marktöffnung und Liberalisierung hatten hier Vorrang. Die Defizite betreffen vor allem die Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Einzelne Länder nutzen die Harmonisierungslücken strategisch und verhalten sich als Trittbrettfahrer, um sich über Sonderregelungen Vorteile zulasten der Partner zu verschaffen. Gera-dezu skandalös ist in diesem Kontext das bewusste Anlegen von Steueroasen, mit denen multinationale Konzerne sich der Mitfinanzierung gesellschaftlicher Aufgaben im großen Stil entziehen.

Harmonisiert wurde dagegen die neoliberale Kürzungspolitik. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt, erst recht die verschärft Version in

Form des Fiskalpaktes laufen primär darauf hinaus, die finanzpolitischen Spielräume auf der nationalen Ebene einzuschränken. Sparhaushalte degenerieren dabei zum Selbstzweck und werden allenfalls als Oberziel für ein, so die blauäugige Erwartung, daraus automatisch resultierendes Wachstum betrachtet. Erst mit dem 2013 in Kraft getretenen „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ und der „2020-Strategie“ zeichnet sich ein seichter Gesinnungswechsel ab. Dabei wird die Notwendigkeit betont, Wachstum und Beschäftigung auch eigenständig zu fördern.

Pragmatisch richtige Geldpolitik

Anders als in der stark ideologisch geprägten Fiskalpolitik hat sich in der Geldpolitik der EZB in den vergangenen Jahren ein geradezu wohltuender Pragmatismus etabliert, der hoffentlich nicht durch die bald bevorstehenden Wechsel in der Notenbankführung gefährdet wird. Als Folge der Finanzmarkt- und Eurokrise sowie der daraus resultierenden Deflationsgefahren hatte die EZB zunächst zu traditionellen Maßnahmen gegriffen und die Leitzinsen auf ein historisches Tief abgesenkt. Zudem hat sie die Anforderungen an Kreditsicherheiten reduziert und das Volumen von Geschäftsbankkrediten massiv ausgeweitet. Als all dies – teils in Ermangelung einer entsprechenden Kreditnachfrage aus dem Unternehmenssektor, teils angesichts verschärfter Eigenkapitalanforderungen – nicht ausreichte, die Geschäftsbanken zur expandierenden Kreditaufnahme bei der EZB zu bewegen, sah sich die Notenbank gezwungen, über Offenmarktgeschäfte selbst Anleihen anzukaufen (siehe MEMORANDUM 2015). Dabei hat sie sich, als ultima ratio, zwar in eine rechtliche Grauzone begeben.

Dafür hatte sie aber im Gegensatz zur Finanzpolitik rasch Handlungswillen in der Eurokrise bewiesen. Überdies zeichnen sich nun – auch als Folge der Geldpolitik – ganz allmählich eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Kreditdynamik sowie der Geldmengenexpansion und ein Rückgang der deflationären Tendenzen ab. Vor diesem Hintergrund wird vielfach eine geldpolitische Straffung erwartet, die über

die zwischenzeitlich schon vollzogene Rückführung der Anleihekäufe hinausgeht. Angesichts des leider ebenfalls geldpolitisch getriebenen Booms an den Aktien-, Renten- und Immobilienmärkten bedarf es hier aber einer heiklen, langfristig ausgerichteten und gut kommunizierten Gratwanderung, um nicht eine neue Krise an den Finanzmärkten auszulösen.

Überdies ergibt sich im Zusammenspiel mit der restriktiven Finanzpolitik ein vollkommen ungesunder Policy-Mix. Die Geldpolitik wurde gezwungenermaßen zum Notnagel für finanzpolitisches Versagen. Sollte es jetzt zu einer Krise kommen, wären die Spielräume der Geldpolitik stark eingeschränkt und die Finanzpolitik hätte sich ihrer Handlungsmöglichkeiten beraubt. Das mittels der Alimentierung durch die Geldpolitik geschaffene Zeitfenster wurde nicht genutzt.

Viel Hoffnung beim Auflösen der EU-Sklerose wird derzeit – anknüpfend an Emmanuel Macrons Zehn-Punkte-Plan – auf die deutsch-französische Achse gesetzt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist hier sehr skeptisch. Macrons Vorstellungen orientieren sich vorrangig am wirtschaftspolitischen Vorbild Deutschland. Dabei wird übersehen, dass die deutsche Exportorientierung eben keine Blaupause für die EU sein kann. Überdies fehlen Merkel zukunftsweisende Ideen. Auch hat sich die geplante GroKo von ihrem ursprünglichen Vorhaben verabschiedet, für Europa zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Stattdessen geht es ihr weiter nur darum, den Mangel im Rahmen der Sparpolitik zu verwalten. Offen ist darüber hinaus, wie die anderen Länder zu mehr europafreundlicher Flexibilität bewegt werden können.

Regulierungsdefizite auf den Finanzmärkten

Im Rückblick zeigen sich auch in der Regulierung der Finanzmärkte weiter schwerwiegende Defizite. So blieb der Versuch, die vor der Krise deregulierten Finanzmärkte wieder zu bändigen, deutlich hinter den ersten Ankündigungen der Politik zurück. Nach wie vor gibt es kein Trennbankensystem und keine Transaktionsteuer, dafür aber Kredit-

verbriefungen, riesige Derivatemärkte, einen Hochfrequenzhandel mit Aktien und aberwitzige Bonuszahlungen für Finanzmanagerinnen und -manager. Außerdem ist der Schattenbankensektor kräftig gewachsen, und die Steueroasen sind immer noch nicht ausgetrocknet worden. Auch die eingeführte „Bankenabwicklung“ muss als halbherzig klassifiziert werden. Das wichtigste Instrument ist hier das sogenannte Bail-in, eine Verlustbeteiligung von Bankeigentümerinnen und -eigentümern sowie Gläubigerinnen und Gläubigern durch Entwertung (Abschreibung) ihres eingebrachten Kapitals. Doch sobald eine sehr große Bank in die wirtschaftliche Schieflage kommt und andere Banken mit gefährdet, drohen trotz „Bail-in“ weiter Dominoeffekte. Die Erfahrung hat hier gezeigt, dass in solchen Fällen stets die Neigung besteht, die Regeln zur Gläubigerbeteiligung politisch zur Seite zu schieben. Deshalb soll auch zukünftig mit staatlichen Geldern eingesprungen werden können. So sieht die Abwicklungsrichtlinie bei einer schweren Bankenkrise weiter eigens eine Ausnahmeregel in Form einer staatlichen Finanzsektorhilfe vor. Die Kosten von Bankenrettungen werden durch die neuen Instrumente zwar gesenkt, die Banken sind aber nach wie vor zu groß, zu komplex und zu vernetzt, um sie systemschonend abwickeln zu können.

Aber selbst die beste Bankenregulierung würde nichts an der konzentrierten Akkumulation von hohen Renditen und einer immer stärker wachsenden Ungleichheit beim Einkommen und Vermögen ändern. Mittlerweile drängen dabei nicht nur reiche Privatpersonen auf die Finanzmärkte, sondern auch Unternehmen, die nicht mehr wissen, wo sie ihre Gewinne unterbringen sollen. Eine Korrektur der Schieflage bei den Einkommens- und Vermögensproportionen durch höhere Arbeits-einkommen und Steuern sowie Abgaben auf hohe Einkommen und Vermögen würde die Masseneinkommen und den privaten Verbrauch anheben. Das würde den Unternehmen günstigere Absatzaussichten bieten, die sie zur produktiven Anlage ihrer Gewinne in Sachinvestition veranlassen würde. Und die Finanzmärkte würden wieder zurückgeführt auf ihre sinnvolle und unverzichtbare dienende Funktion als Vermittler von externen Finanzierungen und einem langfristigen Vermögensaufbau.

Weiter neoliberale Wirtschaftspolitik in Deutschland

Schwerwiegende Defizite zeigen sich nach wie vor auch in der deutschen Wirtschaftspolitik. Die neue (alte) Bundesregierung (GroKo) schreibt im Grundsatz mit ihrer gerade verabschiedeten Koalitionsvereinbarung eine einseitig unternehmerfreundliche Politik fort. Über den ganzen Verhandlungs marathon könnte man schreiben: „Der Berg kreißte und gebar eine Maus.“ Die von der Regierung beschlossene und zu erwartende Politik wird nur Enttäuschungen bringen und das Land weiter spalten. Vor allen Dingen wird nicht die Geißel Arbeitslosigkeit beseitigt. Hier versagt die Politik, gleich welcher Couleur, jetzt seit über 40 Jahren auf ganzer Linie. Die Parteispitzen von Union und SPD haben es nach der Bundestagswahl im September 2017 immer noch nicht verstanden, was die Ursachen für die beschleunigte ökonomische Segmentierung der deutschen Gesellschaft und die Folgen des politischen Rechtsrutsches sind. Dass eine deutschationale Partei – wie die AfD – in den Bundestag einziehen konnte, ist dem seit langem umgesetzten neoliberalen Paradigma geschuldet. Auch für die neue GroKo lautet das Credo: Binnenwirtschaftlich weiter von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften umverteilen, den Staat durch eine kontraproduktive Schuldenbremse an die Kette legen und auf eine Wettbewerbs- und Marktorientierung setzen sowie nach außen eine aggressive Wirtschaftspolitik betreiben, die die EU ökonomisch zunehmend spalten und politisch weiter zerstören wird. Auch hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer wieder die ausschließlich profitpfliegende destruktive Politik angeprangert und eine solidarische und ökologisch ausgerichtete europäische Wirtschaftspolitik eingefordert.

Mehr Produktion als Binnennachfrage

Über die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands gibt es zurzeit ausschließlich Jubelmeldungen. Dabei hat die deutsche Wirtschaft einen Großteil des Erfolges auf Kosten der EU-Gemeinschaft und der

MEMORANDUM 2018

übrigen Welt erzielt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat auch deshalb eine kritische Sicht auf die jüngste Entwicklung und kommt bei einem Blick hinter die Kulissen zu ganz anderen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen und Therapieforderungen.

Zwar ist es richtig, dass sich die deutsche Wirtschaft nach der 2007 ausgebrochenen Finanz- und Weltwirtschaftskrise erstaunlich schnell ab 2010 erholt hat und in einen Wachstumsmodus übergegangen ist. Dieser wurde aber in den Jahren 2012 und 2013 mit bescheidenen realen Wachstumsraten von nur 0,5 Prozent schon wieder unterbrochen. Nach dem schlimmsten Krisenjahr in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands (2009 mit einem Rückgang des realen BIP um 5,6 Prozent) wuchs die Wirtschaft nominal von 2010 bis 2017 um 3,6 Prozent p.a. Preisbereinigt blieb ein reales Wachstum von 2,0 Prozent p.a. Dabei ist es bemerkenswert, dass die Wachstumsbeiträge in den vergangenen Jahren in Deutschland bereits eindeutig aus der inländischen Verwendung kommen. 2016 war der Wachstumsbeitrag der Außenwirtschaft sogar mit 0,1 Prozentpunkten negativ. 2017 lag er auch nur bei 0,2 Prozentpunkten.

Wie kam es aber zu dieser Wachstumsentwicklung insgesamt? Realiwirtschaftliches Wachstum kann nur entstehen, wenn der Einsatz an Produktionsfaktoren zunimmt oder die Produktivität der vorhandenen Faktoren wächst. Die Wachstumsrate der Produktivität lag in Deutschland von 2010 bis 2017 aber immer unter der realen Wachstumsrate des BIP (jahresdurchschnittlich um 0,8 Prozentpunkte). Aus diesem Grund ist der beobachtete Mehreinsatz des Faktors Arbeit einem geringen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum geschuldet. Wertschöpfung legte gerade in produktivitätsschwachen Sektoren zu, wie dem Gesundheits- und Sozialwesen oder den freiberuflichen, technischen und sonstigen Dienstleistungen oder dem Handel und dem Baugewerbe. Zusätzlich wurde die Produktivität noch durch einen Auslastungseffekt gedrückt. Im Ergebnis des Hinterherhinkens der Produktivitäts hinter der Wachstumsrate stieg das Arbeitsvolumen um 0,8 Prozent. Da sich parallel die Arbeitszeit je Erwerbstätigen um 0,2 Prozentpunkte verminderte, legte die Erwerbstätigkeit von 2010 bis 2017 sogar um jahresdurchschnittlich 1,0 Prozent zu.

Zusammenfassend zeigt demnach die differenzierte Entstehungsrechnung des realen BIP-Wachstums für Deutschland von 2010 bis 2017 drei entscheidende empirische Befunde: Erstens bleibt die Produktivitätsentwicklung, dies ist negativ zu werten, hinter der realen BIP-Wachstumsentwicklung zurück. Zweitens hat dies in der Folge aber eine „positive“ Wirkung auf das gesamtwirtschaftlich steigende Arbeitsvolumen. Drittens ist der Impuls auf die Erwerbstätigenentwicklung sogar größer, weil gleichzeitig die Arbeitszeit je Erwerbstätigen sinkt. Diese Arbeitszeitverkürzung ist aber keine kollektiv umgesetzte Verkürzung, schon gar nicht bei vollem Lohn- und Personalausgleich, sondern eine individuell völlig ungleich verteilte Arbeitszeitreduktion, die sich in einem massiven Anstieg von Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung zeigt und im Befund eine Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften impliziert.

Mit Blick auf die Verwendungs- und die Verteilungsrechnung des Bruttoinlandsprodukts ist festzuhalten, dass im Wert der Produktion Einkommen entstehen. Nach Abzug des Primäreinkommenssaldo und des Saldos der laufenden Transfers mit der übrigen Welt sowie der Abschreibungen ergibt sich daraus das verfügbare Einkommen der Gesamtwirtschaft, das entweder konsumiert oder gespart wird. Die Ersparnis dient wiederum, neben den Abschreibungen, zur Finanzierung der Bruttoinvestitionen. Das heißt im Ergebnis: Ohne Ersparnis kann keine Wirtschaft wachsen.

Vom kumulierten nominalen Bruttoinlandsprodukt der Jahre 2010 bis 2017 in Höhe von 23,2 Billionen Euro verblieb dabei in Deutschland ein verfügbares Einkommen von 19,3 Billionen Euro (vgl. Tabelle auf Seite 24). Zieht man von diesem Einkommen den gesamten Konsum in Höhe von 17,1 Billionen Euro ab, so erhält man die gesamtwirtschaftliche Sparsumme mit 2,1 Billionen Euro. Dies entsprach einer hohen durchschnittlichen Sparquote von 11,1 Prozent. Von dieser Ersparnis sind aber in Deutschland zwischen 2010 und 2017 nur 439,7 Milliarden Euro netto investiert worden, sodass unter Berücksichtigung der Vermögenstransfers an und aus dem Ausland insgesamt 1,703 Billionen Euro als Leistungsbilanz- bzw. Finanzierungsüberschuss ins Ausland abgeflossen sind. Das Ausland hat sich damit von 2010 bis 2017 in

Verwendung reales Bruttoinlandsprodukt in Mrd. Euro

	In Mrd. Euro	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2010-2017 kumuliert
Nominales BIP	2.460,3	2.580,1	2.703,1	2.758,3	2.826,2	2.923,9	3.032,8	3.133,9	3.263,2	33.221,5	
Verfügbares Einkommen	2.032,5	2.134,4	2.262,7	2.294,9	2.345,6	2.431,9	2.524,6	2.612,5	2.690,4	19.297,0	
Konsum	1.894,2	1.939,6	2.001,2	2.057,7	2.107,9	2.155,4	2.219,7	2.295,4	2.371,0	17.147,9	
Sparen	138,3	194,8	261,5	237,2	237,7	276,5	304,9	317,1	319,4	2.149,1	
Bruttoinvestitionen	444,5	506,3	569,8	532,5	549,9	577,8	583,6	596,6	635,4	4.551,9	
Abschreibungen	450,8	459,7	475,5	492,3	506,2	520,6	535,7	551,8	570,4	4.112,2	
Nettoinvestitionen	-6,3	46,6	94,3	40,2	43,7	57,2	47,9	44,8	65,0	439,7	
Leistungsbilanzsaldo	144,6	148,2	167,2	197,0	194,0	219,3	257,0	272,3	254,4	1.709,4	
Leistungsbilanzsaldo zum nominalen BIP in Prozent	5,9	5,7	6,2	7,1	6,9	7,5	8,5	8,7	7,8	7,4	

* Höhepunkt der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise — Quellen: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1,1, eigene Berechnungen.

dieser Höhe in Deutschland durch Kapitalimporte verschuldet und die deutschen Ersparnisse absorbiert. Relativiert man die absoluten Größen im Durchschnitt für die Jahre 2010 bis 2017, so lag nur eine geringe jahresdurchschnittliche Nettoinvestitionsquote (Nettoinvestitionen in Relation zur Ersparnis) in Deutschland von 20,5 Prozent vor. Deutschland lebte also weit unter deutschen Spargegebenheiten und Möglichkeiten. Spiegelbildlich resultierten daraus ein hoher Leistungsbilanzüberschuss (bezogen auf das nominale BIP in Höhe von 7,3 Prozent) sowie ein hoher Finanzierungsüberschuss (bezogen auf die Ersparnis von 79,2 Prozent). In der Zukunft zeichnet sich keine Trendwende ab.

Der staatliche Sektor erzielte nach Jahren der Verschuldung ab 2011 Finanzierungsüberschüsse, d.h. die staatlichen Nettoinvestitionen waren kleiner als die staatlichen Ersparnisse. Der Saldo ging in die Schuldentilgung. Dies trifft auch in den Bundesländern zu, die von Rot-Rot (Brandenburg) oder von Rot-Rot-Grün (Thüringen) regiert werden. Mit dem parteiübergreifenden Festhalten an der Ideologie von „schwarzer Null“ und Entschuldung verspielt Deutschland seine Zukunft (s.o.), denn Investitionsbedarf besteht vorrangig in öffentlichen Bedarfsfeldern. Konsequenterweise kommt deshalb in den Kommunen der Abbau des Investitionsrückstaus auch nicht wirklich voran. 2009 belief er sich auf 84,2 Milliarden Euro, 2017 betrug er schon 126 Milliarden Euro.

Dabei setzt Deutschland seit vielen Jahren auf eine aggressive Außenwirtschaftspolitik. Diese merkantile Politik, die Möglichkeiten der Außenwirtschaft bis an die Grenzen auszureißen, basiert auf dem Irrglauben, Freihandel und offene Grenzen führten für alle Beteiligten und damit auch für die Partnerländer automatisch zu einem Wohlfahrtsmaximum. Nicht zuletzt deshalb fordert die neoliberale Mainstream-Ökonomie und -Politik die Umsetzung von Freihandelsprojekten wie TTIP und CETA. Auch in den Sondierungs- und Koalitionsgesprächen zwischen Union und SPD wurde wirtschaftspolitisch ohne jede kritische Reflexion auf ungezügelten Freihandel gesetzt.

Selbst die Unternehmen sparen

Der größte Anteil der Ersparnis in Deutschland entfiel im Zeitraum zwischen 2009 und 2016 mit rund zwei Dritteln ganz traditionell auf die privaten Haushalte. Sie konnten selbst im schlimmsten Krisenjahr 2009 noch über 156 Milliarden Euro sparen. Der zweitgrößte Sparer in diesem Zeitraum waren die nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften mit fast 32 Prozent, wobei hier der hohe Anteil mehr als erstaunt. In der Regel benötigen Unternehmen Kredite und legen keine Ersparnisse im Unternehmen an. Gewinne werden nicht thesauriert, sondern dienen über Gewinnausschüttungen den Kapitaleigentümerinnen und -eigentümern. Dabei kommt es im Zuge einer Kapitalakkumulation zu einem ständigen „Spiel“ zwischen Eigen- und Fremdfinanzierung des eingesetzten Kapitalstocks.

Zu den hohen Finanzierungsüberschüssen der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften haben dabei auch die in den privaten Haushalten verbuchten, aber nicht explizit ausgewiesenen Einzelunternehmen und Personengesellschaften beigetragen. Die entscheidende Ursache hierfür sieht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in einem spätestens ab Beginn der 1990er Jahre praktizierten Shareholder-Value-Kapitalismus und der darin angelegten Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften. Niedrige Lohnsteigerungen unterhalb der Produktivitäts- und Inflationsrate, selbst bei Stammbelegschaften, und der Ausbau eines riesigen Niedriglohnsektors haben für binnengesellschaftliche Nachfrageausfälle gesorgt. Diese wurden nicht hinreichend durch staatliche Konsumausgaben oder Investitionen kompensiert.

Im Gegenteil: Auch der Staat sparte. Ein ausgeglichener Haushalt, eine „schwarze Null“, war hier das wirtschaftspolitische Oberziel. Warum sollen dann, bei zudem noch schlechter Auslastung der Produktionskapazitäten, privatwirtschaftlich auf maximale Profitraten fokussierte Unternehmen im Inland investieren? Das tun sie natürlich nicht. Sie investieren zur Kompensation mehr im Ausland, zumal die Importländer von den Exportunternehmen zunehmend im Gegenzug erwarten, auch in den Importländern in Fabriken zu investieren und dort Arbeitsplätze zu schaffen.

Damit kann offensichtlich der Unternehmenssektor bestens leben. Jedenfalls zeigen das die von der Deutschen Bundesbank jährlich veröffentlichten Daten. Von 2005 bis 2016 wurde hier nach Berechnungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Nettogeldvermögensbildung in Höhe von 1.240 Milliarden Euro realisiert. Im Jahresdurchschnitt waren das 103 Milliarden Euro. Die Nettoinvestitionen lagen im gleichen Zeitraum aber nur bei 307 Milliarden Euro (jahresdurchschnittlich 25,6 Milliarden Euro). Die Deutsche Bundesbank kommt ebenfalls zu diesen Werten.

Trotz dieser stark unterproportionalen investiven Verwendung in Sachkapital erzielten die Unternehmen von 2005 bis 2016 hohe Renditen vor und nach Steuern. Die jahresdurchschnittliche Umsatzrendite vor Steuern kam auf einen Wert von 4,2 Prozent und nach Steuern auf 3,3 Prozent. Die durchschnittliche Eigenkapitalrendite vor Steuern lag bei 23,2 Prozent und die nach Steuern bei 18,2 Prozent.

Trotz allen Jubels: Arbeitsmärkte sind in keinem guten Zustand

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* distanziert sich von den allgemein stattfindenden Jubelarien hinsichtlich der Entwicklung an den deutschen Arbeitsmärkten. Vollbeschäftigung sei in Sicht, und es liege ein Fachkräftemangel vor. Bei genauer Betrachtung zeugt dies nur von Polemik und einem hochgradigen Realitätsverlust. Richtig ist vielmehr: Trotz der extrem hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse und einem daraus folgenden „Export von Arbeitslosigkeit“ konnte das bestehende personelle Produktionspotenzial in Deutschland nicht ausgelastet werden, und es liegt mittlerweile seit Mitte der 1970er Jahre eine chronische Massenarbeitslosigkeit vor, die immer mehr zu einem riesigen Prekarat, Hartz-IV-Empfängerinnen und -Empfängern und einer Verarmung weiter Bevölkerungsschichten geführt hat.

Vor allem die durch die rot-grüne Bundesregierung nach der Jahrtausendwende eingeführten „Hartz-Gesetze“ haben hier zu einem ge-

waltigen Zuwachs an prekären Teilzeitstellen, geringfügiger Beschäftigung (Mini- und Midijobs), Leiharbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen geführt. Allein die sachgrundlos befristeten Stellen belaufen sich laut IAB-Studie auf mittlerweile 1,3 Millionen Beschäftigte, von denen 830.000 in Unternehmen mit mehr als 75 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeiten. Union und SPD wollen es laut ihrer Koalitionsvereinbarung nur ab dieser Unternehmensgröße noch gestatten, maximal 2,5 Prozent der Belegschaft ohne Grund weiter zu befristen. Das IAB schätzt, dass so etwa 400.000 sachgrundlos befristete Arbeitsplätze nicht mehr betroffen wären.

Die mit der rot-grünen Agenda-Politik initiierte Deregulierung der Arbeitsmärkte und der damit verbundene Angriff auf das Normalarbeitsverhältnis haben zu einem massiven Ausbau atypischer Beschäftigung geführt. In einer aktuellen Studie kommt das IAQ der Universität Duisburg-Essen zu dem Ergebnis: Das deutsche „Beschäftigungswunder“ basiert zum erheblichen Teil auf einer Zunahme der atypischen Beschäftigung. Prekäre Beschäftigungsformen plus reguläre Teilzeit sind zusammen für 77 Prozent aller neu entstandenen Arbeitsverhältnisse ausschlaggebend. Das Spiegelbild dieser Entwicklung ist unter anderem auch, dass mittlerweile jedes fünfte Kind – das sind 2,7 Millionen – in Deutschland von Armut betroffen ist.

Betrachtet man nur die abhängig Beschäftigten, so zeigt sich von 2009, dem Höhepunkt der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, bis 2017 ein Anstieg der Beschäftigten um gut 3,5 Millionen bzw. um 9,6 Prozent. Gleichzeitig ging auch die Zahl der registrierten Arbeitslosen von gut 3,4 Millionen um 0,9 Millionen bzw. um 26,5 Prozent auf gut 2,5 Millionen zurück. Bei der entscheidenden zusätzlichen Betrachtung bzw. Berücksichtigung des Arbeitsvolumens gibt es aber einen stark differenzierten Befund. So ist die Zahl der Vollzeit-Beschäftigten nur um 1,9 Millionen bzw. um 8,3 Prozent gestiegen. Das Arbeitsvolumen stieg hier um 3,3 Milliarden Stunden, mithin um 8,8 Prozent. Die ohnehin schon hohe Zahl der Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten legte nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise dann noch einmal um 1,6 Millionen bzw. um knapp zwölf Prozent kräftig zu. Die durchschnittliche jährliche Wochenarbeitszeit eines Teilzeit- oder

geringfügig Beschäftigten lag 2009 bei nur 14,9 Stunden. Auch 2017 kamen Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte nur auf eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 16,4 Stunden. Die gesamtwirtschaftliche Teilzeitquote lag 2017 bei 37,8 Prozent. Kurz nach der Wiedervereinigung betrug sie noch 17,9 Prozent. Im Befund heißt dies, dass sich heute mehr Beschäftigte ein seit 1991 mit rund 60 Milliarden Arbeitsstunden konstant gebliebenes Arbeitsvolumen teilen müssen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisiert auch die Messmethodik der absoluten und relativen Arbeitslosigkeit. Zwar relativiert selbst die Bundesagentur für Arbeit ihre amtlich veröffentlichten Zahlen, indem sie neben den registrierten Arbeitslosen auch noch fast eine Million „Unterbeschäftigte“ addiert. Dazu zählen Arbeitslose, die sich krank melden, Arbeitslose in Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitslose, die älter als 58 Jahre sind und eine schlechte Vermittlungsprognose haben, oder auch Ein-Euro-Jobberinnen und -Jobber. Zählt man diese „Unterbeschäftigen“, in Wirklichkeit wegdefinierten Arbeitslosen zu den regelmäßig nur genannten registrierten Arbeitslosen dazu, dann lag 2017 die tatsächliche durchschnittliche Zahl der arbeitslosen Menschen in Deutschland bei gut 3,5 Millionen.

Zu diesen tatsächlich rund 3,5 Millionen arbeitslosen Menschen in Deutschland muss man dann noch die als wirklich „Unterbeschäftigte“ zu bezeichnenden Personen hinzurechnen, die heute nur Teilzeitstellen haben oder geringfügig beschäftigt sind, sich aber lieber heute als morgen eine höhere Arbeitszeit wünschen. Wie viele Personen das sind, darüber gibt es unterschiedliche Untersuchungen mit stark abweichenden Befunden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht nach Auswertung und Abwägung dieser Studien davon aus, dass rund 2,5 Millionen Arbeitsplätze benötigt würden, um dieses Arbeitskräftepotenzial mit „Vollzeitwünschen“ voll auszuschöpfen. Damit fehlen in Deutschland zurzeit rund sechs Millionen Arbeitsplätze.

Während der Zähler in den Arbeitslosenquoten wesentlich zu niedrig ermittelt wird, wird zusätzlich der Nenner zu hoch eingebracht. Denn in der Bezugssgröße sind neben den Arbeitslosen jeweils alle zivilen Erwerbspersonen erfasst, also auch alle Beamtinnen und Beamten und

alle Selbstständigen. Entsprechend fallen die amtlichen Arbeitslosenquoten regelmäßig viel zu gering aus. Sie bilden nicht die wirkliche gesellschaftliche und individuelle Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ab. So ist die offizielle von der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2017 veröffentlichte Arbeitslosenquote von 5,7 Prozent deutlich zu niedrig ausgewiesen worden. Hierauf berufen sich aber Politik und Medien. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* errechnet dagegen für 2017 die folgende echte Arbeitslosenquote:

$$\text{Echte Arbeits-} \quad \frac{6,0 \text{ Mio. (tatsächliche Arbeitslose}}{\text{losenquote}} \quad = 13,8 \text{ Prozent} \\ \text{=} \quad \frac{\text{inkl. Teilzeitunterbeschäftigte)}}{39,9 \text{ Mio. (abhängig Beschäftigte)}} \\ + 3,5 \text{ Mio. (tatsächliche Arbeitslose)}$$

Mit 13,8 Prozent lag sie demnach wesentlich höher als die amtlich veröffentlichte Zahl von 5,7 Prozent. Auf eine offene Stelle (2017 waren es jahresdurchschnittlich gut 700.000) kommen dabei rechnerisch nicht, wie die Deutsche Bundesbank schreibt, 2,3 Arbeitslose oder 3,5 Unbeschäftigte, wie von der Bundesagentur für Arbeit ermittelt, sondern 8,6 Arbeitslose. In Anbetracht einer derart ungleichgewichtigen Arbeitsmarktsituation in Deutschland ernsthaft von einer aufkommenden Vollbeschäftigung oder einem allgemeinen Fachkräftemangel zu reden, ist nicht nachvollziehbar. So stellen denn auch die Bundesagentur für Arbeit und ihre Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) immer wieder unmissverständlich klar, dass es keinerlei Anhaltspunkte für den vielfach polemisch behaupteten „flächendeckenden Fachkräftemangel“ gibt, und hier spricht auch niemand von einer demnächst anstehenden Vollbeschäftigung.

Dabei verursacht die nach wie vor schlechte Arbeitsmarktsituation, und dies wird gesellschaftlich in keiner Weise diskutiert, auch gigantisch hohe gesamtfiskalische Kosten. Das IAB schreibt dazu: „Die Arbeitslosigkeit belastet die Staatsfinanzen, denn einerseits entstehen Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten und andererseits fallen Einnahmen aus.“ So bewirkte die Massenarbeitslosigkeit allein 2015

(neuere Daten liegen nicht vor) direkt zurechenbare gesamtfiskalische Kosten in Höhe von 56,0 Milliarden Euro. Von 2001 bis 2015 lag der Durchschnitt pro Jahr sogar bei 69,1 Milliarden Euro.

Bedingungsloses Grundeinkommen – als Ausweg?

Die Forderung nach einem Bedingungslosen Grundeinkommen (BGE) ist das Ergebnis bzw. der verzweifelte Versuch, aus der Problematik der chronischen Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit und dem Precariat auszubrechen. Hier „angekommene“ Menschen sehen im BGE ihre letzte „Überlebenschance“. Mit der Einführung würden aber die bestehenden Probleme nicht gelöst werden, sondern vielmehr neue und sehr viel gravierendere geschaffen. Der beste Armutsschutz in einer Gesellschaft sind Vollbeschäftigung, eine zumindest verteilungsneutrale Lohnpolitik und armutsfeste Lohnersatz- und Existenzsicherungsleistungen.

Beim BGE geht es darum, dass Menschen andere Menschen für sich arbeiten lassen. Im Kapitalismus kann das bislang die Unternehmerin bzw. der Unternehmer für sich beanspruchen. Das BGE macht dies zu einem Grundprinzip für alle. Ökonomisch nennt man das Ausbeutung. Wenn Menschen unfreiwillig arbeitslos oder nicht arbeitsfähig sind, wäre eher ihre Arbeitsfähigkeit wieder herzustellen und die Aufnahme einer bezahlten Erwerbstätigkeit zu unterstützen – durch eine solidarische und sozial investive (aktive) Arbeitsmarktpolitik. Nur so kann eine volle gesellschaftliche Teilhabe in einer Erwerbsgesellschaft ermöglicht werden. In der Tat wären hier aber, wie vielfach gefordert, die derzeitigen Bedingungen des Leistungsbezugs zu verändern: durch die Neuregelung der Zumutbarkeit oder Kumulation von Erwerbseinkommen und Transferleistungen. Dies wäre einfach gesetzlich möglich, politisch geboten und eine sinnvollere Maßnahme, um Autonomieverluste zu verhindern und Anreizprobleme zu reduzieren.

Ein BGE würde auch soziale Ungleichheit und Segmentation im Arbeitsmarkt nicht vermindern. Es würde dieselben Bedingungen für alle Menschen schaffen, die jedoch sehr unterschiedliche Bedarfe und

Bedürfnisse haben. Menschen mit einer guten beruflichen Ausbildung und auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Qualifikationen hätten in der Tat dann die Option, vorübergehend aus dem Arbeitsmarkt auszuscheiden, weil für sie die Möglichkeit, später wieder eine bezahlte Tätigkeit aufzunehmen, eine realistische Option darstellt. Menschen ohne materielle Rücklagen oder geringem Bildungskapital werden sich eine bezahlte Freistellung seltener leisten können oder wollen. So sollte anstelle der Einführung eines BGE entschiedener auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in den geringer qualifizierten Bereichen hingewirkt werden. Zur Vereinbarung von Erwerbsarbeit und individuellen Lebensprojekten braucht es vielmehr eine verkürzende Arbeitszeitpolitik bei vollem Lohn- und Personalausgleich, die mit einer konsistenten sozialrechtlichen Absicherung verbunden werden muss.

Da sozialer Zusammenhalt maßgeblich auf Gegenseitigkeit und sozialer Solidarität beruht, ist es wichtig, dass die Nennung „guter Gründe“ die Voraussetzungen für den Leistungsbezug sind, denn die Ressourcen, die für die Finanzierung von Sozialleistungen aufgebracht werden müssen, sind immer knapp und müssen nach für alle nachvollziehbaren Regeln gerecht verteilt werden. Bezugsbedingungen für Sozialleistungen sind daher nicht *a priori* autonomiereduzierend, sondern notwendig, um die Zahlungsbereitschaft der Starken zu erhalten und Schwache aus dem individuellen Rechtfertigungzwang zu entlasten. Diese so formulierte gegenseitige Verpflichtung zwischen den Menschen ist die Voraussetzung für einen solidarischen Gesellschaftsvertrag.

Die moralische und politische Erwartung an die Unternehmerinnen und Unternehmer in der Tarifpolitik würde geschwächt, weil der Leistungsbezug als alternative Option offen stünde oder sogar als Lohnkostenzuschuss von vorherein einkalkuliert würde. Gute Tarifergebnisse wären dann schwieriger durchzusetzen, erst recht bei denjenigen Beschäftigten, die über wenig Macht an den Arbeitsmärkten verfügen und auf die kollektive Durchsetzung ihrer Interessen angewiesen sind.

Über all diesen Fragen steht aber das unlösbare Problem der Finanzierung, denn ein BGE würde fast die Hälfte des gesamten Volkseinkommens verbrauchen.

Massenarbeitslosigkeit drückt die Arbeitseinkommen

Der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) rühmte sich damit, den „größten Niedriglohnsektor in der Europäischen Union geschaffen zu haben“. Dies ist leider richtig. Ohne die chronische Arbeitslosigkeit wäre die Umsetzung aber nicht möglich gewesen. Der gestiegene Druck auf Arbeitslose, auch prekäre Arbeit anzunehmen, die nachlassende Tarifbindung (inzwischen unterliegen nur noch 59 Prozent der abhängig Beschäftigten einem tariflich abgesicherten Beschäftigungsverhältnis) und damit letztlich die zunehmend erodierende Verhandlungsmacht der Gewerkschaften haben dazu beigetragen.

Die aus Sicht der Beschäftigten und Arbeitslosen seit Mitte der 1970er Jahre äußerst dürftige Arbeitsmarktlage ist von Unternehmerinnen und Unternehmern und ihren Verbänden mit Unterstützung der Politik, wozu auch SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu zählen sind, intensiv genutzt worden, um die Arbeitseinkünfte zu senken. Die nominalen Entgeltzuwächse lagen unterhalb der Produktivitäts- und Inflationsraten, sodass es zu einem Sinken der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote kam. Diese erreichte im Jahr 2007 mit 63,6 Prozent ihren Tiefpunkt, um dann bis 2017 wieder auf 68,5 Prozent anzusteigen. Damit lag die Lohnquote aber im Vergleich zum Jahr 2000 (72,1 Prozent) immer noch um 3,6 Prozentpunkte niedriger. Die Verteilungsposition der abhängig Beschäftigten bezüglich des Volkseinkommens hat sich auf der Basis der Lohnquote mit dem höchsten Stand seit der Wiedervereinigung (1993 mit 72,4 Prozent) um gut 1,7 Billionen Euro verschlechtert. Das Geld ist zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommensempfängerinnen und -empfängern umverteilt worden.

Deshalb kam auch die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der realen (inflationsbereinigten) Nettolöhne und -gehälter seit der Wiedervereinigung auf marginale 0,1 Prozent. Das heißt, die Beschäftigten haben von 1991 bis 2017 so gut wie nichts an realen Einkommenszuwachsen erhalten. Von 2010 bis 2017, nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, lag der reale Einkommenszuwachs zwar bei 1,3 Prozent. Dies ist jedoch überwiegend einer niedrigen Inflationsrate geschuldet. Dabei muss man sich immer wieder vor Augen

halten, dass die Bruttolöhne und -gehälter je abhängig Beschäftigten in Deutschland im Jahr 2017 monatlich bei nur 2.861 Euro und netto bei 1.892 Euro gelegen haben. Um diese Durchschnittswerte gibt es jedoch eine starke Streuung. Die höheren Einkommen sind hier in den vergangenen Jahren durchaus gestiegen, während sich die unteren Einkommen deutlich schwächer entwickelt haben.

Hohe Vermögenskonzentration ist kontraproduktiv

Auch das Vermögen ist in Deutschland stark ungleich verteilt. Den reichsten zehn Prozent der Bevölkerung gehören über 60 Prozent der Nettovermögen. Über 15 Prozent der Bevölkerung leiden hingegen unter Armut. Nach einer neuen Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) besitzen die 45 reichsten privaten Haushalte in Deutschland so viel wie die ärmere Hälfte der gesamten Bevölkerung zusammen. Die Altersarmut wächst, auch als Folge der aufgezeigten drastischen Zunahme der Teilzeit und geringfügig (prekär) Beschäftigten. Sogenannte Tafeln zur Armenspeisung, von denen es mittlerweile in Deutschland über 1.000 mit einem eigenen Verband gibt, versorgen jährlich etwa 1,5 Millionen arme Menschen mit Lebensmittel spenden. In München, einer der reichsten Städte Deutschlands, gehen 20.000 Menschen in der Woche zur „Tafel“. Mehr gesellschaftlicher Skandal in einem der reichsten Länder der Erde geht nicht. Und da wundern sich verantwortliche Spitzenpolitikerinnen und -politiker über ihre herben Stimmenverluste bei der jüngsten Bundestagswahl und den Einzug der AfD in den Bundestag sowie in mehrere Landesparlamente!

Ein wesentlicher Treiber der extremen Vermögenskonzentration ist dabei die Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat hierauf mehrfach hingewiesen (zuletzt ausführlich im MEMORANDUM 2017). Die Konzentration von gewaltigem Reichtum führt unweigerlich dazu, dass Eliten so reich sind, dass sie ihren Reichtum nicht verkonsumieren können, sondern an den globalen Finanzmärkten spekulativ anlegen. Dies

war die Hauptursache der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007. Die ungleiche Verteilung wurde aber nicht bekämpft.

Schuldenbremse führt zu Verteilungsdefiziten und Versorgungslücken

Gesellschaftsspaltende Verteilungs- und Versorgungsdefizite bedürfen einer nachhaltigen Reaktion durch die Politik. Das Setzen auf den Markt ist nicht hinreichend. Selbst die zukünftige GroKo scheint dies zu ahnen und bekundet, staatliche Maßnahmen und Marktinterventionen zu ergreifen. Dabei fehlt es allerdings an einer soliden Finanzierung. Diese befindet sich geradezu in einem „Schraubstockeffekt“ zwischen einer Steuersenkungspolitik und dem Diktat einer „schwarzen Null“ im Staatshaushalt.

2009 ersetzte die Schuldenbremse die zuvor geltende „goldene Regel“, die im Ausmaß öffentlicher Investitionen eine Kreditaufnahme vorsah. Von der damaligen Großen Koalition wurde die damit verbundene Grundgesetzänderung als Königsweg gefeiert. Das „Schuldenmachen“ wurde nicht mehr als nüchtern kalkulierte Aufnahme von Krediten betrachtet, sondern systematisch fast schon als Kern allen Übels gegeißelt. Tatsächlich entpuppen sich aber alle vorgetragenen Argumente als unhaltbar.

Die Verbindlichkeiten des deutschen Staates sind angesichts der Leistungsbilanzüberschüsse per Saldo binnengesellschaftlich finanziert. Die Bürgerinnen und Bürger, für die der Staat die Kredite aufgenommen hat, sind über den Wirtschaftskreislauf bei sich selbst verschuldet. Zur Bedienung des Schuldendienstes muss der Staat nur entsprechend hohe Steuereinnahmen verordnen; er muss sie, anders als ein einzelwirtschaftlicher Schuldner oder eine Schuldnerin, nicht zuerst verdienen.

Des Weiteren laufen die Verbindlichkeiten des Staates mit knapp zwei Billionen Euro nicht aus dem Ruder. So beläuft sich die Fremdfinanzierung der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften in Deutschland sogar auf insgesamt über 2,2 Billionen Euro, ohne dass jemand fordert, Unternehmen dürften aus Prinzip keine Kredite mehr aufnehmen.

Auch steht nach Einschätzung der Finanzmärkte die Tragfähigkeit der Staatsverschuldung außer Frage. Der Staat verfügt dort über die höchste Bonität.

Nicht haltbar ist auch die Mär von der unverantwortlichen Erblast für die junge Generation. Heutige Investitionen des Staates geben ihre Leistungen über Jahrzehnte hinweg an die Gesellschaft ab. Gerade die jungen Menschen kommen so in den Genuss der Wohlfahrtseffekte von z.B. heutigen Bildungsausgaben oder Infrastrukturmaßnahmen. Nur durch eine kreditfinanzierte Gegenfinanzierung ist ihre Beteiligung an den Ausgaben und damit intergenerative Gerechtigkeit überhaupt herstellbar. Ein Teil der jungen Generation wird später die zur Finanzierung ausgereichten Vermögen erben.

Auch das Argument, Staatsverschuldung gehe mit Wachstumseinbußen einher, lässt sich mit Blick auf Deutschland nicht halten. Für Deutschland lässt sich zudem empirisch nicht nachweisen, dass die trendmäßige Rückführung der Neuverschuldung das Wachstum belebt hat. Insbesondere die Befürchtung, dass die staatliche Kreditaufnahme die Zinsen nach oben treibt und so privatwirtschaftliche Investitionen verdrängt, lässt sich nicht beobachten. Trotz einer hohen Staatsverschuldung waren die Zinsen weltweit zuletzt auf einem überaus niedrigen Niveau, und selbst das konnte die privaten Investitionen nicht beleben.

Es ist im Gegenteil zu erwarten, dass gerade die Schuldenbremse im Doppelpack mit einer Steuernenkungspolitik das Wachstum langfristig bremst. Wenn die steuervereidigen Einnahmen bei tendenziell rückläufigen Steuersätzen allenfalls noch über einen wachstumsbedingten Zuwachs in der Bemessungsgrundlage zulegen und gleichzeitig die außerordentliche Finanzierung über Kredite untersagt ist, bleiben zu wenig Mittel, um auf der Ausgabenseite die erforderlichen staatlichen Investitionen für mehr Wachstum anzuschieben. Die „schwarze Null“ verhindert so Staatsinvestitionen. Dies wiederum wird längerfristig zum Wachstumshindernis für privatwirtschaftliche Investitionen. Die enorme Investitionsschwäche zeigt sich dann auch in den Daten. Der Ausweg über Private-Public-Partnership (PPP) verdeutlicht nicht nur die Hilflosigkeit des Staates, sondern lehrt zudem, dass dadurch am

Ende die Kosten für den Staat unverhältnismäßig größer werden. Darüber hinaus nimmt sich der Staat die Möglichkeit, in der Rezession aktiv antizyklisch gegenzusteuern, obwohl die Mehrzahl von empirischen Studien einen positiven Multiplikatoreffekt nachweist. Hinzu kommt, dass die Sparpolitik nicht nur die Binnenwirtschaft schwächt, sondern einen Abfluss des Gesparten als Kredite an das Ausland bewirkt, mit denen in langfristig ungesunder Form die deutschen Exportüberschüsse finanziert werden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält die Schuldenbremse für ökonomisch nicht fundiert und fordert ihre Zurücknahme zugunsten der Wiedereinführung der „goldenen Regel“ des früheren Art. 115 GG. Dies wäre insbesondere auch bei den zurzeit drängenden Problemen in der Wohnungswirtschaft und der Pflege zielführend.

Offensive für kommunale Wohnungswirtschaft

Wohnen ist ein gesellschaftliches Basisgut und laut Europäischer Sozialcharta ein Menschenrecht, weil jeder Mensch schlicht „ein Dach über dem Kopf“ braucht. Das Bundesverfassungsgericht hat das Mietrecht außerdem unter den verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums gemäß Art. 14 GG gestellt. Trotzdem stimmt seit Langem in der bundesdeutschen Wohnungswirtschaft vieles nicht mehr. Die Wohnungsfrage ist die Frage nach den räumlichen Bedingungen der sozialen Reproduktion. Irgendwie und irgendwo müssen Menschen wohnen. Und wie sie wohnen, prägt die Gesellschaft in allen Lebensbereichen. In Deutschland fehlen heute etwa eine Million Wohnungen, so der Deutsche Mieterbund. Die offiziellen Projektionen gehen von einem notwendigen Neubau in der Größenordnung von 350.000 bis 400.000 Wohnungen pro Jahr aus.

Doch es werden deutlich weniger Wohnungen gebaut – und die, die gebaut werden, sind für die meisten nicht bezahlbar. Vor allem mangelt es an kleinen und mittelgroßen Mietwohnungen für Normalverdierinnen und -verdiener und für einkommensschwache Haushalte in den Großstädten und Ballungszentren. Seit 2007 steigen deshalb die

Mieten in den Metropolregionen, seit 2010 teilweise auch auf dem flachen Land.

Die Kosten der Wohnung beanspruchen für abhängig Beschäftigte regelmäßig den größten Einzelposten auf der Ausgabenseite. Wenn es gar um den Erwerb von Wohneigentum geht, so verfügt eine große Zahl der Haushalte nur selten über die nötigen Mittel, um die teuerste Anschaffung ihres Lebens aus eigener Kraft zu bestreiten. Die Kosten im Wohnungsbau (ohne Grundstück) liegen in der Bundesrepublik aktuell – mit gewissen regionalen Unterschieden – in der Regel jenseits der 2.000 Euro/qm. Dies ist der springende Punkt – und nicht die mehr oder weniger „guten Absichten“ von Investoren. Deshalb gab es immer nur zwei Wege, wie Wohnungen für die Haushalte abhängig Beschäftigter bereitgestellt werden konnten: erstens die Mietwohnung und zweitens das Wohneigentum auf Kredit. Und immer waren staatliche Regulierungen nötig. Die Koalitionsvereinbarung von Union und SPD sieht allerdings nur mehr vom immer Gleichen vor: die Förderung des Wohneigentums („Baukindergeld“) und privater Investoren. Dabei hat gerade das alte System der sozialen Wohnungsbauförderung zur heutigen Problemlage beigetragen: 1988 gab es beispielsweise in NRW 1.410.950 Sozialwohnungen – 2014 waren es nur noch 488.858. Es dürfen nicht wieder private Eigentümerinnen und Eigentümer besehnenkt werden, wobei die Belegungsbindungen und Mietgrenzen lediglich einen befristeten Kollateralnutzen darstellen. Es geht darum, endlich die Eigentumsfrage ernst zu nehmen. Öffentliche Gelder sollen in den öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Neubau guter Wohnungen eingesetzt werden: Wohnungen, die dauerhaft im öffentlichen Eigentum verbleiben. Ein solches Investitionsprogramm würde erst den Aufbau und die stetige Auslastung entsprechender Kapazitäten in der Bauindustrie ermöglichen – und damit auch entsprechende Kostensenkungen, ohne Abstriche an der Wohnqualität.

Ungeachtet weiterer wohnungspolitischer Maßnahmen wäre ein wichtiger Schritt ein wohnungspolitisches Sofortprogramm, mit welchem der Bund den Bau von 100.000 Wohnungen pro Jahr in öffentlichem Eigentum ermöglichen würde. Mit sieben Milliarden Euro ließen sich knapp 40 Prozent der nötigen Investitionen finanzieren.

Die verbleibenden gut 60 Prozent wären kreditfinanziert mit Mitteln zu decken, die – sinnvollerweise – von öffentlichen Investitionsbanken zu akquirieren und bereitzustellen wären. Zur Ausführung müssen die kommunalen bzw. landeseigenen Wohnungsunternehmen in geeigneter Form auf- bzw. ausgebaut werden, sodass sie in der Lage sind, dauerhaft die Trägerschaft dieses neuen kommunalen Wohnungsbaus zu übernehmen. Es geht dabei wohlgerne nicht um eine residuale Versorgung „einkommensschwacher Haushalte“, die von der Politik als Problemgruppen definiert und dann besonders betreut werden. Es geht um eine integrale kommunale Wohnungspolitik, die die Wohnbedingungen für die Mehrheit verbessert.

Die regional- und sozialpolitische Gestaltung der Wohnverhältnisse ist Teil einer demokratischen Regulierung der Lebensverhältnisse. Sicher ist Wohnungs- und insbesondere Wohnungsbaupolitik immer langfristig und auf das Bohren (sehr) dicker Bretter angewiesen. Aber sie ist möglich. Das Ziel sind gute Wohnungen für alle. Der beste Weg dahin: Öffentlich bauen statt Private fördern!

Koalitionspolitik ungeeignet zur Linderung des Pflegenotstandes

Einen weiteren Schwerpunkt widmet die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in diesem Jahr der Pflegebranche, der in einer alternativen Gesellschaft eine immer größere Bedeutung zukommt. Zu unterscheiden ist zwischen der Akutpflege (Krankenhäuser, REHA-Einrichtungen) und der Langfrist- respektive Altenpflege, die entweder statio-när (Heime, Pflegewohnungen) oder ambulant von Pflegediensten, meist gemeinsam mit pflegenden Angehörigen in der eigenen Häuslichkeit erbracht wird. In beiden Pflegebereichen herrscht Notstand.

Vermeintlich große Reformen (Pflegereformen I-III, Krankenhausstrukturreform) brachten in der zurückliegenden Legislaturperiode ein paar Verbesserungen, leisteten aber keinen substanziel- len Beitrag zu der immer wieder versprochenen Aufwertung der Pflege. In der Kranken- wie der Altenpflege hat sich die Situation eher verschlechtert.

Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine weit unterdurchschnittliche Pflegepersonalbesetzung auf. Wurden 2012 im OECD-Mittel 31,9 Pflegevollkräfte zur Versorgung von 1.000 Fällen eingesetzt, waren es in Deutschland nur 19. In der Langfristpflege ist die Situation tendenziell noch schlechter, zumal sich die Pflegefälle immer mehr bei Menschen mit Demenz konzentrieren, ohne dass die Rahmenbedingungen auf die hier fachlich gebotene personenzentrierte Versorgung eingestellt würden. Zur schlechten Personalausstattung kommt, dass Altenpflegefachkräfte durchschnittlich monatlich gut 600 Euro weniger verdienen als Krankenpflegefachkräfte und vollzeitbeschäftigte Assistenzkräfte in den meisten Bundesländern weniger als 50 Prozent des jeweiligen Durchschnittseinkommens erzielen.

Die Zuspitzung des Pflegenotstandes hat sich unter dem Wegschauen der Politik über Jahre aufgebaut. Bei der Krankenhausversorgung liegen wesentliche Ursachen in den Fehlanreizen des neuen Vergütungssystems der Fallpauschalen und der Öffnung des Kliniksektors für renditeorientierte Geschäftsmodelle. Bei der Langfristpflege kommt hinzu, dass die Pflegeversicherung nur Teilleistungen bereithält, die so gedeckelt sind, dass daraus eine wachsende Privatisierung nicht nur bei der Leistungserbringung, sondern auch bei den Kosten resultiert.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* tritt für einen grundlegenden Paradigmenwechsel weg von der Logik des Marktes und hin zu Prinzipien einer öffentlichen Bedarfsökonomie ein. Nicht Gewinnerzielung darf das Ziel sein. Die Leistungserbringung muss vielmehr von den Bedarfen der Patienten und Pflegebedürftigen aus gedacht werden. Im MEMORANDUM 2014 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zur notwendigen Finanzausstattung und zu den Eckpunkten einer stärker öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bei der Altenpflege Forderungen vorgetragen. Sie bleiben aktuell.

Demgegenüber lassen die von der GroKo ins Auge gefassten Maßnahmen nicht nur die Ausrichtung auf Markt und Wettbewerb unangetastet, sondern sehen auch weiterhin davon ab, Struktur- und Steuerungsprobleme anzugehen sowie die Leistungen der Pflegeversicherung zu dynamisieren. „Wir wollen 8.000 neue Fachkraftstellen im Zusammenhang mit der medizinischen Behandlungspflege in Pflegeein-

richtungen schaffen“, heißt es im Sondierungspapier. Diese im Ergebnis 0,6 Stellen pro Heim, finanziert dann durch die Krankenkassen, werden kaum Entlastung bringen. Der Bedarf liegt in ganz anderen Größenordnungen. Immerhin handelt es sich hier um eine klare Ansage. Die Ankündigung dagegen, in der Altenpflege die Bezahlung nach Tarif stärken zu wollen, ist kaum mehr als ein ungedeckter Scheck. Nur in der Krankenpflege – dies begrüßen wir ausdrücklich – ist die Refinanzierung von Tarifsteigerungen durch die Kassen vorgesehen, nicht aber in der Altenpflege. Hier drücken sich die neuen (alten) Koalitionspartner sowohl vor der Finanzierungs- wie auch vor der Wie-Frage. Auf dem Teilarbeitsmarkt der Altenpflege gibt es in weiten Bereichen aber gar keine Tarifpartner. Die kirchlichen Träger halten überwiegend am Sonderweg des kirchlichen Arbeitsrechts fest, und die im Verband der privaten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber organisierten Träger lehnen Tarifverträge grundsätzlich ab. Ohne gesetzgeberisches Eingreifen und ohne strukturelle Reformen ist der Misserfolg vorprogrammiert.

Dringend notwendige Alternativen gegen Verteilungsdefizite und Versorgungslücken

Vor dem insgesamt skizzierten Hintergrund erkennt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in vielen Feldern einen erheblichen und vor allem weit über die von der GroKo angedachten Maßnahmen hinausgehenden Reformbedarf.

Maßnahmen für Europa

Zur Wiederbelebung der europäischen Idee und zum Überwinden des allgegenwärtigen Nationalismus ist ein Sieben-Punkte-Plan nötig:

1. Der sinnlosen, über die EU vermittelten Austeritätspolitik ist ein Ende zu setzen. Eine aktive Finanzpolitik ist ein Anker für staatliche insbesondere sozialstaatliche Stabilität. Dazu gehört auch, den Fiskalpakt abzuschaffen und im Stabilitäts- und Wachstumspakt

dem Wachstumsaspekt für einen sozial-ökologischen Umbau viel größeres Gewicht einzuräumen. Hierbei bedarf es des verstärkten Einsatzes gemeinsamer EU-Finanzmittel für Investitionen.

2. Die chronischen Leistungsbilanzungleichgewichte gefährden die Gemeinschaft und sind nicht weiter zu tolerieren. Eine Abkehr von nationalen Exportstrategien ist dringend erforderlich. Insbesondere der deutsche Staat muss durch ohnehin überfällige eigene Investitionen die Binnennachfrage beleben, ebenso wie die Gewerkschaften eine ambitioniertere Tarifpolitik betreiben müssen.

Das Überwachungsverfahren der EU-Kommission, unter dem Deutschland wegen der Verursachung makroökonomischer Ungleichgewichte steht, muss „Biss“ erhalten. Im „präventiven Arm“ sollten die Eingriffsschwellen abgesenkt werden. So wie bei einem Leistungsbilanzdefizit müsste die Kommission auch bei einem Überschuss bereits bei maximal vier Prozent und nicht erst bei sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts aktiv werden. Im „korrektriven Arm“ bedarf es bei Überschüssen eines Sanktionsmechanismus.

Insgesamt dürfte aber die Problematik heterogener Strukturen in der Eurozone längerfristiger Natur sein. Vor diesem Hintergrund erscheint der Übergang in eine „Ausgleichsunion“ unvermeidbar, in der die starken die schwachen Euro-Partner beim Aufbau ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch ein Abschöpfen von Leistungsbilanzüberschüssen finanziell stärker als bisher unterstützen. Dies würde den ursprünglichen Konvergenzgedanken im europäischen Integrationsprozess wiederbeleben. Deutschland, das als Volkswirtschaft lange Zeit von den Überschüssen profitierte, wäre so verstärkt in die Verantwortung einzubinden.

3. Zukunftssicherung gelingt nicht über Niedriglöhne, sondern über eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung. Der Umverteilung zugunsten von Kapitaleinkommen muss ein Ende gesetzt werden, um der wachsenden Ungleichheit entgegenzutreten. Koordination und verbesserte Harmonisierung sind besser als sinnloser Politikwettbewerb in Form einer Abwärtsspirale bei Steuern und Löhnen. Hierzu kann europäische Politik insbesondere die arbeitsmarkt- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen schaffen.

4. Mit einer gemeinsamen, koordinierten Schuldenaufnahmepolitik ist der Spekulation mit staatlichen Anleihen auf dem Kapitalmarkt entgegenzutreten. Dies kann auch ein Ansatzpunkt für eine neu zu schaffende und mit einem ausreichenden Finanzvolumen auszustattende EU-Finanzpolitik sein.
5. Eine europäische Sozialunion muss die sozialen Sicherungssysteme stärken. Einen Einstieg dazu kann die europäische Arbeitslosenversicherung bieten.
6. Das Euro-Geldsystem ist eine wichtige Infrastruktur, die nicht der Spekulation ausgeliefert sein darf. Die EU-Finanzmarktregulierung hat weit über die Bankenunion hinauszugreifen.
7. Alles in allem geht es um die Lebensbedingungen der Menschen in der EU. Ohne eine zunehmende Partizipation der Menschen am Wohlfahrtsanstieg besteht die Gefahr, dass sich immer mehr enttäuschte Bürgerinnen und Bürger von nationalstaatlichen Populistinnen und Populisten Problemlösungen erhoffen. Tatsache ist allerdings, dass die Zeiten, in denen sich durch den nationalen Wettbewerb Wohlstand generieren ließ, zu Ende gehen. Kooperation ist gefragt. Damit die Ergebnisse der Zusammenarbeit auch eine breite Bevölkerung erreichen, ist eine weitere sichtbare Demokratisierung der EU-Organe dringend geboten.

Maßnahmen für Deutschland

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* weist seit nunmehr 43 Jahren auf die dringende Notwendigkeit einer anderen Wirtschaftspolitik auch auf der nationalen Ebene hin. Die reichliche Überschussliquidität der Vermögenden und Unternehmen setzt auch den Staat immer mehr unter Druck, die öffentliche Daseinsvorsorge für profit-orientierte Unternehmen zu öffnen und zu privatisieren. Eine weitere wesentliche Triebkraft für die Finanzmarktorientierung ist hier auch die Privatisierung der Altersvorsorge. Eine „Riester- und Rürup-Rente“ hätte es nie geben dürfen. Drohende Altersarmut wird damit nicht bekämpft. Für die Alterssicherungssysteme müsste stattdessen eine

deutliche (Rück-)Verlagerung der privaten Altersvorsorge in die gesetzliche und solidarische Sozialversicherung mit Umlagefinanzierung herbeigeführt werden. Ergänzend dazu ist zur Reduktion des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsangebots das generelle Renteneintrittsalter wieder auf 65 Jahre abzusenken, bei besonders belasteten Beschäftigungsgruppen auf 63 Jahre. Die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung ist merklich anzuheben, und die Angleichung der Renten zwischen Ost- und Westdeutschland muss unverzüglich durchgesetzt werden. Auch Selbstständige sind in das Rentensystem zu integrieren.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat zudem immer wieder aufgezeigt und vorgerechnet (zuletzt ausführlich im MEMORANDUM 2017), dass eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung ohne eine drastische kollektive Arbeitszeitverkürzung in Richtung 30-Stunden-Woche bei vollem Lohn- und Personalausgleich nicht mehr möglich ist. Zusätzlich ist der Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors nötig, um vor allem Langzeitarbeitslosen einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die neu zu schaffenden mindestens 500.000 Stellen müssen sozialversicherungspflichtig sein und ein existenzsicherndes Einkommen garantieren. Dabei muss es sich um neue gemeinwohlorientierte Stellen handeln, die von regionalen Beiräten zu vergeben sind.

Eine Arbeitszeitverkürzung ist dabei gleichzeitig auch ein Instrument zur Abschöpfung der hohen funktionslosen und völlig ungleich verteilten Net togeldvermögensbildungen in den privaten Haushalten und Unternehmen. Dadurch würde sich zwar die Rentabilität der Unternehmen verschlechtern. Diese bewegt sich aber auf einem sehr hohen Niveau. Es bliebe auch bei einer Absenkung der Profitrate hinreichend Geld für innovative Investitionen übrig. Der geringeren Rentabilität stünden höhere Einkommen bei den abhängig Beschäftigten sowie weniger Arbeitslosigkeit gegenüber – und damit eine Nachfragebelebung und infolgedessen Wohlstandsmehrung insgesamt.

Eine Umverteilung der Wertschöpfung zu den abhängig Beschäftigten verlangt auch, neben verteilungsneutralen Reallohnsteigerungen, nach Gewinn- und Kapitalbeteiligungen. Dabei würden die abhängig

Beschäftigten an den versteuerten Gewinnen der Unternehmen beteiligt, sodass sie danach den erhaltenen Gewinn auch in Kapitalbeteiligungen umwandeln könnten. Dies wäre ein taugliches Instrument zur Bekämpfung der kontraproduktiven hohen Vermögenskonzentration.

Die Einführung eines von Anfang an mit 8,50 Euro brutto je Stunde zu niedrig angesetzten gesetzlichen Mindestlohns hat zu wenig zur Verbesserung der prekären Lage an den Arbeitsmärkten und der allgemeinen Lebenssituation beigetragen. Zwar ist die Zahl der Beschäftigten mit Niedriglöhnen von 20 Prozent (2014) auf 17 Prozent (2016) zurückgegangen. Doch trotz des Gesetzes bekamen 2016 rund 2,7 Millionen Beschäftigte in Deutschland nicht den gesetzlichen Mindestlohn, wie gerade eine Studie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Instituts (WSI) herausgefunden hat. So verdienten 2016 rund 43 Prozent der Beschäftigten in privaten Haushalten weniger als 8,50 Euro pro Stunde. Im Hotel- und Gaststättengewerbe waren es 38 Prozent, im Einzelhandel etwa 20 Prozent. Auch wenn der zurzeit geltende gesetzliche Mindestlohn von 8,84 Euro zum Jahreswechsel 2018/2019 voraussichtlich um 4,8 Prozent auf 9,19 Euro steigen sollte, ist er immer noch ein Armutslohn. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert deshalb einen Mindestlohn von brutto 12,00 Euro die Stunde. Dies würde bei einer 35-Stunden-Woche einem Bruttoarbeitsentgelt von 1.806 Euro pro Monat entsprechen.

Für den dringend notwendigen sozial-ökologischen Umbau wiederholt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die schon alte Forderung nach einem staatlichen Investitions- und Ausgabenprogramm von jährlich 120 Milliarden Euro. Die Ausgaben verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15 Milliarden Euro), kommunale Ausgaben (10 Milliarden Euro), sozialer Wohnungsbau und energetische Gebäudesanierung (20 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (30 Milliarden Euro), inklusive der Mittel für eine Erhöhung der Hartz-IV-Sätze.

Zur sofortigen Finanzierung des Investitions- und Ausgabenprogramms wird dringend eine staatliche Kreditaufnahme angemahnt. Zum Investitionsstau hat die Schuldenbremse massiv beigetragen. Drin-

gend geboten ist eine Rückkehr zur „goldenene Regel“ der Finanzpolitik: Der Staat muss sich im Umfang seiner Nettoinvestitionen wieder fremdfinanzieren können. Damit würde er seine Ausgabenflexibilität erhöhen und zu aktuell überaus niedrigen Zinsen Investitionen mit hoher gesellschaftlicher Rendite anstoßen können. Ergänzend muss es endlich zu einer gerechten Steuerpolitik kommen:

- Zur Abschöpfung der in Deutschland reichlich vorhandenen Liquidität, einer „räuberischen Ersparnis“ (John Maynard Keynes), ist eine einmalig auf zehn Jahre gestreckte Vermögensabgabe von 20 Prozent einzuführen. Zusätzlich ist wieder eine dauerhafte Vermögensteuer einzuführen. Der Steuersatz ist auf 2 Prozent des gesamten persönlichen Nettovermögens (Geld- und Sachvermögen) von mehr als 500.000 Euro zu erheben.
- Bei der Besteuerung von Kapitalunternehmen ist der Körperschaftsteuersatz von derzeit 15 auf 30 Prozent anzuheben. Ausgeschüttete Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen sind nicht länger steuerfrei zu stellen.
- Die Gewerbesteuer ist in eine Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen. Hier sind u.a. auch alle freien Berufe mit Befreiungsgrenzen in die Steuerpflicht zu nehmen.
- Die Kapitaleinkünfte sind wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz zu besteuern. 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 abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften Freibetrages der Ehepartnerin bzw. Ehepartners begrenzt werden.
- Der Solidaritätszuschlag muss bleiben. Die Einnahmen werden zur Förderung strukturschwacher Regionen in Ost und West benötigt. Dauerhafte Armutsgebiete und die massenhafte Abwanderung von Arbeitssuchenden müssen verhindert werden.
- Um die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, zu beseitigen, fordert die *Arbeitsgrup-*

pe Alternative Wirtschaftspolitik eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung.

- Im Rahmen der europäischen und weltweiten Besteuerung sind die Einführung einer Finanztransaktionsteuer und die bedingungslose Schließung sämtlicher Steueroasen mehr als überfällig. Die Bundesregierung und die EU-Kommission versagen hier auf ganzer Linie.

Abschließend verweist die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hier noch einmal auf die allgemeine ordnungspolitische Forderung nach Wirtschaftsdemokratie. Dazu hat sie bereits im MEMORANDUM 2007 geschrieben: „Das dominant gewordene System eines Finanzmarkt-Kapitalismus verlangt nach einer grundsätzlichen Korrektur. Mit Reformen oder einer ausschließlichen makroökonomischen Politik ist den kapitalistischen Verwerfungen nicht mehr beizukommen.“

* * *

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2018 wurde bis zum 31.03.2018 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf
 Andrea Adrian, Bremen
 Susanne Agne, Bad Oldesloe
 Michael Ahlmann, Blumenthal
 Jutta Ahrweiler, Oberhausen
 Detlef Ahting, Braunschweig
 Prof. Dr. Erwin Jan Gerd Albers,
 Magdeburg
 Markus Albrecht, Düsseldorf
 Saverio Amato, Stuttgart
 Dr. Werner Anton, Merseburg
 Lutz Apel, Bremen
 Horst Arenz, Berlin
 Norbert Arndt, Herne
 Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
 Jo Arnold, Schwabach

Sylvia Artzen, Wehrheim
 Peter Artzen, Wehrheim
 Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld
 Erich Bach, Bad Nauheim
 Jana Bachert, Freiburg
 Clarissa Bader, Hattingen
 Dr. Volker Bahl, Pullach
 Bernd Bajohr, Münster
 Berthold Balzer, Fulda
 Robert Bange, Oelde
 Ursula Bär, Kall
 Hans Joachim Barth, Wiesbaden
 Stephan Bartjes, Krefeld
 Hagen Battran, Heuweiler
 Jochen Bauer, Herne

MEMORANDUM 2018

Wolfgang Bayer, Berlin
Herbert Bayer, Frankfurt
Mechthild Bayer, Karlsruhe
Helmut Becker, Köln
Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein
Vielen
Herbert Behrens, Osterholz-Scharmbeck
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Rüdiger Beins, Barsinghausen
Anke Beins, Barsinghausen
Andreas Beldowski, Lübeck
Michael Bellwinkel, Dortmund
Ralf Beltermann, Hattingen
Jochen Berendsohn, Hannover
Tilman von Berlepsch, Berlin
Heinrich Betz, Braunschweig
Sabine Beutert, Köln
Wolfgang Bey, Chemnitz
Joachim Beyer, Bochum
Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen-Rorup
Rainer Bicknase, Langen
Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
Monika Bietz, Nieder-Olm
Dr. Fritz Bilz, Köln
Thomas Birg, Hattingen
Matthias W. Birkwald, Köln
Heinrich Birner, München
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Prof. Dr. Arno Bitzer, Dortmund
Andreas Blechner, Burgdorf
Dr. André Bleicher, Biberach
Dr. Antje Blöcker, Ilsede-Münstedt
Günter Blötzheim, Köln
Matthias Blöser, Frankfurt
Dirk Blotevogel, Troisdorf
Josef Böck, Großenseebach
Peter-Josef Boeck, Bielefeld
Peter Boettel, Göppingen
Gerd-Uwe Boguslawski, Northeim

Karl-Heinz Böhme, Wolfenbüttel
Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Witten
Reinhard Borgmeier, Paderborn
Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Manfred Böttcher, Hannover
Dr. Ulrich Brack, Haltern am See
Maren Bracker, Kassel
Giesela Brandes-Steggewertz, Osnabrück
Franz Brandl, Lam
Klaus Brands, Drolshagen
Monika Brandt, Dortmund
Prof. Dr. Peter Brandt, Berlin
Eberhard Brandt, Hamburg
Lothar Bratfisch, Herford
Dietrich Brauer, Oberhausen
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun, Magdeburg
Peter Braun, Rödinghausen
Leo Braunleder, Wuppertal
Carsten Bremer, Braunschweig
Ulrike Breth, Koblenz
Uli Breuer, Frankfurt
Dr. Oskar Brilling, Schwelm
Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
Theresa Bruckmann, Worpswede
Karin Brugger, Neu-Ulm
Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
Prof. Dr. Margret Bülow-Schramm, Hamburg
Torsten Bultmann, Bonn
Hans-Ulrich Bünger, Freudenstadt
Jürgen Burger, Bremen
Günter Burkart, Offenbach
Kai Burmeister, Stuttgart
Dr. Ulrich Busch, Berlin
Günter Busch, Reutlingen
Prof. Dr. Klaus Busch, Berlin
Veronika Buszewski, Herne
Rainer Butenschön, Hannover
Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Köln
Dr. Carolin Butterwegge, Köln
Luis Caballero-Sousa, Mainz

Jörg Cezanne, Mörfelden-Walldorf	Claudia Eggert-Lehmann, Hagen
Dr. Christian Christen, Berlin	Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Heinz-Günter Clasen, Duisburg	Uschi Eiter, Kirchdorf im Wald
Astrid Clauss, Mainz	Stephan Elkins, Marburg
Martine Colonna, Hamburg	Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen
Peter-Martin Cox, Frankfurt	Michael Endres, Düsseldorf
Dr. Gregor Czisch, Kassel	Gerhard Endres, München
Annette Dahms, Nürnberg	Dieter Engel, Wiesbaden
Monika Damaschke, Lüneburg	Klaus Engelbrecht, Bochum
Dr. Klaus Dammann, Hamburg	Walter Erb, Darmstadt
Holger Dankers, Stade	Joachim Ernst, Bremen
Wolfgang Denecke, Leipzig	Otto Ersching, Lüdenscheid
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg	Rolf Euler, Recklinghausen
Herbert Derkßen, Kleve	Walter Fabian, Hannover
Walter Deterding, Hannover	Wolfgang Faissner, Aachen
Richard Detje, Ahrensburg	Jürgen Falkenstein, Göppingen
Alexander Deutsch, Schwerin	Reinhold Falta, Mainz
Karsten Deutschmann, Berlin	Frank Fassin, Köln
Theodor Dickmann, Bad Homburg	Nico Faupel, Groß Kreutz
Joachim Diebitsch, Seelze	Hinrich Feddersen, Hamburg
Reinhard Dietrich, Bremerhaven	Josef Fehlandt, München
Kirsten Dinnebier, Marburg	Dr. Peter Fehn, Anklam
Helmut Dinter, Wessobrunn	Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach
Hans-Peter Dohmen, Remscheid	Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
Wolfgang Dohn, Hanau	Jörg Ferrando, Frankfurt
Jochen Dohn, Hanau	Herbert Fibus, Übach-Palenberg
Prof. Dr. Ulrich Dolata, Stuttgart	Harald Fiedler, Friedrichsdorf
Günter Domke, Düsseldorf	Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg
Harry Domnik, Bielefeld	Dr. Ulrich Fiedler, Berlin
Dr. Hans-Georg Draheim, Leipzig	Bernd Fiegler, Köln
Werner Dreibus, Wagenfeld	Dr. Fritz Fiehler, Husum
Dieter Dressel, Berlin	Josef Filippek, Lüdenscheid
Dr. Dominik Düber, Betzdorf	Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Rolf Düber, Erfurt	Marion Fisch, Hamburg
Dr. Dietmar Düe, Kassel	Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall	Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
Jochen Ebel, Borkheide	Maria Fischer, Biessenhofen
Michael Ebenau, Jena	Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
Claudia Eberhard, Hannover	Arno Fischer, Peine
Roman Eberle, Dortmund	Volker Fischer, Berlin
Horst Eberlein, Pettstadt	Tino Fleckenstein, Aschaffenburg
Dirk Ebert, Radebeul	Hermann Fleischer, Salzgitter
Gunter Ebertz, Berlin	Wolfgang Förster, Speyer
Raimund Echterhoff, Wuppertal	Uwe Foullong, Bottrop
	Matthias Frauendorf, Dresden

MEMORANDUM 2018

Otfried Frenzel, Chemnitz
Dr. Joke Frerichs, Köln
Günter Frey, Burgau
Klaus Friedrich, Würzburg
Daniel Friedrich, Hamburg
Marianne Friemelt, Frankfurt
Rainer Fritzsche, Berlin
Günter Froschauer, Düsseldorf
Edith Fröse, Duisburg

Dr. Philipp Gabsch, Rostock
Ludger Gaillard, Göttingen
Gabriela Galli, Werther
Dr. Irene Gallinge, Berlin
Prof. Dr. Berthold Gasch,
Baiersbronn
Sabine Gatz, Hannover
Thomas Gauger, Essen
Claire Gautier, Bremen
Dieter Gautier, Bremen
Elmar Gayk, Trebel
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Werner Geest, Wedel
Andreas Gehrke, Hannover
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
Hagen
Justin Gentzer, Berlin
Dr. Roman George, Diez
Dr. Cord-Albrecht Gercke,
Geilenkirchen
Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,
Obertshausen
Renate Gerkens, Eutin
Dr. Sabine Gerold, Leuna
Lisa Gesau, Northeim
Rainer Girndt, Bochum
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
Heiko Glawe, Berlin
Marlu Gleiser, Bad Hersfeld
Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
Christian Gloede, Bremen
Renate Gmoser, Neckartailfingen
Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim
Joachim Gogoll, Nottuln
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt

Susanne Gondermann, Hamburg
Manfred Gornik, Gladbeck
Thomas Gorsboth, Bad Orb
Maik Gößling, Köln
Arno Gottschalk, Bremen
Moritz Gramm, Frankfurt
Gerhard Grawe, Ense
Regine Greb, Siegen
Angelo Greiner, Schorndorf
Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
Herbert Grimm, Dortmund
Julia Großholz-Michniok,
Aschaffenburg
Christoph Großmann, Salzgitter
Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen,
Hamburg
Walter Gruber, Salzgitter
Rainer Gryschnko, Mainz
Günter Grzega, Treuchtlingen
Dr. Wolfgang Güttler, Halle

Simon Habermaß, Berlin
Dr. Elsa Hackl, Wien
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
Volker Hahn, Bad Gandersheim
Ellen Hainich, Lindenberg
Ulf Halbauer, Ilsenburg
Andreas Hallbauer, Berlin
Antje Hamann, Gladbach
Andreas Hammer, Östringen
Detlef Hansen, Görmin
Christian Harde, Berlin
Jürgen Hartmann, Wolfenbüttel
Rosmarie Hasenköx, Wuppertal
Rüdiger Hauff, Stuttgart
Wolfgang Haupt, Renningen
Kornelia Haustermann, Rastede
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
Lothar Havemann, Leipzig
Helga Hecht, Bielefeld
Jörg Heiderich, Hofgeismar
Alexander Heieis, Itzehoe
Siegfried Heim, Ulm
Michael Hein, Schwelm
Dr. Cornelia Heintze, Leipzig

- Dieter Heisig, Gelsenkirchen
Susanne Held, München
Julius Heller, Tübingen
Malah Helman, Berlin
Prof. Dr. Fritz Helmedag, Chemnitz
Marita Henkel, Berlin
Jürgen Hennemann, Ebern
Peter Henrich, Flemlingen
Dr. Ralf Henrichs, Münster
Dr. Detlef Hensche, Berlin
Frank Hensley, Dossenheim
Jürgen Hentzelt, Dortmund
Michael Hermund, Bochum
Prof. Dr. Peter Herrmann, München
Philipp Hersel, Berlin
Prof. Dr. Gerhard Heske, Berlin
Dr. Horst Hesse, Leipzig
Jan-Hendrik Heudtlass, Gütersloh
Olaf Hey, Hamburg
Hermann Hibbeler, Lage
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Frank Hiebert, Saarbrücken
Georg Hiermann, Herzogenaurach
Nicolaus Hintloglou, Düsseldorf
Lieselotte Hinz, Düsseldorf
Beate Hoffmann, Hanau
Heinz Hoffmann, Gröditz
Bernhard Hoffmann, Eppelheim
Dr. Heinz-Gerd Hofschen, Bremen
Sepp Hofstetter, Hattingen
Jürgen Hölderhoff, Bielefeld
Helmut Holtmann, Bremen
Rolf Homeyer, Hannover
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
Günter Hoof, Wettringen
Jonas Christopher Höpken,
Oldenburg
Roland Hornauer, Erlangen
Frank Hornschu, Kiel
Jürgen Horstmann, Berlin
Dr. Joachim Hösler, Marburg
Franz Huber, Brunn
Marie-Antoinette Hübner, Lenggries
Rainer Hübner, Lenggries
Gerd Huhn, Friedrichskoog
Martin Huhn, Mannheim
- Frank Hühner, Frankfurt (Oder)
Doris Hülsmeier, Bremen
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
Pohlheim
Franz Hüwe, Wettringen
- Horst Ihssen, Seelze
Tamer Ilbuga, Bremen
- Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
Michael Jäkel, Köln
Dr. Florian Janik, Erlangen
Christoph R. Janik, Wesseling
Dr. Dieter Janke, Leipzig
Helmut Janßen-Orth, Hamburg
Anne Jenter, Frankfurt
Brigitte Jentzen, Flörsbachtal
Berith Jordan, Lübeck
Michael Jung, Hamburg
Karin Junge-Kühne, Detmold
Jörg Jungmann, Wiesbaden
Jürgen Jürgens, München
Herbert G. Just, Wiesbaden
Dr. Heiner Jüttner, Aachen
- Ingrid Kagermeier, Erlangen
Armin Kaltenbach, Affalterbach
Helmut Kanand, Wetter an der Ruhr
Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg
Ralf Kapschack, Witten
Susanna Karawanskij, Leipzig
Bernd Kaßebaum, Frankfurt
Manfred Kays, Braunschweig
Dr. Andreas Keller, Frankfurt
Prof. Erich Kern, Hamburg
Prof. Rolf Kessler, Frankfurt
Karin Kettner, Münster
Dr. Gunnar Ketzler, Kerkrade
Thomas Keuer, Duisburg
Prof. Dr. Hans Ulrich Kibbel,
Basedow
Werner Kiepe, Düsseldorf
Dierk Kieper, Bonn
Wolfgang Killig, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Bernd Klappenecker, Jagsthausen

MEMORANDUM 2018

Manfred Klei, Bad Salzuflen
Michael Klein, Regensburg
Prof. Dr. Hans-Dieter Klein,
Segebiet Mansfelder Land
Dr. Angelika Klein, Segebiet
Mansfelder Land
Sigmar Kleinert, Frankfurt
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
Jürgen Klute, Herne
Dieter Knauß, Waiblingen
Reiner Harald Knecht, Berlin
Detlev Knocke, Bonn
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
Prof. Dr. Helmut Knüppel, Bielefeld
Dieter Knutz, Elsfleth
Anton Kobel, Heidelberg
Dr. Angelika Kober, Leipzig
Erich Koch, Schwabenberg
Cornelia Koch, Braunschweig
Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
Michael Kocken, Nürtingen
Thomas Köhler, Hagen
Bernd Köhler, Münchberg
Roland Kohsieck, Hamburg
Harald Kolbe, Hannover
Otto König, Hattingen
Stefan Konrad, Herne
Wilhelm Koppelman, Bramsche
Prof. Dietrich-W. Köppen, Berlin
Norbert W. Koprek, Hameln
Ina Korte-Grimberg, Hamburg
Marion Koslowski-Kuzu, Salzgitter
Horst Kraft, Düsseldorf
Martin Krämer, Frankfurt
Lothar Kraschinski, Wuppertal
Dr. Ute Kratzmeier, Bretten
Astrid Kraus, Köln
Dieter Krause, Neustadt

Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
Stefan Kreft, Essen
Jutta Krellmann, Coppenbrügge
Peter Kremer, Castrop-Rauxel
Daniel Kreutz, Köln
Walter Krippendorf, Hamburg
Diana Krohe, Bad Oldesloe
Tobias Kröll, Tübingen
Prof. Dr. Tobias Kronenberg,
Aachen
Günter Kronschnabl, Wald
Hans Jürgen Kröger, Bremen
Ulrich Kröpke, Bielefeld
Manuela Kropf, Brüssel
Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim
Beate Krügel, Hannover
Martin Krügel, Hannover
Dr. Stephan Krüger, Berlin
Heinrich Krüger, Berlin
Lothar Krüger, Ascheberg
Reinhard Krüger, Hannover
Stephan Krull, Magdeburg
Gerrit Krull, Oldenburg
Bernd Krumme, Kassel
Werner Krusenbaum, Mülheim
an der Ruhr
Klaus Jürgen Kubig, Mülheim
an der Ruhr
Werner Kubitz, Salzgitter
Hajo Kuckero, Bremen
Michael Kuehn, Münster
Michael Kugelmann, Neu-Ulm
Marianne Kugler-Wendt, Heilbronn
Ronny Kühnert, Burgstädt
Dr. Roland Kulke, Brüssel
Stefanie Kümmel, Neuss
Alfons Kunze, Germering
Peter Kurbjuweit, Hameln
Wilfried Kurtzke, Frankfurt
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg

Horst Langmaak, Feldkirchen
Winfried Lätsch, Berlin
Detlev von Larcher, Weyhe
Markus Lauber, Köln

Bernd Lauenroth, Hattingen
Jörg Lauenroth-Mago, Rätzlingen
Richard Lauenstein, Lehrte
Steven Lavan, Kassel
Rainer Lehmann, Frankfurt
Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul
Bruno Leidenberger, Feldkirchen
Dr. André Leisewitz, Weilrod
Rolf Lemm, Glava, Schweden
Georg Liebl, Leidersbach
Hartmut Limbeck, Zetel
Hartmut Lind, Bad Münster
Godela Linde, Marburg
Hedwig Lindemann, Rugensee
Beate Lindemann, Rugensee
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz
Ralf Linder, Hamburg
Axel Lippek, Bochum
Wolfgang Lippel, Nienburg
Jürgen Locher, Bad Kreuznach
Jochem Loeber, Übach-Palenberg
Dr. Barbara Loer, Bremen
Klaus Peter Lohest, Waldeschen
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
Walter Lohne, Aachen
Steffen Lübbert, Lüneburg
Regine Lück, Rostock
Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt
Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
Jürgen Luschberger, Düsseldorf
Sibylle Lust, München
Lothar Lux, Herten

Henry van Maasakker, Nijmegen
Gerd Mack, Ulm
Dr. Jens Maeße, Mainz
Christiane Makus, Bochum
Burkhard Malotke, Mosbach
Annette Malottke, Koblenz
Gerd Mankowski, Flensburg
Frank Mannheim, Hannover
Dr. Sabine Manning, Berlin
Axel W. Marek, Wiesbaden
Manfred Margner, Oldenburg
Heike Marker, Recklinghausen
Dr. Peter Marquardt, Bremen

Wolfgang Marquardt, Solingen
Prof. Dr. Ralf-Michael Marquardt,
Lüdinghausen
Heico Marschner, Bremerhaven
Heinz Martens, Oberhausen
Heike Marx, Straußfurt
Uta Matecki, Klein Vielen
Martin Mathes, Berlin
Philipp Mattern, Berlin
Prof. Dr. Harald Mattfeldt,
Hamburg
Horst Maylandt, Sprockhövel
Frank Mecklenburg, Schwerin
Thomas Mehlin, Netphen
Klaus Mehnert, Radolfzell
Christine Meier, Berlin
Michael Meineke, Hamburg
Dr. Heinz-Rudolf Meißen, Berlin
Gerhard Meiwald, Friedberg
Beate Mensch, Wiesbaden
Helmut Menzel, München
Reinhard Meringer, Hof
Jonas Metz, Wuppertal
Thomas Meyer-Fries, München
Hans-Josef Michels, Köln
Manuel Michniok, Aschaffenburg
Dr. Hans Mittelbach, Berlin
Dr. Wolfgang Mix, Berlin
Prof. Günther Moewes, Dortmund
Peter Mogga, Stolberg
Annegret Mohr, Bonn
Gerald Molder, Braunschweig
Manfred Moos, Frankfurt
Melanie Mörchen, Hamburg
Marc Mulia, Oberhausen
Michael Müller, Berlin
Bernhard Müller, Hamburg
Gregor Müller, Kabelsketal
Prof. Dr. Klaus Müller, Lugau
Norbert Müller, Oberhausen
Petra Müller, Hamburg
Klaus Müller-Wrasmann, Hannover
Uwe Myler, Bonn

Jochen Nagel, Groß-Gerau
Dr. Georg Nagele, Hannover

MEMORANDUM 2018

Martin Nees, Köln
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
Joachim Neu, Berlin
Bernd Neubacher, Lübeck
Peter Neumaier, Wiesbaden
Klaus Neuviens, Dortmund
Wolfgang Niclas, Erlangen
Gerd Nier, Göttingen
Laurenz Nurk, Dortmund

Ralf Oberheide, Springe
Dr. Paul Oehlke, Köln
Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
Hans Oette, Neuenstadt
Jürgen Offermann, Neustadt
am Rübenberge
Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen
Dr. Rainald Ötsch, Berlin
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
Stephan Otten, Köln
Wilfried Ottersberg, Schandelah
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld
Walter Otto-Holthey, Playa Del
Hombre

Heinrich Paul, Roth
Roland Pauls, Witten
Dieter Pauly, Düsseldorf
Fritz Peckedrath, Detmold
Klaus Pedoth, Recklinghausen
Josef Peitz, Krefeld
Prof. Peter Peschel, Essen
Finn Petersen, Schleswig
Heinz Pfäfflin, Nürnberg
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
Dr. Wolfram Pfeiffer,
Raguhn-Jessnitz
Bartholomäus Pfisterer, Obing
Klaus Pickshaus, Frankfurt
Michael Pilz, Hanau
Fabian Pilz, Hanau
Rainer Pink, Berlin
Oskar Pöhlke, Salzgitter
Jörg Pöse, Niedernhausen
Gisa Prentkowski, Frankfurt
Dieter Prottengeier-Wiedmann, Roth

Patrick Prüfer, Mülheim an der Ruhr
Prof. Dr. Ralf Ptak, Wankendorf
Marianne Putzker, Braunschweig
Dieter Pysik, Walldürn

Michael Quetting, St. Ingbert

Lilo Rademacher, Friedrichshafen
Stefan Robert Rascher, Fulda
Wolfgang Räschke, Salzgitter
Dr. Paul Rath, Münster
Oliver Rath, Hünstetten
Peter Rauscher, Nürtingen
Heinz Rech, Essen
Alexander Recht, Köln
Herbert Recker, Hameln
Frank Rehberg, München
Hans-Joachim Reimann, Bremen
Jörg Reinbrecht, Hannover
Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow
Stefanie Marie Reinwarth,
Fürstenfeldbruck
Christian Reischl, München
Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim
Carmen Remus, St. Wendel
Herbert Rensing, Blomberg
Thomas Ressel, Kelkheim
Dr. Norbert Reuter, Berlin
Christa Revermann, Berlin
Thomas Rexin, Regensburg
Dr. Gerhard Richter, Buckow
Anne Rieger, Graz
Frank Riegler, Bubenreuth
Siegfried Riemann, Bruchköbel
Michael Ries, Hannover
Monika Rietze, Celle
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg
Mark Roach, Hamburg
Wilhelm Robertz, Windeck
Ulrike Rogat, Bielefeld
Günter Roggenkamp, Moers
Katharina Roloff, Hamburg
Nanna-Josephine Roloff, Hamburg
Dr. Stephanie Rose, Hamburg
Sigrid Rose, Bielefeld
Eckart Rosemann, Kaarst

- Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
Dr. Volker Roth, Düsseldorf
Holger Rottmann, Rüthen
Franz-Josef Röwekamp, Münster
Albert Rozsai, Düsseldorf
Hajo Rübsam, Homberg
Anke Rudat, Hagen
Hans-Peter Rudolph, Vellmar
Stefan Rudschinat, Hamburg
Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld
Walter Rüth, Ratingen
- Yvonne Sachtleben, Essen
Robert Sadowsky, Gelsenkirchen
Prof. Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
Gert Samuel, Düsseldorf
Bernhard Sander, Wuppertal
Anne Sandner, Münster
Günter Sanné, Eschborn
Ruth Sauerwein, Hagen
Enzo Savarino, Friedrichshafen
Günther Schachner, Peiting
Manfred F.G. Schäffer,
Bad Oeynhausen
Remo Schardt, Mömbris
Alexander Scharft, Nordhausen
Angela Scheffels, Neuberg
Gerald Scheidler, Bremen
Christoph Scherzer, Düsseldorf
Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg
Burkhard Schild, Aachen
Heiner Schilling, Bremen
Henning Schimpf, Stuttgart
Dominik Schirmer, Kiefersfelden
Dr. Andreas Schlegel, Northeim
Gudrun Schlett, Coesfeld
Thorsten Schlitt, Mülheim
an der Ruhr
Dr. Rolf Schmachtenberg, Berlin
Christian Schmidt, Olten
Detlef Schmidt, Gladbeck
Detlev Schmidt, Duisburg
Gabi Schmidt, Bochum
Gabriele Schmidt, Gladbeck
Gisbert W. Schmidt, Hamburg
Gudrun Schmidt, Frankfurt
- Prof. Dr. Hajo Schmidt, Hagen
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
Karl-Heinz Schneider, Augsburg
Gottfried Schneider, Hallerndorf
Günter Schneider, Unna
Dr. Olaf Schneider, Stuttgart
Lino Schneider-Bertenburg,
Düsseldorf
Wilfried Schollenberger, Heidelberg
Dieter Scholz, Berlin
Jariv Schönberg, Odenthal
Detlev Schönborn, Berlin
Andreas Schönfeld, Leipzig
Christian Schreiner, Oberursel
Dr. Patrick Schreiner, Bielefeld
Birgit Schröder, Hattingen
Prof. Dr. Mechthild Schrooten,
Berlin
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Peter Schrott, Berlin
Dr. Michael Schuler, Tecklenburg
Katharina Schüler, Witten
Karin Schüller-Mirza, Frankfurt
Matthias Schult, Detmold
Hans-Peter Schulz, Wuppertal
Hartmut Schulz, Wunstorf
Benjamin Schulz, Mainz
Guido Schulz, Freiburg
Thorsten Schumacher, Hannover
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,
Berlin
Prof. Dr. Susanne Schunter-
Kleemann, Bremen
Hartmut Schurig, Berlin
Andreas Schüßler, Bielefeld

MEMORANDUM 2018

Sandra Schuster, Berlin
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
Kevin Schütze, Berlin
Ingo Schwan, Kassel
Prof. Dr. Jürgen Schwark, Bocholt
Helmut Schwarz, Münster
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Prof. Dr. Franz Segbers, Kelkheim
Reinhard Seiler, Lemgo
Frank Sichau, Herne
Gerd Siebecke, Hamburg
Thorsten Sieber, Lehrte
Regina Siepelmeyer, Schlangenbad
Dr. Alexander Silbersdorff,
Göttingen
Jutta Simon, Bielefeld
Dr. Ralf Sitte, Berlin
Alfred Skambraks, Berlin
Harry Skiba, Braunschweig
Gert Söhlein, Kist
Margarete Solbach, Helpsen
Dr. Jörg Sommer, Bremen
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Thomas Sorg, Altbach
Siegfried Späth, Ulm
Uwe Spitzbarth, Dortmund
Bernd Spitzbarth, Straußfurt
Gabriel Spitzner, Düsseldorf
Sonja Staack, Berlin
Martina Stackelbeck, Dortmund
Andreas Stähler, Niedernhausen
Peter Stahlheber, Hadamar
Jürgen Stamm, Stuttgart
Sybille Stamm, Stuttgart
Siegfried Stapf, Brühl
Alfred Staudt, Schmelz
Theo Steegmann, Duisburg
Lars Stegenwaller, Duisburg
Robert Steinigeweg, Ibbenbüren
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
Kurt Stenger, Berlin
Prof. Dr. Brigitte Stieler-Lorenz,
Berlin
Hartmut Stinton, Bremen
Gerd Stodollick, Arnsberg

Klaus Störch, Flörsheim
Ruth Storn, Bad Vilbel
Herbert Storn, Bad Vilbel
Dr. Detlev Sträter, München
Manfred Sträter, Dortmund
Helmut Süllwold, Dortmund
Wolfgang Süß, Fürth

Ingo Tebje, Bremen
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
Elke Theisinger-Hinkel,
Kaiserslautern
Anneliese Thie, Aachen
Lydia Thies, Bielefeld
Andreas Thomsen,
Bad Zwischenahn
Ulrich Thöne, Berlin
Matthias Threin, Köln
Wolfgang Thurner, Dresden
Christian Thym, Ludwigsburg
Dr. Lothar Tippach, Leipzig
Ulrike Tirre, Wagenfeld
Zayde Torun, Düsseldorf
Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, Berlin
Günter Treudt, Berlin
Daniela Trochowski, Berlin
Dr. Axel Troost, Leipzig
Antje Trosien, Ulm
Uwe Tschirner, Mülheim
Manfred Tybussek, Mühlheim
am Main

Hüseyin Ucar, Bochum
Manfred Ullrich, Dortmund
Detlef Umbach, Hamburg
Marco Unger, Rothenburg a. N.
Hermann Unterhinninghofen,
Frankfurt
Franz Uphoff, Frankfurt
Dr. Hans-Jürgen Urban, Frankfurt

Dr. Kai van de Loo, Bochum
Thomas Veit, Neu-Anspach
Prof. Dr. Dieter Viefhues,
Worpswede
René Vits, Dresden

Stefani Voges, Hamburg
Willi Vogt, Bielefeld
Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
Michael Vollbrecht, Melbeck
Heribert Völler, Kassel
Lisa Vordermeier-Weinstein, Leipzig
Bernd Vorlaeufer-Germer,
 Bad Homburg
Reinhard van Vugt, Siegbach

Klaus Wagner, Frankfurt
Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf
Prof. Dr. Dieter Walter, Potsdam
Rolf Walther, Dessau-Roßlau
Veronika Warda, Bochum
Hans-Dieter Warda, Bochum
Dr. Bert Warich, Berlin
Wilhelm Warner, Hannover
Hugo Waschkeit, Ronnenberg
Georg Wäsler, Taufkirchen
Dr. Hans Watzek, Berlin
Jürgen Wayand, Bremen
Dr. Roberta Weber, Frankfurt
Claudia Weber, München
Marianne Weg, Wiesbaden
Doris Wege, Frankfurt
Dr. Diana Wehlau, Bremen
Torsten Weil, Köln
Dr. Dr. Hagen Weiler, Göttingen
Harald Weinberg, Ansbach
Stefan Welberts, Kleve
Michael Wendl, Kirchanschöring
Klaus Wendt, Heilbronn
Heinz Georg von Wensiersky,
 Bad Bentheim
Markus Wente, Wedemark
Dr. Harald Werner, Bestensee

Ulrich Westermann, Frankfurt
Markus Westermann, Bremen
Gerhard Wick, Geislingen
Jörg Wiedemuth, Berlin
Roland Wiegmann, Hamburg
Margarete Wiemer, Frankfurt
Michael Wiese, Herne
Angelika Wiese, Düsseldorf
Franziska Wiethold, Berlin
Matthias Wilhelm, Kissenbrück
Sven Wingerter, Wald-Michelbach
Thomas Winhold, Frankfurt
Arne Winkelmann, Potsdam
Burkhard Winsemann, Bremen
Johannes Wintergerst, Queidersbach
Darijusch Wirth, Nienburg
Sabrina Wirth, Nienburg
Viktor Wittke, Peine
Herbert Wöhrl, Abensberg
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
Hans-Otto Wolf, Dortmund
Jürgen Wolf, Braunschweig
Rüdiger Wolff, Berlin
Monika Wolpert, Frankfurt
Jürgen Wörner, Berlin
Dr. Beatrix Wupperman, Bremen
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden

Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
Burkhard Zastrow, Tönning
Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw,
 Nisdorf
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Norbert Zirnsak, Würzburg
Kay Zobel, Rostock
Dietmar Zoll, Rostock
Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Europäische Integration: Kooperation statt Nationalismus

Nie war die Europäische Union auf der internationalen Ebene so wichtig wie jetzt. Statt aber ihre historische Chance zur Mitgestaltung der weltweiten Zukunft mit Volldampf und Verve wahrzunehmen, ist die EU mit internen Querelen und Auseinandersetzungen über ihre eigene Ausrichtung beschäftigt. Die internen EU-Problematiken werden nicht nur im Umgang mit der wachsenden sozialen Ungleichheit, sondern auch bei der Flüchtlingsmigration deutlich. Auf internationaler Ebene, etwa beim Umwelt- und Klimaschutz und bei der Beseitigung von Konfliktursachen, ist ebenfalls Europa als Ganzes gefragt, da die europäischen Nationalstaaten als politische Akteure stetig an Gewicht verlieren. Derweil drohen ökonomische Spannungen die EU jedoch weiter zu destabilisieren. Die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte deuten auf eine schwelende Finanzkrise hin – innerhalb der Eurozone, der EU und auch auf der internationalen Ebene. Die Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands sind dabei ein Symptom der ungesunden Entwicklung.

Ein „Weiter so“ kann es für die EU nicht geben. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik sieht in einem Kurswechsel bei der Finanzpolitik, der Korrektur der makroökonomischen Verwerfungen, der Stärkung der sozialen Dimensionen und der sichtbaren Demokratisierung der EU-Organe den Schlüssel zur Stabilisierung der Eurozone und zur Neubegründung der EU.

1.1 Kooperation als Chance

Die Europäische Union geht auf den Gedanken der Friedens- und Wohlstandssicherung durch Kooperation zurück. Diese grundlegende Idee hat viel Wohlstand und vor allem Frieden innerhalb Europas gebracht. Heute steht die EU – bei aller Heterogenität ihrer 28 Mit-

KAPITEL 1

gliedsstaaten – für eine Wirtschaftsform, bei der sowohl Wettbewerb als auch Kooperation betont werden. Kooperation hat vor allem dann ökonomische Rationalität, wenn alle anderen Lösungen teurer sind. Kooperation bedeutet nicht zwangsläufig Solidarität.

Gegenwärtig wird vor allem darüber diskutiert, ob nationalstaatlicher Wettbewerb oder mehr europäische Integration die Zukunft prägen sollen. In vielen Mitgliedsländern gewinnen seit Jahren konservative und nationalistische Kräfte erheblich an Bedeutung. Ihr Erstarken, der Einzug der AfD in den Bundestag und auch der Brexit sind nicht einfach damit zu erklären, dass die wirtschaftliche Lage in den jeweiligen Ländern EU-bedingt katastrophal sei. Trotz zunehmenden Wohlstands erstarken diese Kräfte besonders in den mittelosteuropäischen EU-Ländern. Einfache Erklärungen greifen nicht.

Dennoch ist klar: Ein „Weiter so“ kann es für die Europäische Union nicht geben. Die Frage, wie wirtschaftspolitische Kompetenzen zwischen den Institutionen in Brüssel und den Nationalstaaten aufzuteilen sind, wird zur entscheidenden Herausforderung für die EU. Viele Menschen in der Europäischen Union haben berechtigte Verlustängste und fühlen sich von „Brüssel“ verwaltet. Zu lange wurden von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern die Ängste und Lebensrealitäten der Wachstumsverliererinnen und -verlierer ausgeblendet.

Die EU ist nicht nur ein ökonomischer und politischer Zusammenschluss von Nationalstaaten. Ein Teil der EU-Staaten, die Eurozone, nutzt eine gemeinsame Währung. Der Euro hat sich nach seiner Einführung sofort zu einer stabilen internationalen Leitwährung entwickelt. Innerhalb der Eurozone dagegen ist die Gemeinschaftswährung längst nicht für alle zum Wohlstands- und Stabilitätsgaranten geworden. Vielfach wird die Währungsunion für langanhaltende Krisenerscheinungen verantwortlich gemacht. Eine funktionsfähige Währungsunion, folglich eine Gemeinschaftswährung, setzt Gemeinschaft voraus. Spätestens hier kommt der Wettbewerbsgedanke an seine Grenzen. Gemeinsamkeiten, Gemeinschaft und Solidarität werden in einer existierenden Währungsunion erzwungen. Sonst ist sie vom Zerfall bedroht.

Im Gefolge der internationalen Finanzkrise wurde auf Druck Deutschlands in der Eurozone ein Austeritätsmodell implementiert, das

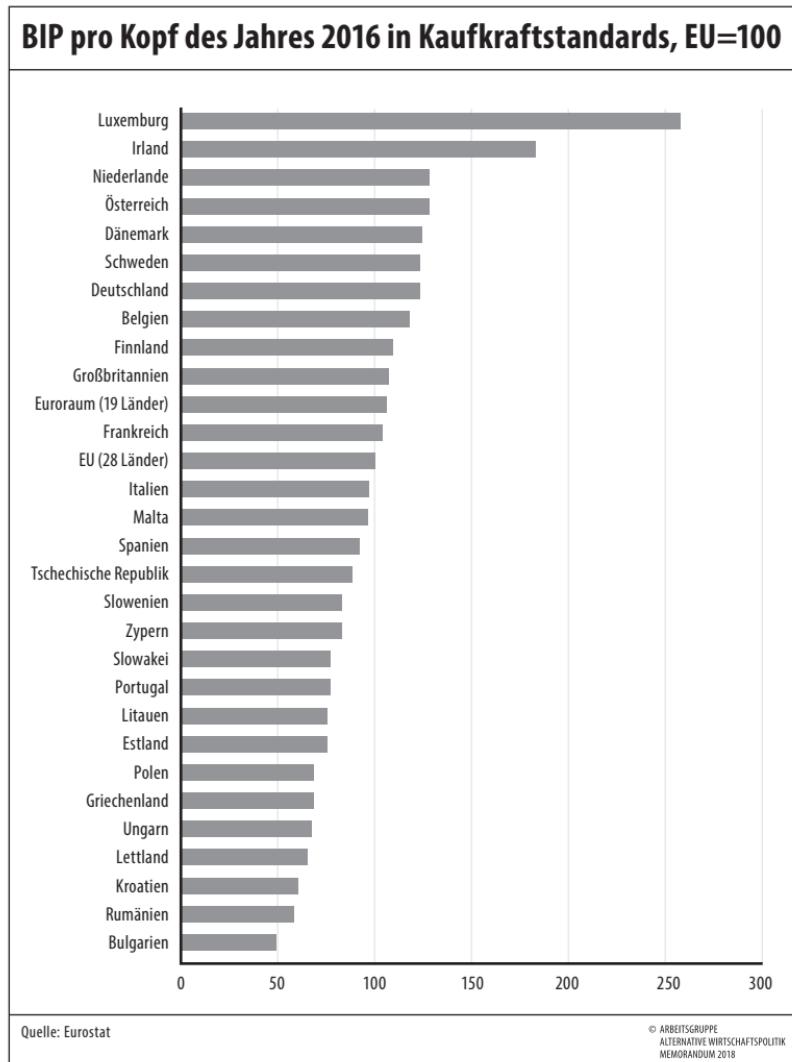
vor allem auf Haushaltsdisziplin setzte und so soziale Spaltung in Kauf nahm. Auch die jetzt zur Stabilisierung der Eurozone von Frankreich und Deutschland diskutierten Pläne ändern daran im Wesentlichen nichts. Darüber darf die geplante Stärkung des EU-Haushalts nicht hinwegtäuschen. Kooperation und Solidarität zwischen den Staaten, aber auch innerhalb von Gesellschaften werden zurückgedrängt. Das neoliberalen Paradigma ist klar zu erkennen. Weitere Leistungsbilanzprobleme sind vorprogrammiert.

1.2 Bestandsaufnahme

In den 28 Mitgliedsstaaten der EU leben 512 Millionen Menschen. Ihr Anteil an der Weltproduktion liegt bei knapp 30 Prozent. Die Europäische Union, besonders aber die Eurozone wurde von der internationalen Finanzkrise 2007/2008 außergewöhnlich stark getroffen. Während sich die gesamtwirtschaftliche Situation im Ursprungsland der Krise, den USA, relativ zügig entspannte, verfestigten sich die Krisenerscheinungen in Europa. Gerade in den Jahren 2012 und 2013 schlügen in Europa offenbar ganz spezifische Effekte zu Buche, die besonders die Eurozone betrafen. Die Betrachtung der entsprechenden Wachstumsraten lässt erkennen, dass die Ländergruppe der Eurozone systematisch der Entwicklung in der gesamten EU hinterherhinkte.

Auf den ersten Blick kann dies so verstanden werden, dass die Währungsunion zu einer Wachstumsbremse mutierte. Doch eine differenzierte Interpretation ist angebracht, denn etliche der Nicht-Euro-Staaten sind Länder mit einem relativ geringen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) und relativ hohen gesamtwirtschaftlichen Zuwachsgraten. Das verweist auf einen Basiseffekt, denn diese relativ hohen Wachstumsraten sind Ausdruck einer nachholenden Wirtschaftsentwicklung. Das BIP pro Kopf in der Eurozone, dem Euro-Währungsgebiet, liegt über dem Vergleichswert der EU (Abbildung auf Seite 64).

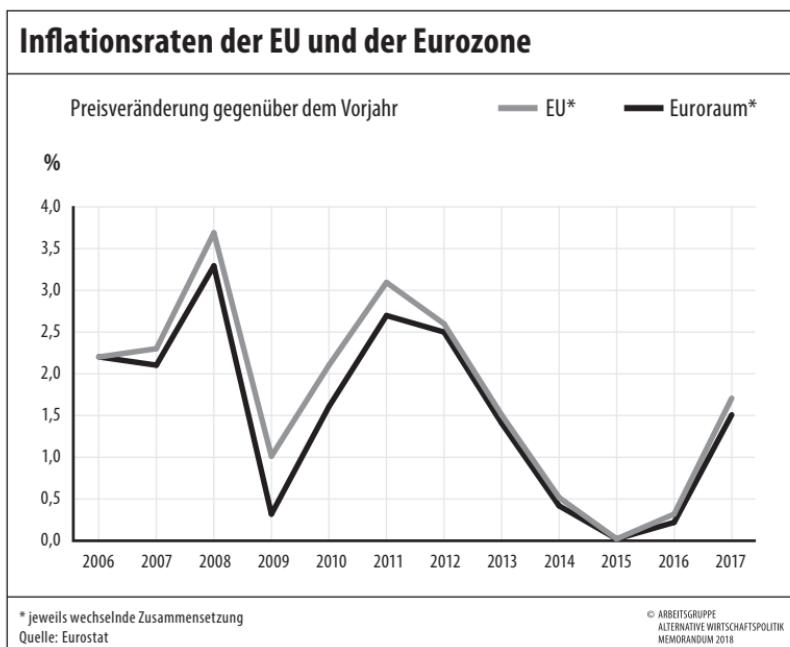
Real lag die gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate in Deutschland im Jahr 2016 mit 1,9 Prozent im EU-Durchschnitt. Im Jahr 2017 legte das deutsche BIP um 2,2 Prozent zu. Das krisengeschüttelte Griechenland



musste noch 2016 eine wirtschaftliche Schrumpfung hinnehmen. Für 2017 zeichnete sich eine Trendwende ab, die allerdings in erster Linie auf einen krisenbedingten Basiseffekt zurückzuführen ist. Bisher liegt das griechische BIP noch deutlich unter dem Wert vor der internatio-

nalen Finanzkrise 2007/2008. Eine Rückkehr zu diesem Niveau wird vermutlich noch Jahre dauern. Inzwischen räumt auch der Internationale Währungsfonds (IWF) ein, dass die im Zuge der Krise angeordnete Austeritätspolitik zu einer ökonomischen Schrumpfung geführt hat und folglich ein Dilemma sowohl für Griechenland als auch für die gesamte Eurozone bedeutet. Durch diese Politik ist die eigentlich angestrebte wirtschaftliche Konvergenz der Mitgliedsstaaten der EU und insbesondere der Eurozone in weite Ferne gerückt.

Die Inflationsrate in Europa war in den vergangenen Jahren gering, zog jedoch zuletzt kräftig an. Dies gilt für die EU als Ganzes ebenso wie für die Eurozone (Abbildung auf dieser Seite). Etliche Mitgliedsländer der EU und der Eurozone waren mit einer drohenden Deflation konfrontiert. In einer solchen Lage werden in der Regel noch weiter sinkende Preise erwartet. Diese deflationären Tendenzen können – wie auch die langjährigen Erfahrungen Japans zeigen – kaum allein durch



KAPITEL 1

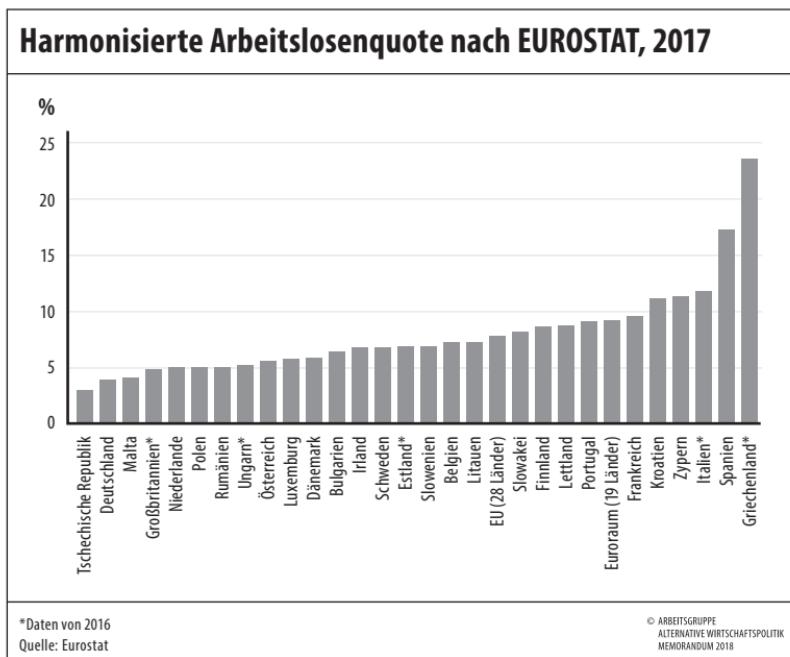
geldpolitische Maßnahmen der Zentralbank bekämpft werden. Stattdessen wären ein Policy-Mix aus lockerer Geldpolitik und expansiver Fiskalpolitik gefragt. Der EU-Fiskalpakt bindet hier jedoch den Mitgliedsstaaten die Hände. Vor diesem Hintergrund ist es als gute Neuigkeit zu betrachten, dass die Deflationsspirale in der EU, aber auch in der Eurozone aktuell gebremst scheint.

Die europäischen Krisenerscheinungen werden besonders am Arbeitsmarkt deutlich. Arbeitsmarktbedingungen haben unmittelbare Relevanz für das Alltagsleben der Menschen. Es ist dieser Bereich, der sich besonders langsam von den Krisenerscheinungen erholt. Die von Eurostat angebotenen Zeitreihen zur harmonisierten Arbeitslosenquote liefern in erster Linie Informationen über die Untergrenze der tatsächlichen Arbeitslosigkeit. So werden etwa Personen, die lediglich eine Stunde pro Woche arbeiten, schon nicht mehr als arbeitslos gezählt. Als arbeitslos gilt zudem nur, wer innerhalb von zwei Wochen für eine neue Beschäftigung verfügbar ist und innerhalb der vergangenen vier Wochen aktiv danach gesucht hat. Dies schlägt sich in besonders niedrigen Werten nieder: Eurostat weist für Deutschland 2017 eine harmonisierte Arbeitslosenquote von 3,6 Prozent aus. Nach der Bundesagentur für Arbeit, welche die tatsächliche Arbeitslosigkeit ebenfalls zu niedrig ausweist, aber nicht ganz so restriktiv vorgeht, lag der Vergleichswert Ende 2017 bei 5,3 Prozent. Damit unterschreitet Eurostat den Wert aus der nationalen Berechnung deutlich.

Die Eurostat-Daten werden hier vor allem Dingen aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit herangezogen und liefern eine grobe Orientierung für die Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt. Auf den nachlaufenden Indikator Arbeitslosenquote hatte die internationale Finanzkrise 2007/2008 zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen. Erst in den Folgejahren kam es zu einem sprunghaften Anstieg. Der Arbeitsmarkt hat sich davon bislang nicht erholt; vielmehr haben sich die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und damit die Lebensbedingungen der Bevölkerung in vielen Mitgliedsländern der EU deutlich verschärft. Dabei liegt die Arbeitslosenquote der Eurozone seit Langem über der in der EU. Tschechien und Deutschland liegen nach der Berechnung von Eurostat im Jahr 2017 bei der harmonisierten Arbeitslosenquote am

unteren Ende der Skala (Abbildung auf dieser Seite). In Griechenland dagegen wird mit einer Arbeitslosenquote von über 20 Prozent ein trauriger Spitzenvwert erreicht. Auch für die nächsten Jahre ist in den krisengeschüttelten Mitgliedsländern keine nennenswerte Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Das hohe Niveau der europäischen Arbeitslosigkeit zeigt sich auch im Vergleich mit der Arbeitslosenquote der USA, dem Ursprungsland der internationalen Finanzkrise, die aktuell bei etwa 4 Prozent liegt, halb so hoch wie in der Eurozone.

Auf dem Arbeitsmarkt wird besonders deutlich, dass in der EU-Wettbewerbswirtschaft nur zum Teil die eigene Leistung und die individuelle Leistungsbereitschaft zählen, dafür jedoch umso mehr die Rahmenbedingungen und die sozio-demografischen Kategorien wie Geschlecht und Alter. So sind in der EU und in der Eurozone Frauen durchschnittlich stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. Dies gilt, wie der 2017 vorgelegte Bericht der EU-Kommission zur



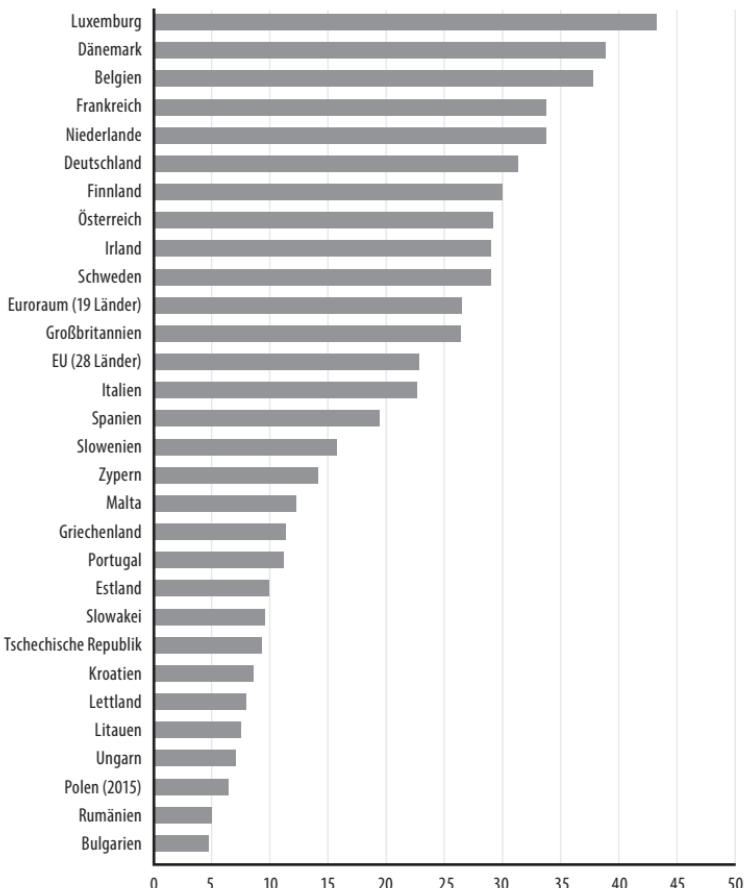
KAPITEL 1

Gleichheit zwischen Mann und Frau belegt, speziell in den besonders krisengeschüttelten Ländern wie Spanien (Frauen: 20,7 Prozent; Männer: 17,4 Prozent), Italien (Frauen: 12,0 Prozent; Männer: 10,2 Prozent) und Griechenland (Frauen: 27,2 Prozent; Männer 18,9 Prozent). Frauen sind offensichtliche Umverteilungsverliererinnen, auch weil die zur Krisenlösung implementierten makroökonomischen Stützungsprogramme vor allem auf den männerdominierten Bereich des produzierenden Gewerbes setzten. Während der aktuellen Haushaltskonsolidierungen setzen viele Länder zudem vor allem Kürzungen in jenen Bereichen durch, in denen überwiegend Frauen beschäftigt sind, etwa im Bildungs- und Gesundheitssektor. Dazu kommen erhebliche Lohndifferenzen zwischen den Geschlechtern („Gender Pay Gap“). Bis heute verdienen laut der EU-Kommission Frauen im EU-Durchschnitt 16,3 Prozent weniger als Männer; in Deutschland beträgt die Einkommensdifferenz sogar 22,0 Prozent. Auch in dieser Hinsicht kann Deutschland kein Vorbild sein.

Besonders hoch ist die Jugendarbeitslosigkeit. Im Durchschnitt der EU lag sie Ende 2017 laut Eurostat bei 16,1 Prozent und in der Eurozone bei 17,9 Prozent. In Griechenland sank die Jugendarbeitslosigkeit von etwa 50 Prozent im Jahr 2016 auf 41 Prozent im Jahr 2017, in Spanien liegt sie bei etwa 37, in Italien bei 32 Prozent. In Frankreich beläuft sich der Wert auf über 22 Prozent. Einer ganzen Generation junger Menschen wird ein gelungener Start ins Erwerbsleben verbaut.

Die Konkurrenz unter den einzelnen Mitgliedsländern der EU hat wesentliche Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsmärkte und spiegelt sich auch in den großen Unterschieden bei den Lohnkosten wider. Entsprechend erzielen die Beschäftigten höchst unterschiedliche durchschnittliche Stundenlöhne (siehe Abbildung auf Seite 69). Die Überzeugung, durch niedrige Löhne ein hohes Wirtschaftswachstum und in der Folge steigenden Wohlstand bei geringer Arbeitslosigkeit zu erreichen, hat sich als unrichtig erwiesen. In Deutschland wurde die Agenda 2010 umgesetzt, und es zeigte sich, dass gerade die Jahre der Nullrunden und des Lohnverzichts zu niedrigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten und wachsender Ungleichverteilung bei steigender Arbeitslosigkeit führten.

Arbeitsentgelte in der EU in Euro, 2016



Quelle: Eurostat

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2018

Die reale Arbeitsproduktivität legte seit der Finanzkrise in der EU sowie in der Eurozone nur um 7 Prozentpunkte zu, bei höchst unterschiedlichen Entwicklungen in einzelnen Ländern. Davon abgeleitet

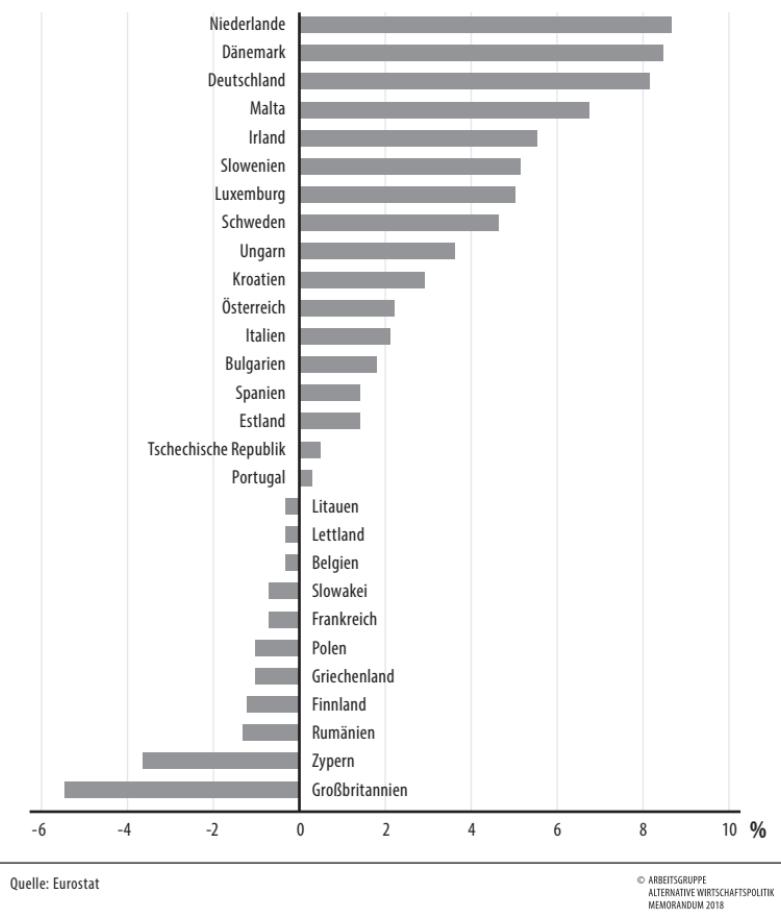
ergeben sich große Unterschiede bei der Entwicklung der Lohnstückkosten. Diese geben das Verhältnis der Arbeitskosten zur Arbeitsproduktivität an und sind ein relevanter Indikator zur Erklärung von Wettbewerbsvorteilen einerseits sowie der Verteilungsfrage in den einzelnen Volkswirtschaften andererseits. Wenn die Lohnstückkosten sinken – wie nach der internationalen Finanzkrise in etlichen EU-Staaten –, heißt das, dass die anteiligen Arbeitseinkommen gemessen an der Produktivitätsentwicklung sinken. Das bedeutet wiederum, dass die anteiligen Kapitaleinkommen steigen.

1.3 Intra-EU-Handel als Krisentreiber?

In der EU wird mehr produziert als verbraucht. Die EU, aber auch die Eurozone verzeichnet gegenüber dem Rest der Welt einen Leistungsbilanzüberschuss. Dieser lag in der EU zuletzt bei 2,1 Prozent des BIP, in der Eurozone sogar bei 4,6 Prozent (Stand: 3. Quartal 2017) – trotz der deutlichen Aufwertung des Euro gegenüber dem US-Dollar. Dabei stellt sich die Situation der einzelnen Mitgliedsländer höchst unterschiedlich dar (Abbildung auf Seite 71). Dies geht nicht nur auf die Volkswirtschaften von Deutschland und den Niederlanden zurück, vielmehr sind am Erwirtschaften des Überschusses zahlreiche andere EU-Mitgliedsländer beteiligt. Gerade die Krisenstaaten wurden mit brachialen Mitteln zur Reduktion ihrer einst hohen Leistungsbilanzdefizite gezwungen.

Auch innerhalb der Eurozone und der EU kommt es zu erheblichen Leistungsbilanzungleichgewichten. In einer einfachen, merkantilistischen Argumentationskette ist ein Leistungsbilanzüberschuss ein Ausdruck von Wettbewerbsfähigkeit. Tatsächlich sind langfristige Leistungsbilanzüberschüsse einzelner EU- und Eurozonen-Staaten gegenüber ihren Partnerländern Symptome einer währungspolitischen Fehlkonstruktion und ein Indiz für strukturelle Probleme. Sie bedeuten den Export von Arbeitslosigkeit. In der Welt des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus sind chronische Leistungsbilanzüberschüsse zugleich ein Symptom für eine schwelende Finanzkrise. In einer Währungsunion

Leistungsbilanz in Prozent des BIP, Dreijahresdurchschnitt 2014–2016



können sie das Gesamtgefüge rasch durch Krisenerscheinungen vor radikale Herausforderungen stellen.

Insgesamt haben die Krisen die Intra-EU-Handelsintegration nicht stoppen können und keineswegs nachhaltig zu einem Handelsrückgang

KAPITEL 1

beigetragen. Der Intra-EU-Handel ist auch 2016 weiter gestiegen; er übertrifft den Handel mit Drittstaaten erheblich. Dies gilt für die EU als Ganzes, aber auch für fast alle Mitgliedsstaaten. Kurzum: Die EU ist ein außerordentlich wichtiger Markt für die meisten Mitgliedsländer. Eine bedeutsame Ausnahme stellt das sich inzwischen von der EU verabschiedende Großbritannien dar, wo der Intra-EU-Handel und der Extra-EU-Handel in etwa gleiche Größenordnungen erreichen.

Auch im Intra-EU Handel existieren erhebliche Ungleichgewichte. Deutschland und die Niederlande produzieren einen chronischen Überschuss. Vergleichbare Werte werden von keinem anderen EU-Land erzielt. Die Exporte innerhalb der EU lagen im Jahr 2016 bei 3.110 Milliarden Euro, das ist ein Plus von 1,3 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Gut ein Fünftel des Intra-EU-Exports geht auf deutsche Exporte zurück. Nummer zwei im Exportgefüge sind die Niederlande, die aufgrund des sogenannten Rotterdam-Effektes einen Anteil von 12,5 Prozent am Intra-EU-Export erreichten. Knapp hinter den Niederlanden kommen Frankreich (11,8 Prozent) und Großbritannien (9,6 Prozent).

Nimmt man für die einzelnen Mitgliedsländer Intra-EU-Importe und Intra-EU-Exporte zusammen, so erhält man Informationen über die Verflechtungsstrukturen innerhalb der Gemeinschaft. Gemessen an den gesamten Handelsaktivitäten erreichten hierbei kleine Volkswirtschaften wie Estland, Luxemburg, Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei mit etwa 80 Prozent besonders hohe Werte. Zum Vergleich: Der Anteil des EU-Handels in Großbritannien liegt lediglich bei gut 49 Prozent.

Wenn Wettbewerb, Koordination und Solidarität die Grundprinzipien in der EU und der Eurozone sind, dann ließen sich die Wettbewerbsvorteile einzelner Volkswirtschaften für die gesamte Gemeinschaft nutzen. Dazu müsste aber klar sein, dass es sich um eine Gemeinschaft und nicht nur um den Zusammenschluss von Nationalstaaten handelt. Kurzum, es müsste der Koordination wirtschaftlicher Interessen ein größerer Raum gegeben werden.

Stattdessen sammeln sich auf der einzelstaatlichen Ebene EU- und Euro-kritische Stimmen. Dies gilt nicht nur im rechten, sondern auch im linken Lager. Dies alles kommt zu einer Zeit, in der sich in der EU,

aber auch in der Eurozone die Erholungerscheinungen verfestigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der Zukunftsgestaltung in Form einer vertieften europäischen Integration oder in Form eines Auseinanderdriftens der Nationalstaaten. Ein „Weiter so“ kann es kaum geben, denn es wird immer klarer, dass diese Gemeinschaft nicht von allein zu wirtschaftlicher Konvergenz der Mitgliedsstaaten führt. Wohlstandsversprechen kann die EU, aber auch die Eurozone derzeit kaum noch einlösen. Verheerend erscheint, dass vor allem innerhalb der einzelnen Nationalstaaten die Ungleichverteilung von Vermögen und Einkommen dramatisch zunimmt. Damit kann die EU, aber auch die Gemeinschaftswährung vordergründig für ein Problem verantwortlich gemacht werden, das gar nicht originär auf sie zurückgeht. Die weltweit zu beobachtende dramatische Zunahme der Einkommensungleichheit innerhalb von Volkswirtschaften ist ein Phänomen des finanzmarktgetriebenen Kapitalismus. Die EU hat diesen zwar in besonderer Form verinnerlicht. Doch ist diese Politik kein Automatismus – eine andere EU ist möglich und nötig.

1.4 Expansive Geldpolitik alimentiert Finanzpolitik – Banken bieten weiterhin eine Angriffsfläche

Kern der Eurozone ist die einheitliche Währung und damit die gemeinsame Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB). Angesichts der langanhaltenden Erholungsprobleme im Währungsraum und der jahrelangen Deflationsgefahr hat die EZB eine Nullzinspolitik verfolgt. Demnach können sich die Banken zu extrem niedrigen Zinsen bei der Zentralbank mit Liquidität versorgen. Die EZB kauft auch nahezu bedingungslos Wertpapiere von Banken auf und wandelt sie zu Zentralbankgeld. Diese Aufkaufpolitik, die auch Staatsanleihen umfasst und nicht immer auf die Qualität der Papiere achtet, ist oftmals gerade von deutscher Seite problematisiert worden. Faktisch jedoch hat sie in einem erheblichen Maße dazu beigetragen, dass die klassischen geldpolitischen Instrumente überhaupt noch im Ansatz greifen und stabilisierend wirken konnten. Die Niedrigzinspolitik

KAPITEL 1

entlastet alle Kreditnehmer – auch die öffentlichen Haushalte – und weitet so indirekt die finanzpolitischen Spielräume. Dies hat unter den Rahmenbedingungen des europäischen Fiskalpaktes eine besondere Bedeutung. Geld- und Finanzpolitik sind über den Zinskanal auf das Engste miteinander verbunden.

Die Haushaltsslage unterscheidet sich zwischen den einzelnen Mitgliedsländern der EU erheblich. Alle Mitgliedsländer setzen entsprechend dem Fiskalpakt auf Konsolidierung. Das Defizit der öffentlichen Haushalte lag im Durchschnitt der Eurozone und der EU 2016 bei 1,5 bzw. 1,7 Prozent des BIP. Im Jahr 2010 lagen die Vergleichswerte noch bei über 6 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass die Nationalstaaten und die Unternehmen extrem von der Niedrigzinspolitik der EZB profitiert haben. Die Niedrigzinspolitik ist demnach eine deutliche Umverteilungspolitik zugunsten von Schuldern und wirkt indirekt.

Ein Problem bleibt aber der Bankensektor, der nur bedingt in der Lage ist, die traditionelle Funktion eines Fremdkapitalvermittlers zu übernehmen. Ursächlich dafür sind strukturelle Probleme, notleidende Kredite, eine verschleppte Modernisierung und eine mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten der Digitalisierung. Derzeit verfügt der Unternehmenssektor über erhebliche (zurückgehaltene) Gewinne, für die nach einer renditeträchtigen Verwendung gesucht wird. Dies begrenzt die Kreditnachfrage. Anders als in der Vergangenheit ist Kapital nicht knapp. Längst ist ein leistungsfähiger, internetbasierter Fintech-Sektor entstanden, der das klassische Bankgeschäft zurückdrängt. Diese neuen Finanzintermediäre sind oft dem Schattenbankensektor zuzurechnen und fallen damit nicht unter die Regulierungsvorschriften der Banken.

1.5 Was wird nun aus der EU und der Eurozone?

Großbritannien hat sich zum Austritt aus der EU entschlossen, die Austrittsverhandlungen laufen. Für Großbritannien ist damit klar, dass der bedingungslose, zollfreie Zutritt zum gemeinsamen Markt ein Ende finden wird. Darüber hinaus wird die aktuell praktizierte Faktormobilität eingeschränkt werden. Dies würde viele Menschen,

die bisher von der EU-Freizügigkeit profitierten, in ihrem Lebensalltag betreffen. Es ist völlig unklar, ob, wie und für wen der Brexit zu einer Erfolgsstory wird. Dennoch wird auch in anderen EU Staaten über einen möglichen Austritt gestritten.

Der Vertrag von Lissabon (2007/2009) setzt für die Mitgliedsstaaten den Rahmen für eine tiefere Zusammenarbeit. Er regelt aber auch den EU-Austritt. Ein Austritt aus der Eurozone kann derzeit nur in Verbindung mit dem Austritt aus der EU gedacht werden. Eine einfache Rückabwicklung der Gemeinschaftswährung ist nicht möglich. Dagegen spricht auch der Erfolg des Euro als Leitwährung.

Theoretisch versprechen sich die Euro-Gegnerinnen und -Gegner Vorteile von der Durchsetzung nationaler Politiken. Im Wesentlichen setzen die Argumente dabei an der möglichen Wechselkursanpassung nationaler Währungen beim Auseinanderdriften der Produktivität zwischen den einzelnen Volkswirtschaften an. Ja, es stimmt: Innerhalb der Eurozone gibt es keine Möglichkeit, den Wechselkurs nominal zu verändern. Aber würde sich mit den ins Auge gefassten Wechselkursänderungen viel ändern? Nein. Denn eine Währung ist in erster Linie eine Recheneinheit und damit ein Kommunikationsmittel auch über die Landesgrenzen hinweg. Die Einführung einer neuen nationalen Währung steigert nicht die Wettbewerbsfähigkeit. Dazu sind ganz andere Prozesse notwendig. Unmittelbar würde der Euro-Ausstieg durch die Abwertung der neuen Währung den Staat und viele seiner Unternehmen in eine Zins- und Schuldenfalle stürzen und eine schmerzhafte Krise provozieren.

Aktuell weisen sowohl die EU als auch die Eurozone gesamtwirtschaftliche Erholungerscheinungen auf. Nach einer langanhaltenden Krise war dies irgendwann zu erwarten. Daher darf die Tragfähigkeit der Erholung nicht überschätzt werden. Die Fortsetzung des Aufschwungs ist kein Selbstläufer. Eine Option könnte die vertiefte Zusammenarbeit der Mitgliedsländer sein. Entscheidend ist dafür aber, dass sich die EU grundlegend ändert.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt daher einen Neun-Punkte-Plan zur Verfestigung der Eurozone und zur Stärkung der europäischen Einheit vor:

KAPITEL 1

1. Der sinnlosen, über die EU vermittelten Austeritätspolitik ist ein Ende zu setzen. Eine aktive Finanzpolitik ist ein Anker für staatliche, insbesondere sozialstaatliche Stabilität. Dazu gehört auch, den Fiskalpakt abzuschaffen und im Stabilitäts- und Wachstumspakt dem Wachstumsaspekt für einen sozial-ökologischen Umbau ein viel größeres Gewicht einzuräumen. Hierbei bedarf es des verstärkten Einsatzes gemeinsamer EU-Finanzmittel für Investitionen.
2. Die chronischen Leistungsbilanzungleichgewichte gefährden die Gemeinschaft und sind nicht weiter zu tolerieren. Eine Abkehr von nationalen Exportstrategien ist dringend erforderlich. Insbesondere der deutsche Staat muss durch ohnehin überfällige eigene Investitionen die Binnennachfrage beleben, ebenso wie die Gewerkschaften eine ambitioniertere Tarifpolitik betreiben müssen.
3. Das Überwachungsverfahren der EU-Kommission, unter dem Deutschland wegen der Verursachung makroökonomischer Ungleichgewichte steht, muss „Biss“ erhalten. Im „präventiven Arm“ sollten die Eingriffsschwellen abgesenkt werden. So wie bei einem Leistungsbilanzdefizit müsste die Kommission auch bei einem Überschuss bereits bei maximal 4 Prozent und nicht erst bei 6 Prozent des BIP aktiv werden. Im „korrektriven Arm“ bedarf es bei Überschüssen eines Sanktionsmechanismus.
4. Insgesamt ist aber die Problematik heterogener Strukturen in der Eurozone längerfristiger Natur. Vor diesem Hintergrund erscheint der Übergang in eine „Ausgleichsunion“ unvermeidbar (vgl. MEMORANDUM 2017), in der die starken Staaten zum Abbau ihrer Leistungsbilanzüberschüsse gezwungen werden und so die schwächeren Euro-Partner beim Aufbau ihrer Wettbewerbsfähigkeit entlasten. Dies würde den ursprünglichen Konvergenzgedanken im europäischen Integrationsprozess wiederbeleben. Deutschland, das als Volkswirtschaft lange Zeit von den Überschüssen profitierte, wäre so verstärkt in die Verantwortung eingebunden.
5. Zukunftssicherung gelingt nicht über Niedriglöhne, sondern über eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung. Der Umverteilung zugunsten von Kapitaleinkommen muss ein Ende gesetzt werden, um der wachsenden Ungleichheit entgegenzutreten. Koordination

und verbesserte Harmonisierung sind besser als ein sinnloser Politikwettbewerb in Form eines Wettkampfs nach unten bei Steuern und Löhnen. Hierzu kann europäische Politik insbesondere die arbeitsmarkt- und steuerpolitischen Rahmenbedingungen schaffen.

- 6.** Mit einer gemeinsamen, koordinierten Schuldenaufnahmepolitik ist der Spekulation mit staatlichen Anleihen auf dem Kapitalmarkt entgegenzutreten. Dies kann auch ein Ansatzpunkt für eine neu zu schaffende und mit einem ausreichenden Finanzvolumen auszustattende EU-Finanzpolitik sein.
- 7.** Eine europäische Sozialunion muss die sozialen Sicherungssysteme stärken. Einen Einstieg dazu kann die europäische Arbeitslosenversicherung bieten.
- 8.** Das Euro-Geldsystem ist eine wichtige Infrastruktur, die nicht der Spekulation ausgeliefert sein darf. Die EU-Finanzmarktregulierung hat weit über die Bankenunion hinauszugreifen.
- 9.** Alles in allem allerdings geht es um die Lebensbedingungen der Menschen in der EU. Ohne eine zunehmende Partizipation der Menschen am Wohlfahrtsanstieg besteht die Gefahr, dass sich immer mehr enttäuschte Bürgerinnen und Bürger von nationalistischen Populistinnen und Populisten Problemlösungen erhoffen. Tatsache ist allerdings, dass die Zeiten, in denen sich durch nationalen Wettbewerb Wohlstand generieren ließ, zu Ende gehen. Kooperation ist gefragt. Damit die Ergebnisse der Zusammenarbeit auch eine breite Bevölkerung erreichen, ist eine weitere sichtbare Demokratisierung der EU-Organe dringend geboten.

2 Deutsche Wirtschaft: unverändert auf dem falschen Weg

Zur ökonomischen Entwicklung Deutschlands gibt es zurzeit ausschließlich Jubelmeldungen. Dabei hat die deutsche Wirtschaft einen Großteil des Erfolges auf Kosten des Auslands erzielt. Angesichts der niedrigen Nettoinvestitionen und des massiven Abflusses von Ersparnissen ins Ausland ist das deutsche Wirtschaftswachstum nicht nachhaltig – nicht im ökonomischen und schon gar nicht im ökologischen Sinne. Besonders negativ ist darüber hinaus die Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten von Unternehmerinnen und Unternehmern und zulasten der Beschäftigten herauszustellen. Der Arbeitsmarkt ist weiter durch chronische Massenarbeitslosigkeit gekennzeichnet. Zwar ist in den vergangenen Jahren das Arbeitsvolumen gestiegen, doch geht dies auf eine schwache Produktivitätsentwicklung zurück.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat eine kritische Sicht auf diese Entwicklung und kommt bei einem Blick hinter die Kulissen zu ganz anderen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen und Therapieforderungen. Eine Korrektur der Primär- und Sekundärverteilung, eine kollektive Arbeitszeitverkürzung und die Sicherung sozial-ökologischen Wachstums sind wichtige Bestandteile einer alternativen Wirtschaftspolitik. Nötig sind auch neue Wettbewerbsgesetze gegen Machtmisbrauch und Unternehmenskonzentration und die Einführung neuer Elemente der Wirtschaftsdemokratie.

2.1 Differenzierte Wachstumsentstehung und -entwicklung

Alle Wirtschaftsforschungsinstitute in Deutschland, der Sachverständigenrat (SVR) und die Deutsche Bundesbank sowie die Bundesregierung reden von einer deutschen Hochkonjunktur. Die Wachstumsrate

KAPITEL 2

für das Bruttoinlandsprodukt (BIP) wurde unisono nach oben angepasst. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin schreibt im jüngsten Konjunkturbericht zur Wirtschaftsentwicklung: „Deutschland durchläuft derzeit eine Phase der Hochkonjunktur: Die Produktionskapazitäten bleiben im Zuge der kräftigen wirtschaftlichen Entwicklung gut ausgelastet, allmählich dürften damit auch die Löhne und Preise etwas stärker steigen als bislang beobachtet. Eine Überhitzung der deutschen Wirtschaft zeichnet sich dennoch nicht ab. Bisher steigen die Löhne trotz der außerordentlich günstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt – die Arbeitslosenquote liegt 2017 bei 5,7 Prozent und dürfte bis 2019 weiter auf 5,2 Prozent sinken – relativ moderat, sodass der Kostendruck bei den Unternehmen und auch die Preise für die hergestellten Güter und Dienstleistungen kaum steigen. Zwar liegt die Inflationsrate mit 1,7 Prozent deutlich über derjenigen der vergangenen Jahre; dies geht aber fast ausschließlich darauf zurück, dass die Energiepreise nicht mehr sinken und Kostenentlastungen von dieser Seite daher entfallen. Aber selbst für das Jahr 2019 ist nicht mit Inflationsraten jenseits der Zwei-Prozent-Marke zu rechnen. Eine Lohn-Preis-Spirale, die für eine überhitzende Wirtschaft typisch wäre, ist jedenfalls nicht in Sicht“ (DIW-Wochenbericht, Nr. 50/2017, S. 1149). Glaubt man das, dann ist alles gut, könnte man sagen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat jedoch eine andere, kritische Sicht auf die Entwicklung. Zwar ist es richtig, dass sich die deutsche Wirtschaft nach der 2007 ausgebrochenen Finanz- und Weltwirtschaftskrise erstaunlich schnell, nämlich ab 2010, wieder erholt hat und in einen Wachstumsmodus übergegangen ist. Dieser wurde zwar in den Jahren 2012 und 2013 mit Wachstumsraten von nur 0,5 Prozent unterbrochen. Seitdem befindet sich die deutsche Wirtschaft aber in der Tat im Aufschwung. Und dieser soll, so die Expertinnen und Experten, auch in den Jahren 2018 und 2019 seine Fortsetzung finden. Was sind die Ursachen für diese positive Wachstumsentwicklung und wer hat davon profitiert bzw. haben alle Menschen in Deutschland am Wachstum partizipieren können?

Zunächst einmal wird das reale Wachstum in Deutschland seit der Wiedervereinigung völlig überschätzt und ökonomisch fehlinterpretiert.

DEUTSCHE WIRTSCHAFT: UNVERÄNDERT AUF DEM FALSCHEN WEG

Tabelle 1: Bruttoinlandsprodukt und seine Verwendung in Deutschland

Jahr	BIP-Wachstum (real)	BIP nominal	Private Konsumausgaben	Staatliche Konsumausgaben	Bruttoinvestitionen	Nettoinvestitionen	Finanzierungssaldo
	in Prozent	in Mrd. Euro					
1991	-	1.579,8	892,5	288,9	404,2	158,2	-34,2
1992	1,9	1.635,3	960,8	318,1	423,1	155,9	-25,6
1993	-1,0	1.718,6	1.004,0	328,8	412,9	128,2	-26,1
1994	2,5	1.805,3	1.045,0	343,1	436,2	139,8	-28,7
1995	1,7	1.858,9	1.079,0	358,1	450,8	143,4	-33,3
1996	0,8	1.916,3	1.101,0	369,4	437,9	122,8	-20,6
1997	1,8	1.967,1	1.125,1	369,1	448,2	124,9	-19,3
1998	2,0	2.006,2	1.145,7	374,5	471,1	139,9	-25,9
1999	2,0	2.043,5	1.177,8	384,8	484,7	145,1	-34,0
2000	3,0	2.116,5	1.209,5	395,0	506,3	151,9	-31,1
2001	1,7	2.169,6	1.250,5	404,6	486,4	120,1	-9,8
2002	0,0	2.209,3	1.256,5	416,0	440,1	65,5	37,8
2003	-0,7	2.211,1	1.280,9	420,8	437,1	58,4	37,5
2004	1,2	2.226,6	1.303,0	418,9	434,2	48,3	101,2
2005	0,7	2.265,7	1.328,7	422,9	432,9	40,1	104,6
2006	3,7	2.373,3	1.362,8	430,5	473,2	70,4	137,3
2007	3,3	2.512,2	1.385,0	439,7	521,4	98,5	170,7
2008	1,1	2.551,7	1.416,7	457,6	534,3	94,1	140,4
2009	-5,6	2.457,1	1.413,0	481,2	444,4	-6,3	142,7
2010	4,1	2.559,1	1.446,3	493,4	506,3	46,6	150,0
2011	3,7	2.703,1	1.495,5	505,7	569,8	94,3	162,5
2012	0,5	2.748,3	1.538,0	519,5	532,5	40,2	195,1
2013	0,5	2.816,2	1.563,5	542,9	551,5	45,3	186,9
2014	1,9	2.932,5	1.593,2	563,9	572,3	51,7	224,3
2015	1,7	3.043,7	1.630,5	587,1	582,8	46,7	260,9
2016	1,9	3.144,1	1.674,4	615,4	603,6	51,3	266,8
2017	2,2	3.263,4	1.737,7	638,1	639,4	68,9	262,1
Summe	1,4**	62.834,5	35.416,6	11.888,0	13.237,6	2.444,2	2.292,3
Anteile		100,0	56,4	18,9	21,1	3,9	3,6

* Zuwachsrate gegenüber dem Vorjahr, ** Durchschnitt

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18/Reihe 1.1., eigene Berechnungen

KAPITEL 2

Hier ist nicht nur die mangelhafte Qualität des BIP als Wohlstandsindikator anzuführen, sondern auch und besonders der Tatbestand, dass sich ein nachhaltiges Wachstum nur in Höhe der jährlichen Nettoinvestitionen in einer Volkswirtschaft zeigt. Alle anderen Größen innerhalb des BIP (privater und staatlicher Konsum, Abschreibungen und der Außenbeitrag) werden in den jeweiligen Jahren im Inland und Ausland verbraucht. Nur die Nettoinvestitionen erhöhen die Produktionskapazitäten. So sind in Deutschland von 1991 bis 2017 vom kumulierten nominalen BIP in Höhe von 63,2 Billionen Euro mal gerade gut 2,4 Billionen Euro, das sind nur 3,9 Prozent, an nachhaltigen Nettoinvestitionen übrig geblieben.

Das nominale BIP verzeichnete dabei von 1991 bis 2017 ein Wachstum um jahresdurchschnittlich 2,8 Prozent. Preisbereinigt waren es 1,4 Prozent. Nach dem schlimmsten Krisenjahr in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands (2009 mit einem Rückgang des realen BIP um 5,6 Prozent) wuchs die Wirtschaft von 2010 bis 2017 nominal um 3,6 Prozent. Preisbereinigt blieb ein reales Wachstum von 2,0 Prozent. Auch in diesem Jahr und 2019 kann mit ordentlichen realen Wachstumsraten von gut 2,0 Prozent gerechnet werden.

Produktion und Wachstum im Zusammenhang mit wichtigen Einflussgrößen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Wie kam es aber zu dieser Wachstumsentwicklung? Das verdeutlicht eine Tautologie:

$$\text{BIP real} = \frac{\text{BIP real}}{\underbrace{\text{Arbeitsvolumen}}_{= \text{Produktivität}}} \cdot \text{Arbeitsvolumen}$$

Realwirtschaftliches Wachstum kann also nur entstehen, wenn der Einsatz an Produktionsfaktoren zunimmt oder die Produk-

tivität der vorhandenen Faktoren wächst. Die Wachstumsrate der Produktivität lag in Deutschland von 2010 bis 2017 jedoch immer unter der realen Wachstumsrate des BIP, jahresdurchschnittlich um 0,8 Prozentpunkte. Aus diesem Grund ist der beobachtete Mehreinsatz des Faktors Arbeit einem geringen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum geschuldet. Dies wiederum, so bestätigt Alexander Schiersch vom DIW, ist auf einen Strukturwandel zurückzuführen, bei dem in der Wertschöpfung gerade die produktivitätsschwachen Sektoren wie das Gesundheits- und das Sozialwesen oder die freiberuflichen, technischen und sonstigen Dienstleistungen oder der Handel und das Baugewerbe zulegten. Zusätzlich wurde die Produktivität noch durch ein nicht vollständiges Ausnutzen des Produktionspotenzials gedrückt (Auslastungseffekt).

Weil die Produktivitäts- der Wachstumsrate hinterherhinkte, stieg das Arbeitsvolumen um 0,8 Prozent. Da sich parallel die Arbeitszeit je Erwerbstägigen um 0,2 Prozentpunkte verminderte, legte die Erwerbstätigkeit von 2010 bis 2017 jahresdurchschnittlich sogar um 1,0 Prozent zu. Hieran wird sich prognostisch bis 2019 auch nichts Wesentliches ändern.

Neben der Entstehungsseite ist auch die Verwendungsseite des realen BIP zu analysieren. Hier gilt makroökonomisch der folgende Zusammenhang: Der private und staatliche Konsum (C), die Exporte (X) und die privaten sowie staatlichen Investitionen (I) zusammen können in einer Volkswirtschaft nicht größer sein als das Güterangebot, bestehend aus der heimischen Produktion (Y) und den Importen (M). Zugleich können die durch die Produktion entstehenden Einkommen (Y) nach Ersatz des Verschleißes im Sachkapitalbestand in Höhe der Abschreibungen (D) entweder konsumiert (C) oder gespart (S) werden. Deshalb gelten in der Gesamtwirtschaft ex post immer drei Identitätsgleichungen:

- $$(1) \quad Y + M \equiv C + I + X$$
- $$(2) \quad Y - D \equiv C + S$$
- $$(3) \quad I - D = I_{\text{netto}} \equiv S - (X - M)$$

Die Summe aller Nettoinvestitionen (I_n) (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) ist damit ex post immer identisch der gesamtwirtschaftlichen Sparsumme (S) abzüglich des Außenbeitrags ($X - M$), also der im Inland produzierten Güter, die per Saldo ins Ausland abfließen. Die Nettoinvestitionen werden in einer geschlossenen Volkswirtschaft ohne Auslandsaktivitäten ($X - M = 0$) aus der volkswirtschaftlichen Ersparnis (S) der privaten Haushalte, der Unternehmen, des finanziellen Sektors (Banken, Versicherungen, Fonds) und des Staates finanziert.

Eine geschlossene Volkswirtschaft kann also nur dann investieren, wenn die Bevölkerung nicht die gesamte erarbeitete Produktion konsumiert, sondern einen Teil davon durch Konsumverzicht spart. In einer offenen Volkswirtschaft mit Auslandsaktivitäten können Länder dies jedoch umgehen, indem sie über ihre Verhältnisse leben und mehr konsumieren, als sie selbst produziert (bei einem negativen Außenbeitrag bzw. einer passiven Leistungsbilanz: $X - M < 0$) bzw. erarbeitet haben. Hier kommt es dann zu Importüberschüssen sowie zu einer entsprechenden Auslandsverschuldung und damit zu einer negativen Leistungsbilanz.

Produziert umgekehrt eine Volkswirtschaft mehr, als sie konsumiert, so lebt diese Volkswirtschaft unter ihren Verhältnissen. Hier ist die Ersparnis größer als die heimischen Nettoinvestitionen. Eine solche Volkswirtschaft finanziert über Exportüberschüsse das Ausland. Hier gilt:

$$I_{\text{netto}} = \underbrace{S - (X - M)}_{> 0} < S$$

Das von 1991 bis 2017 durch Produktion entstandene kumulierte verfügbare Einkommen in Höhe von 52.058 Milliarden Euro wurde mit 47.305 Milliarden Euro konsumiert, sodass eine gesamtwirtschaftliche Ersparnis in Höhe von insgesamt 4.737 Milliarden Euro übrig blieb. Davon gingen nur 2.444 Milliarden Euro in inländische Nettoinvestitionen. 2.292 Milliarden Euro und damit 48,4 Prozent der gesamten deutschen Ersparnis flossen dagegen zur Finanzierung des deutschen Exportüberschusses ins Ausland ab, und das Ausland verschuldete sich in dieser Höhe in Deutschland. Dies zeigt der positive kumulierte Finanzierungssaldo ($X - M$). Von 1991 bis 2001 war der Finanzierungssaldo dagegen wegen der Wiedervereinigung negativ. Deutschland war hier auf Kapitalimporte aus dem Ausland zur Finanzierung der getätigten binnenwirtschaftlichen Nettoinvestitionen angewiesen.

Die Kehrseite der seit 2002 einsetzenden außenwirtschaftlichen Erfolge ist jedoch bitter und langfristig nicht tragbar. Deutschland hat per Saldo einen Teil der Produktion für das Ausland übernommen und auf diesem Weg auch einen Teil seiner Arbeitslosigkeit exportiert. Überdies gehen die spiegelbildlich entstandenen Leistungsbilanzdefizite der Partnerländer mit dem steten Anstieg ihrer Auslandsverschuldung einher. Diese Verschuldung hat ganz andere Züge als eine reine Staatsverschuldung. Während eine Staatsverschuldung, wenn man es denn wollte, aus innerer Kraft heraus – im Zweifelsfall über die Steuerhoheit des Staates – abgebaut werden könnte, treibt eine Leistungsbilanzverschuldung ein Land in eine unheilvolle Abhängigkeit von seinen ausländischen Gläubigern, die man eben nicht über nationale Steuern zur Kasse bitten kann.

2.2 Wachstumskritik

Das Wachstum in Deutschland, der größten Volkswirtschaft unter den 28 Ländern der Europäischen Union, ist vor dem aufgezeigten empirischen Hintergrund ernüchternd: Mit gut 2,4 Billionen Euro an Nettoinvestitionen ist nachhaltig nicht viel übrig geblieben, und mit knapp 2,3 Billionen Euro musste fast genauso viel als Exportüberschuss im

Ausland verkauft werden. Davon abgesehen gibt es bezüglich des Wirtschaftswachstums ohnehin seit Langem eine ernstzunehmende Kritik. Im 1972 erschienenen Bericht des Club of Rome wurden die Ressourcen- und Wachstumsgrenzen zum ersten Mal aufgezeigt. Die Wachstumskritikerinnen und -kritiker von heute sprechen insbesondere im Hinblick auf den Klimawandel von der Notwendigkeit einer

Kapital und Wachstum in der ökonomischen Theorie

Bei den Ökonominnen und Ökonomen gab es schon immer Wachstumspessimisten. David Ricardo, Karl Marx und John Maynard Keynes gehörten beispielsweise dazu. „Ricardos Vorhersage des langfristigen Profitratenfalls argumentiert mit der Malthusschen Erkenntnis, dass ein unbeschränktes demografisches Wachstum irgendwann die Tragfähigkeit der Erde überschreiten wird und Wachstum an natürliche Grenzen stößt. Die Trifigkeit dieser Überlegung erscheint heute weit plausibler als während der ersten 170 Jahre industriellassistischen Wachstums, als die natürlichen Ressourcen noch schier unerschöpflich eingeschätzt wurden, das ökologische Bewusstsein bestenfalls als unterentwickelt gelten konnte und die Weltbevölkerung nicht einmal ein Drittel der gegenwärtigen betrug. Marx' arbeitswerttheoretische Begründung des Profitratenfalls stellt die infolge der Kapitalakkumulation eintretende Verschiebung zwischen Kapitalmasse (konstantem Kapital) und Arbeitseinsatz (variablen Kapital), der den Mehrwert hervorbringt, ins Zentrum: Der Mehrwert sinkt in Relation zur Kapitalmasse, und somit sinkt die Profitrate. Auch Keynes' Stagnationstheorem folgt aus dem Anstieg der Kapitalmasse, d.h. der infolge von Nettoinvestitionen eintretenden (Über-)Fülle an Kapital. Wenn die Kapitalknappheit abnimmt, sinkt die Kapitalrendite (Profitrate bzw. in Keynescher Terminologie: die ‚Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals‘)“ (Zinn 2016).

„Postwachstumsgesellschaft“, einer „Verzichtsgesellschaft“ oder zumindest von einem „grünen“ Kapitalismusmodell. Fakt ist: Wir brauchen mittlerweile 1,6 Erden, weil die Menschheit die natürlichen Ressourcen schneller ausbeutet, als die Erde sie generieren kann.

Derzeit ist allerdings zu beobachten, was passiert, wenn eine Volkswirtschaft wie Griechenland unfreiwillig und unvorbereitet fast ein Viertel der wirtschaftlichen Leistung einbüßt bzw. negative Wachstumsraten zu verzeichnen hat, der Staatskonsum um 40 Prozent zurückgeht und die Investitionen um fast 70 Prozent schrumpfen sowie in der Folge die registrierte Arbeitslosenquote bei 25 Prozent liegt und fast die Hälfte der Jugendlichen arbeitslos ist. Dann liegt im Befund eine Elends- und keine Wohlfahrtsökonomie vor – und es kommt in der Gesellschaft womöglich zu einer gefährlichen politischen Entdemokratisierung. Auf der Strecke bleibt dann auf jeden Fall ein von Umweltschützerinnen und -schützern zu Recht eingeforderter vorbeugender Umweltschutz, den in der Krise mit einer rückläufigen oder auch nur stagnierenden Wirtschaft aber niemand mehr bezahlen will und kann.

Daher ist die pauschale Forderung nach einer Abkehr von der einseitigen Orientierung am Wirtschaftswachstum wenig zielführend. Zwar ist es richtig, beim nachvollziehbaren Streben nach Wohlfahrt nicht „einseitig“ auf das Wirtschaftswachstum zu blicken. Das heißt im Umkehrschluss aber nicht zwangsläufig, dass die Wirtschaft für ein Mehr an Wohlfahrt schrumpfen muss. Vor allen Dingen ist eine solche Forderung gesellschaftlich nicht operational umsetzbar. Denn es gilt mindestens die zwei grundsätzlichen Fragen zu beantworten, a) was konkret nicht mehr wachsen soll und b) wer unter den Bedingungen des „kapitalistischen Wolfsgesetzes der Konkurrenz“ (Karl Marx) die Entscheidung trifft, was noch wachsen darf. Hans-Jürgen Urban, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall, bemerkt hier zu Recht: „Gesellschaftliche Entscheidungen über zu fördernde oder zu blockierende Wachstumsprozesse produzieren Wachstumsgewinner und -verlierer. Ihrer Definition wohnt ein gesellschaftliches Konfliktpotenzial inne, über das bisher eher naive Vorstellungen herrschen“ (Urban 2018).

Ein rein quantitatives Wachstum, um die Probleme an den Arbeitsmärkten sowie in den Staats- und Sozialhaushalten zu lösen und Armut zu bekämpfen, springt jedoch ebenfalls zu kurz, insbesondere unter Umweltaspekten. Denn dafür ist der nur kurzfristig angelegte, traditionell antizyklische Deficit-Spending-Keynesianismus als Konjunktur- und Wachstumsstimulator zwar noch notwendig, aber nicht mehr hinreichend. Hinreichend ist der Keynesianismus heute angesichts der Forderung nach Nachhaltigkeit erst bei einer uneingeschränkten Berücksichtigung der sozial-ökologischen Aspekte. Sinnvolle gesellschaftliche Wachstumsmöglichkeiten im Hinblick auf den öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen in die Daseinsfürsorge (Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Soziales und Energieversorgung) gibt es dabei jedenfalls noch viele. Doch auch ein solch sinnvolles sozial-ökologisch ausgerichtetes Wachstum geht mit einem Ressourcenverbrauch einher, der nicht selten mit Rebound-Effekten verbunden ist. Werden durch eine höhere Effizienz bei Produkten und Dienstleistungen weniger Umweltressourcen verbraucht, so kommt es zu Kosteneinsparungen, die sich in Preissenkungen niederschlagen und das Kaufverhalten sowie den Gebrauch der Produkte wiederum verändern. Wenn beispielsweise der Kauf eines Pkws durch Effizienzsteigerungen günstiger wird, dann entscheidet sich die Käuferin bzw. der Käufer beim nächsten Auto womöglich für ein größeres Modell mit höheren Treibstoffkosten. Auch könnte das beim Pkw eingesparte Geld in eine andere nicht so ökologisch ausgerichtete Verwendung investiert werden (Santarius 2013).

2.3 Wachstum und Verteilung

Der Konsum war und ist unter den Wirtschaftssubjekten nie gleich verteilt. Wachstumskritik kann demnach nicht geübt werden, ohne die Verteilungsfrage zu thematisieren. Das hat immer auch ein „Keynesianismus plus“ in seinen vielen bis heute existierenden post-keynesianischen Varianten so gesehen. War für Keynes die Höhe von Wachstum und Beschäftigung wesentlich von den Investitionen abhängig, so haben Post-Keynesianerinnen und -Keynesianer die Theorie da-

hingehend ausgebaut, dass natürlich weiterhin die Nettoinvestitionen entscheidend sind, aber auch die Verteilung der Wertschöpfung, des Volkseinkommens, zwischen Arbeitsentgelten und Mehrwert (Zins, Grundrente und Gewinn) eine wesentliche Rolle spielt. Hier kommt entscheidend die Machtfrage ins Spiel – zwischen Kapital und Arbeit genauso wie immanent zwischen den Kapitalfraktionen und zwischen Kapital und Politik als gesellschaftlichem Überbau.

Wie schwach dabei seit der Wiedervereinigung in Deutschland die Macht der abhängig Beschäftigten und ihrer Gewerkschaften ist, zeigt die erschütternde funktionale Umverteilung der Wertschöpfung (Volkseinkommen) zugunsten der Unternehmerinnen und Unternehmer sowie der Kapitaleigentümerinnen und -eigentümer (siehe Tabelle 2). Von 1991 bis 2017 haben die Beschäftigten vom kumulierten Volkseinkommen in Höhe von 47.058 Milliarden Euro 32.326 Milliarden Euro erhalten, das sind 68,7 Prozent. Im sogenannten Arbeitnehmerentgelt sind dabei auch die Sozialbeiträge der Unternehmerinnen und Unternehmer enthalten. Demnach lag die Gewinnquote bei 31,3 Prozent bzw. die Unternehmens- und Vermögenseinkommen kamen kumuliert auf einen Wert von 14.732 Milliarden Euro. Die Verteilung zugunsten der abhängig Beschäftigten fiel dabei im Jahr 1993 mit einer Lohnquote von 72,4 Prozent am höchsten aus. Sie ging aber bis auf 63,6 Prozent im Jahr 2007 zurück, also um 8,8 Prozentpunkte. Danach stieg sie bis zum Jahr 2017 auf 68,5 Prozent an. Sie erreicht damit aber noch nicht wieder den Höchststand aus dem Jahr 1993. Berechnet man die Verteilungsposition in absoluten Größen auf der Basis einer konstant gehaltenen Lohnquote von 72,4 Prozent, so ist es seit der Wiedervereinigung zu einer gigantischen Umverteilung in Höhe von 1.767 Milliarden Euro zugunsten der abhängig Beschäftigten in Deutschland gekommen. Das heißt, den Beschäftigten ist dieser Betrag genommen und zu den Kapitaleignern und -eignern umverteilt worden.

Dieser Befund zeigt das ganze Problem: Es muss dringend zu einer gerechteren marktbezogenen primären Verteilung der Wertschöpfungen sowie in der staatlichen Sekundärverteilung zu einer Steuer- und Sozialabgabenpolitik zugunsten der abhängig Beschäftigten kommen. Vereinfacht gesagt: Einkommen und Vermögen müssen den oberen Schichten

KAPITEL 2

Tabelle 2: Volkseinkommen und seine Verteilung in Deutschland

Jahr	Volks- ein- kommen	Arbeit- nehmer- entgelt	Lohn- quote	Unter- neh- mens- und Vermö- gensein- kommen	Gewinn- quote	Vertei- lungs- position Beschäf- tigte*
	in Mrd. Euro	in Mrd. Euro	in Prozent	in Mrd. Euro	in Prozent	in Mrd. Euro
1991	1.217	859	70,6	358	29,4	-23
1992	1.298	932	71,8	367	28,2	-9
1993	1.317	954	72,4	363	27,6	0
1994	1.371	979	71,4	392	28,6	-14
1995	1.424	1.015	71,3	409	28,7	-17
1996	1.445	1.023	70,8	422	29,2	-24
1997	1.466	1.026	70,0	440	30,0	-36
1998	1.492	1.047	70,2	445	29,8	-34
1999	1.508	1.074	71,2	434	28,8	-19
2000	1.555	1.117	71,9	438	28,1	-9
2001	1.597	1.134	71,0	463	29,0	-23
2002	1.607	1.142	71,1	465	28,9	-22
2003	1.613	1.144	70,9	469	29,1	-25
2004	1.693	1.146	67,7	546	32,3	-80
2005	1.717	1.144	66,6	573	33,4	-100
2006	1.811	1.164	64,3	647	35,7	-148
2007	1.882	1.197	63,6	685	36,4	-166
2008	1.897	1.242	65,5	655	34,5	-133
2009	1.822	1.247	68,4	575	31,6	-73
2010	1.923	1.284	66,8	639	33,2	-110
2011	2.028	1.340	66,1	688	33,9	-130
2012	2.055	1.391	67,7	663	32,3	-97
2013	2.104	1.430	68,0	674	32,0	-94
2014	2.181	1.485	68,1	696	31,9	-95
2015	2.265	1.542	68,1	723	31,9	-99
2016	2.338	1.600	68,5	738	31,5	-93
2017	2.435	1.669	68,5	766	31,5	-95
Gesamt	47.058	32.326	68,7	14.732	31,3	-1.767

* Auf der Basis der Lohnquote von 1993 in Höhe von 72,4 Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18/Reihe 1.1, eigene Berechnungen.

genommen und den unteren Schichten gegeben werden. Dies war immer eine Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*.

Eine Umverteilung von oben nach unten wird im Ergebnis zu einem insgesamt höheren Konsum, zu Investitionen und damit zu Wachstum führen, weil die unteren Einkommensschichten über eine nur geringe bis gar keine Sparquote verfügen und deshalb auch ihr zusätzliches Einkommen voll verausgaben werden. Ein solches gesellschaftliches Umverteilungswachstum ist verteilungsgerecht. Dabei muss jedoch zwingend und konsequent auf ein sozial-ökologisches Wachstum gesetzt und geachtet werden.

Dies impliziert ohne Wenn und Aber eine vollständige Internalisierung der Umwelt in die privatwirtschaftlichen Preiskalkulationen. Es ist, um nur ein Beispiel für eine fehlende Internalisierung und Fehlallokation zu nennen, völlig verantwortungslos, wenn Fluggesellschaften wegen einer pervertierten Konkurrenz auf der Marktnebenseite Flüge von Düsseldorf nach München für 29,50 Euro anbieten und darüber auf der Marktgegenseite, bei den Fluggästen, große Freude ausbricht, ein „Schnäppchen“ gemacht zu haben.

Die Internalisierungen der Umwelt werden natürlich zu massiven Preissteigerungen in vielen Bereichen führen. Bei einer gerechteren Verteilung der Wertschöpfungen sind sie aber auch sozial verkraftbar und akzeptabel. Ein „Keynesianismus plus“ auf der Basis eines Wachstums, das die Kosten von Umweltbelastungen internalisiert, muss außerdem mit der Beseitigung der bestehenden chronischen Massenarbeitslosigkeit durch eine kollektive Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohn- und Personalausgleich einhergehen. Hier ist eine sukzessive Umsetzung in Richtung einer 30-Stunden-Woche lange überfällig. Darauf weist die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nicht erst seit heute hin.

2.4 Wettbewerb muss staatlich kontrolliert und Machtmisbrauch sanktioniert werden

Ohne regulierende Interventionen durch den Staat in die Märkte (Güter-, Finanz- und Arbeitsmärkte) und eine politische Unterstützung

der Gewerkschaften und Betriebsräte wird es immer wieder nur zu suboptimalen gesellschaftlichen Ergebnissen kommen. „Auch der Neoliberalismus kann [...] nicht allein auf den Markt vertrauen, sondern braucht einen übergreifenden ‚Ordnungsrahmen‘. Je stärker der Markt sich entwickelt, umso deutlicher treten seine spaltenden und polarisierenden Wirkungen hervor. [...] Die Machtverhältnisse, die in ruhigen Zeiten hinter die Marktverhältnisse zurücktreten und von ihnen verdeckt werden, treten jetzt offener neben sie. [...] Es mehren sich die Belege dafür, dass ein neuer autoritärer Druck der Finanzmärkte als ‚stummer Zwang der ökonomischen Verhältnisse‘ (Karl Marx) mehr und mehr durch offene staatliche, polizeiliche und militärische Gewalt ergänzt wird“ (Huffschmid 2002). Hierauf hatte im Grund-

Keynes' Giraffenparabel

Bei Marktfreiheit, so Keynes in seiner berühmten „Giraffenparabel“, „kommen die erfolgsreichsten Profitmacher durch einen unbarmherzigen Kampf ums Dasein nach oben, einen Kampf, der mit einer Auslese der Tüchtigsten durch den Bankrott der minder Tüchtigen endet. Diese Methode stellt die Kosten des Kampfes selbst nicht in Rechnung, sondern hat nur die Vorteile des Endresultates im Auge, die man für dauernde hält. Ihr zufolge besteht das Lebensziel darin, die obersten Blätter von den Zweigen abzugrasen, und der beste Weg, dieses Ziel zu erreichen, ist der, wenn man zulässt, dass die Giraffen mit den längsten Hälsen die Giraffen mit kürzeren Hälsen aushungern. [...] Wenn uns das Wohl der Giraffen am Herzen liegt, so dürfen wir die Leiden derer mit kürzeren Hälsen, die ausgehungert werden, nicht übersehen, noch die süßen Blätter, die zu Boden fallen und während des Kampfes unter den Füßen zertrampelt werden, noch die Überfütterung der langhalsigen, noch den bösen Blick oder die gierige Gefräßigkeit, die sich in den milden Gesichtern der Herde widerspiegelt“ (Keynes 2003).

satz auch Keynes hingewiesen. Er sah das „Ende des Laissez-faire“, der „Marktfreiheit“, schon vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise in den 1920er und 1930er Jahren gekommen.

Realiter spiegelt sich dies in der Wirtschaft durch eine Strukturdifferenzierung innerhalb des Gesamtkapitals wider. In der Summe machen die Unternehmen aber kräftig Profite. Trotz der aufgezeigten stark unterproportionalen investiven Verwendung erzielten sie von 2005 bis 2016 hohe Renditen vor und nach Steuern. Die jahresdurchschnittliche Umsatzrendite kam vor Steuern auf einen Wert von 4,2 Prozent und nach Steuern auf einen Wert von 3,3 Prozent. Die entscheidende durchschnittliche Eigenkapitalrendite vor Steuern lag bei 23,2 Prozent und die nach Steuern bei 18,2 Prozent.

Analysiert man dazu die Zusammensetzung der Profitrate im Hinblick auf die Entwicklung der wertmäßigen Arbeitsproduktivität und der Kapitalintensität sowie der Verteilungsfrage, der Aufteilung der Wertschöpfung auf Arbeitseinkommen und Gewinne für die Kapitaleigenerinnen und -eigner, so ergibt sich die Profitrate aus:

$$\text{Profitrate} = \frac{\text{Arbeitsproduktivität}}{\underbrace{\text{Kapitalintensität}}_{= \text{Kapitalproduktivität}}} \cdot (1 - \text{Lohnquote})$$

Im empirischen Befund zeigt sich hier von 2005 bis 2016, dass die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität mit 2,2 Prozent geringer als die Wachstumsrate der Gesamtkapitalintensität mit 3,1 Prozent ausgefallen ist und dass bezogen auf die Eigenkapitalintensität mit 4,9 Prozent die Differenz noch größer war. Das heißt, es musste immer mehr Kapital eingesetzt werden, um eine zusätzliche Einheit Arbeitsproduktivität zu generieren. Infolgedessen sank die Gesamtkapitalproduktivität als Quotient aus Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität im Untersuchungszeitraum um 0,03 Prozentpunkte und damit auch die Profitrate.

Die Eigenkapitalproduktivität ging dabei mit 0,34 Prozentpunkten wesentlicher stärker zurück. Kompensierend wirkte dagegen sowohl beim Eigen- als auch beim Gesamtkapital der Rückgang der Lohnquote

Tabelle 3: Erfolgsrechnungen deutscher Unternehmen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Jahres- durch- schnitt
Bruttoinvestitionen (Sachanlagen)(Mrd.Euro)	139,3	152,0	173,5	176,0	144,5	154,0	160,8	170,7	188,7	194,0	186,2	189,0	169,1
Abschreibungen (in Mrd. Euro)	128,1	131,9	139,5	142,2	140,5	136,6	138,4	141,3	145,6	155,0	156,9	166,0	143,5
Nettoinvestitionen (in Mrd. Euro)	11,2	20,1	34,0	33,8	4,0	17,4	22,4	29,4	43,1	39,0	29,3	23,0	25,6
Geldvermögensbil- dung (in Mrd. Euro)	57,2	140,1	143,8	74,1	15,0	161,2	74,6	83,6	64,8	119,3	160,3	145,5	103,3
Eigenkapital (in Mrd. Euro)	677,4	711,8	793,5	813,6	832,2	935,4	978,8	1019,4	1074,8	1159,4	1220,7	1285,5	958,5
Gesamtkapital (in Mrd. Euro)	2.746,1	2.897,6	3.132,4	3.244,1	3.223,5	3.436,5	3.566,4	3.677,2	3.769,6	3.936,2	4.133,0	4.305,5	3.505,7
Eigenkapital- quote (in %)	24,7	24,6	25,3	25,1	25,8	27,2	27,4	27,7	28,5	29,5	29,5	29,9	27,3
Umsatzrendite vor Steuern (in %)	4,3	4,5	5,4	4,3	3,3	4,3	4,2	4,2	4,0	4,1	3,8	4,7	4,2
Umsatzrendite nach Steuern (in %)	3,3	3,5	4,3	3,3	2,5	3,4	3,3	3,4	3,1	3,2	2,9	3,7	3,3
Eigenkapitalrendite vor Steuern (in %)	26,9	28,8	32,5	26,4	18,7	23,6	23,8	23,5	20,9	20,2	18,1	21,7	23,2
Eigenkapitalrendite nach Steuern (in %)	20,7	22,6	25,8	20,6	14,2	18,7	18,6	18,7	16,6	15,7	14,0	17,3	18,2

Quelle: Deutsche Bundesbank, diverse Monatsberichte, eigene Berechnungen.

um 1,2 Prozentpunkte. Dadurch sank die Gesamtkapitalprofitrate vor Steuern nur leicht von 7,7 auf 7,4 Prozent, also um 0,3 Prozentpunkte. Die Eigenkapitalprofitrate vor Steuern sank allerdings stark um 5,2 Prozentpunkte von 26,9 auf 21,7 Prozent.

Bei diesen hohen Durchschnittswerten ist jedoch nach Branchen, Unternehmensgrößen und unternehmerischen Auslandsverbindungen zu differenzieren. Empirische Untersuchungen darüber liegen im Einzelnen nicht vor. Hier ist ein vielversprechender Forschungsbedarf gegeben. Zu vermuten ist, dass arbeitsintensive Branchen (Dienstleistungen), kleine und mittlere (KMU) und rein auf dem Binnenmarkt agierende Unternehmen unterdurchschnittliche Profitraten realisieren. Fakt ist jedoch, dass sich das Kapital untereinander wie „feindliche Brüder“ (Karl Marx) verhält. Man ist brüderlich, wenn es darum geht, die abhängig Beschäftigen auszubeuten, um so einen maximalen Mehrwert aus der insgesamt erarbeiteten Wertschöpfung zu generieren. Bei der Aufteilung der „Mehrwertbeute“ werden die Kapitaleignerinnen und -eigner aber zu erbarmungslosen Feinden. Dann liegen auf einmal die Interessen von Industrie-, Handels- und Finanzkapital weit auseinander. Dies zeigt sich, um nur ein Beispiel anzuführen, an der ausbeuterischen Nachfragemacht der Handelsgiganten, wenn diese bei den industriellen Herstellern einkaufen. „Im Einkauf liegt der Gewinn“, lautet das Motto. Beträgt beispielsweise bei einem Handelsunternehmen der Waren einstandspreis 60 Prozent der Selbstkosten und der Gewinn 10 Prozent, so würde eine Reduktion des Einkaufspreises um nur 1 Prozent eine Erhöhung des Gewinns um 6 Prozent bewirken. Nachfragemächtige Unternehmen versuchen deshalb ständig, die Einkaufskonditionen missbräuchlich zu ihrem Vorteil zu gestalten. Ein nachfragemächtiges Unternehmen – dies gilt auch im Austauschprozess von Industrie- und Industrieunternehmen – kann seine Zulieferer zu Konditionen (Preise, Mengen, Qualitäten, Zahlungsmodalitäten) zwingen, die dem Zulieferer jegliche Gewinnrealisierung seiner innovativen Arbeit nehmen, oder sogar Konditionen verlangen, die nicht einmal mehr kostendeckend sind. Im Sinne eines „Optionsfixierers“ wird der abhängige Zulieferer vor die Wahl gestellt, entweder auf sämtliche Forderungen des Nachfragers einzugehen oder die Geschäftsbeziehungen ganz abzubrechen.

In beiden Fällen ist der Zulieferer der Verlierer (Bontrup/Marquardt 2008).

2.5 Kein Ende des Laissez-faire

Das von Keynes propagierte „Ende des Laissez-faire“ ist nicht eingetreten. Hier war er zu optimistisch, wenn man sich heute die geradezu hysterische Markt- und Wettbewerbsgläubigkeit der neoliberalen Mainstream-Ökonomie und ihrer politischen Claqueure betrachtet. Im Ergebnis hat dies zu einer immer größeren Konzentration und Zentralisation von Kapital und damit privatwirtschaftlicher Macht sowie zu brutalen Ausbeutungsverhältnissen in der Wirtschaft selbst und zu einem Machtmissbrauch gegenüber der demokratisch gewählten Politik geführt. Dabei war es natürlich von den Marktgläubigen schon immer naiv zu unterstellen, die „Marktfreiheit“ sei unter den Wirtschaftssubjekten gleich verteilt und das einzelne Wirtschaftsobjekt sei machtlos und müsse sich den „Gesetzen“ von Angebot und Nachfrage unterordnen. Bis heute gehen neoklassische Ökonominnen und Ökonomen von einer idealtypischen vollkommenen Konkurrenz aus, bei der alle Wirtschaftssubjekte sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite aufgrund ihrer nur geringen Größe und damit „Ohnmacht“ den Marktpreis nicht beeinflussen können und sich deshalb als Mengenanpasser verhalten müssen.

Die Realität ist eine andere. Auf heute hochkonzentrierten und vermachten Märkten kommt es zu einem *Target return pricing* (Bontrup 2001), zu einem zielgerichteten, vorab geplanten Preis- und Mengensetzungsverhalten, das eine möglichst maximale Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals sicherstellen soll. Hier begünstigt gerade die zunehmende Digitalisierung der Wirtschaft den Machtmissbrauchsprozess, der die marktwirtschaftliche Ordnung zutiefst pervertiert. Die IT-Technologien machen das uneingeschränkte Sammeln und Auswerten von wirtschaftlichen Informationen (z.B. über Verbraucherverhalten) möglich, ohne dass dabei den anbietenden Unternehmen größere Kosten entstehen. Im Gegenteil, die entscheidenden Grenzkosten sind fast

null. Hieraus leitet sich u.a. die entstandene Machtfülle der Internet-Giganten Google, Amazon und Facebook oder auch die der IT-Konzerne Apple und Microsoft ab, die höchste Pro-Kopf-Profitraten erzielen und gleichzeitig so gut wie keine Steuern zahlen. Um Steuerzahlungen zu minimieren, bunkern sie ihre Gewinne in Briefkastenfirmen. Apple beispielsweise hat so 236 Milliarden US-Dollar an unversteuerten Gewinnen in Steueroasen hinterlegt.

Die Marktkapitalisierung der aus dem Nichts entstandenen Internetkonzerne liegt mittlerweile bei 3,4 Billionen US-Dollar, und der Wert wächst täglich. Ganz Deutschland müsste für einen Aufkauf der Konzerne mehr als anderthalb Jahre lang hart arbeiten. Die erbeuteten Profite können die IT-Konzerne schon nicht mehr in Form einer weiteren Konzentration und Akkumulation in ihre eigenen Geschäftsbereiche reinvestieren. Deshalb kaufen sie sich, um Überakkumulationen zu vermeiden, mit ihrem Geld in andere Branchen ein – von der Autoindustrie über den Gesundheitssektor bis zur Finanzbranche (Dolata 2014). Vor so viel – politisch zugelassener – Marktmacht von nur fünf privaten profitorientierten Unternehmen zucken heute selbst demokratisch legitimierte Regierungen zusammen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* unterstützt deshalb, dass explizit gegen die Übermacht von Amazon, Google & Co. und überhaupt gegen die zunehmende Macht von Megaunternehmen und deren Machenschaften vorgegangen wird. Ihre Macht missbrauchende Konzerne müssen durch entsprechende Wettbewerbsgesetze demokratisch kontrolliert und die zunehmenden Kartellbildungen strafrechtlich verfolgt werden (Bontrup 2010 und 2012). Nicht zuletzt wegen der mittlerweile insgesamt in der Wirtschaft vorliegenden Machtfülle ist es darüber hinaus dringend geboten, die immer noch bestehende Dichotomie zwischen dem demokratisch verfassten Staat als gesellschaftlichem Überbau und der autokratisch (durch das einseitige Verfügen der Kapitaleignerinnen und -eigner) gesteuerten Wirtschaft als Unterbau durch die Umsetzung einer Wirtschaftsdemokratie aufzuheben.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat dazu in ihrem MEMORANDUM 2007 im Kapitel „Wirtschaftsdemokratie: Die

„Zukunftsauflage“ bereits eindeutig Stellung bezogen: „Das dominant gewordene System eines Finanzmarkt-Kapitalismus verlangt nach einer grundsätzlichen Korrektur. Mit Reformen oder einer ausschließlichen makroökonomischen Politik ist den kapitalistischen Verwerfungen nicht mehr beizukommen.“ Für die Umsetzung wird ein holistischer politisch-gesellschaftlicher Transformationsprozess notwendig sein. In erster Linie muss dabei wegen der Investitionsbedeutung für die Wirtschaft – dies ist unabhängig von der jeweiligen Wirtschaftsordnung – das heute bestehende „Investitionsmonopol des Kapitals“ (Erich Preiser) in den Unternehmen im Zuge einer demokratisierten Wirtschaft aufgehoben werden. Die Beschäftigten bzw. ihre gewählten Vertreterinnen und Vertreter müssen uneingeschränkt bei der investiven Gewinnverrechnung mitentscheiden. Dazu sind, wie es der Ökonom Stephan Krüger gefordert hat, „die Verheißungen der ‚sozialen Marktwirtschaft‘ [...] aus ihren ideologischen und unscharfen Feiertagsfloskeln in gesetzgeberische und tagtäglich praktizierte Realität umzusetzen. Es zeigt sich dann, dass das legitime Erbe und die konsequente Weiterentwicklung der ‚sozialen Marktwirtschaft‘ eine sozialistische Marktwirtschaft ist mit einer wirtschaftsdemokratischen Corporate Governance, Beteiligungen der Belegschaften am Produktivvermögen (in zunehmenden Umfang und in unterschiedlichen Formen) sowie einer makroökonomischen Strukturpolitik mit weiterentwickelten Institutionen und Instrumenten (innerhalb eines kohärenten Politikmixes mit Geld- und Fiskalpolitik)“ (Krüger 2016).

2.6 Versagende Politik

Die notwendige Umsetzung scheitert aber bis heute – nicht nur an der Machtfülle des privatwirtschaftlichen Kapitals, sondern auch am fehlenden Willen der von der Bevölkerung gewählten und den Staat repräsentierenden politischen Herrschaftselite in den Parlamenten. Der Staat ist dabei natürlich auch in Demokratien nicht neutral, sondern von unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen, aber auch persönlichen Interessen der Volksvertreterinnen und -vertreter

geprägt. Letztere führen nicht selten zu einer unanständigen Interessenvermischung, bisweilen gar zu Korruption (u.a. Höhne 1984a und 1984b, Tillack 2009, Ploppa 2014).

Folgt man Karl Marx, dann ist vom bürgerlichen Staat ohnehin nichts Gutes zu erwarten. Der Staat hofiert im Kapitalismus das Kapital und verbrüdert sich mit den privaten Oligopolen und Monopolen (Blanke 1973), wo dann, wie Theodor W. Adorno (1975) betonte, die „Aussagekraft des Klassenbegriffs“ bzw. die Auseinandersetzung zwischen Kapital und Arbeit die Eindeutigkeit verlieren. Schließlich kommt es im entwickelten Kapitalismus nach Max Horkheimer zu einer „privilegierten Komplizenschaft“ und, je mehr sich Macht in der Wirtschaft konzentriert hat, am Ende zu einem staatsmonopolistischen Kapitalismus (u.a. Dolata/Gottschalk/Huffschmid 1986).

Die dabei schon immer von Macht dominierten Interessen sind heute unter einem neoliberalen Paradigma vereint. Hier kommt die ganze „Mächtigkeit der hinter der ‚Liberalisierung‘ stehenden Ideologie [...] dadurch zum Ausdruck, dass selbst Teile von Gewerkschaften und Parteien des linken Spektrums sich an der Umsetzung beteiligen“ (Bischoff 2006, S.12). Seit etwa Mitte der 1970er Jahre ist dabei ein kapitalismusstützender „Bastard-Keynesianismus“, basierend auf einem harmlosen Deficit-Spending, politisch nicht mehr durchsetzbar (Bontrup 2006). Der Staat wird hier fast unisono diskreditiert, mit Schuldenbremsen an die Kette gelegt und so seiner wichtigen Funktionen in einer kapitalistischen Ordnung beraubt, der die Krisen immanent sind.

Aber auch innerhalb der heterogenen Kapitalfraktion ist es unter dem neoliberalen Dogma zu wesentlichen Veränderungen gekommen. Hier dominiert heute das international vagabundierende Finanzkapital (Bischoff 2006), das in einer neoliberal-globalisierten Welt (Schumann/Martin 1997, Mahnkopf/Altvater 2004) die Politik der einzelnen Nationalstaaten gegeneinander ausspielen kann und demokratisch gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter zu „kapitalistischen Systemzwergen“ (Rudolf Hickel) macht. Wie sagte es der ehemalige, inzwischen verstorbene Präsident der Deutschen Bundesbank, Hans Tietmeyer, 1996 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos, an die dort versammelte internationale Politikerelite gerichtet? „Ich habe bisweilen den Eindruck, dass

KAPITEL 2

sich die meisten Politiker immer noch nicht darüber im Klaren sind, wie sehr sie bereits heute unter der Kontrolle der Finanzmärkte stehen und sogar von diesen beherrscht werden“ (Jahnke 2008).

Literatur

- Adorno, Th. W. (1975): Reflexionen zur Klassentheorie, in: ders.: *Ge-sellschaftstheorie und Kulturkritik*, Frankfurt/Main.
- Bischoff, J. (2006): *Zukunft des Finanz-Kapitalismus. Strukturen, Wi-dersprüche, Alternativen*, Hamburg.
- Blanke, B. (1973): Staatsmonopolistischer Kapitalismus, in: von Eynern, G./Böhret, C. (Hg.): *Wörterbuch zur politischen Ökono-mie*, 2. Aufl., Opladen, S. 437ff.
- Bontrup, H.-J. (2001): Target Return Pricing, in: *Das Wirtschaftsstu-dium (WISU)*, Heft 4, S. 470ff.
- Bontrup, H.-J. (2006): Keynes wollte den Kapitalismus retten. Zum 60. Todestag von Sir John Maynard Keynes, in: *Internationale Po-litikanalyse der Friedrich Ebert Stiftung*, Bonn.
- Bontrup, H.-J. (2010): Das Kartellrecht novellieren. Strafrechtliche Konsequenzen für Kartelläter!, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Heft 125, September, S. 17ff.
- Bontrup, H.-J. (2012): Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft? *Marktwirtschaftliche Ordnung, Wettbewerb und Wirtschaftsmacht*, Bergkamen.
- Bontrup, H.-J./Marquardt, R.-M. (2008): *Nachfragemacht in Deutsch-land. Ursachen, Auswirkungen und wirtschaftspolitische Hand-lungsoptionen*, Münster.
- Dolata, U. (2014): *Märkte und Macht der Internetkonzerne. Konzen-tration – Konkurrenz – Innovationsstrategien*, Stuttgart.
- Dolata, U./Gottschalk, A./Huffschmid J. (1986): Staatsmonopolistische Komplexe als neue Organisationsformen des Kapitals im staatsmo-nopolistischen Kapitalismus, in: *Staatsmonopolistische Komplexe in der Bundesrepublik*, hg. vom Institut für Marxistische Studien und Forschungen (IMSF), Köln, S. 142ff.

- Höhne, H. (1984a): Das Große Schmieren. Korruption in Deutschland (I), in: Der Spiegel, Nr. 47, S. 206ff.
- Höhne, H. (1984b): Das Große Schmieren. Korruption in Deutschland (II), in: Der Spiegel, Nr. 48, S. 178ff.
- Huffschmid, J. (2002): Politische Ökonomie der Finanzmärkte, 2. Aufl., Hamburg, S. 15f.
- Jahnke, J. (2008): Prof. Dr. Hans Tietmeyer und die globale Kreditkrise, <http://www.jjahnke.net/rundbr38.html#tiet> [28.03.2018].
- Keynes, J. M. (2003): Das Ende des Laissez-Faire, in: Schui, H./Paetow, H. (Hg.): Keynes heute. Festschrift für Harald Mattfeldt, Hamburg, S. 23 und 25.
- Krüger, S. (2016): Industrie 4.0. Einordnung und Erfolgsbedingungen der neuen Produktivkräfte gesellschaftlicher Arbeit, in: Sozialismus, Heft 4, S. 43.
- Mahnkopf, B./Altvater, E. (2014): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, 6. Aufl., Münster.
- Ploppa, H. (2014): Die Macher hinter den Kulissen. Wie transatlantische Netzwerke heimlich die Demokratie unterwandern, Frankfurt/Main.
- Santarius T. (2013): Der Rebound-Effekt: Die Illusion des grünen Wachstums, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 12, S. 67ff.
- Schumann, H./Martin, H.-P. (1997): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf die Demokratie und Wohlstand, 13. Aufl., Reinbek.
- Tillac, H.-M. (2009): Die korrupte Republik. Über die einträchtige Kungelei von Politik, Bürokratie und Wirtschaft, Hamburg.
- Urban, H.-J. (2018): Ökologie der Arbeit & soziale Transformation als Strategiethema, in: Sozialismus, Heft 1, S. 59.
- Zinn, K. G. (2016): Normative Wachstumskritik und positivistische Wachstumsskepsis, in: Attac-Theorieblog, <http://theorieblog.attac.de/2016/04/normative-wachstumskritik-und-positivistische-wachstumsskepsis> [28.03.2018].

3 Wohnungsmangel: öffentlich bauen

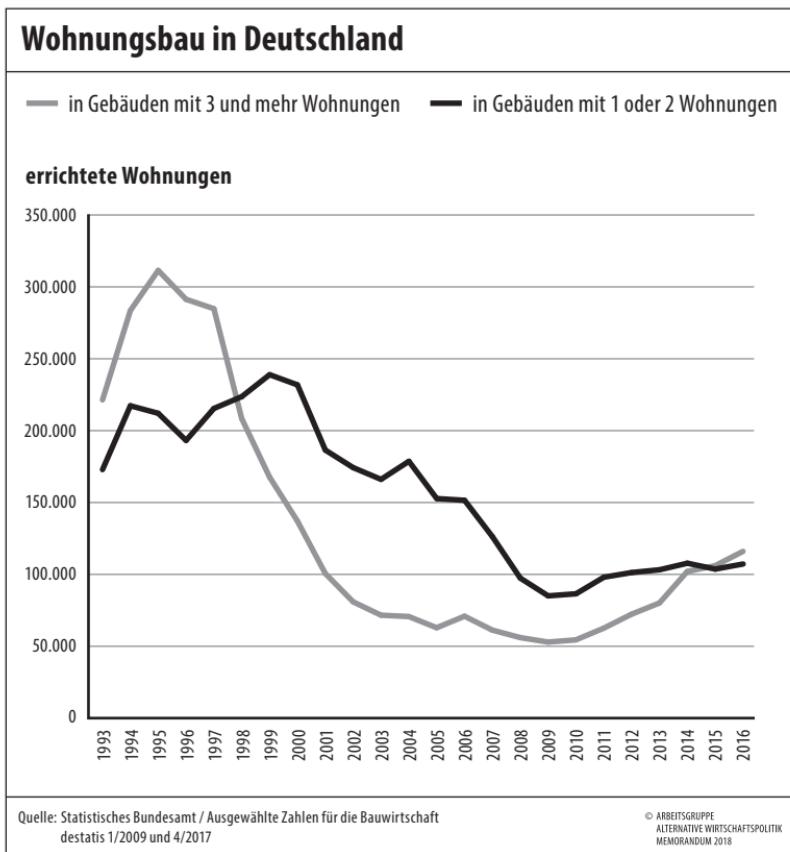
Der Wohnungsmangel mit seinen negativen Begleiterscheinungen gehört zu den drängendsten sozialpolitischen Herausforderungen. Auch aus wirtschafts- und verteilungspolitischen Gründen besteht hoher Handlungsbedarf. Das Versorgungsproblem mit bezahlbarem Wohnraum ist in Deutschland längst nicht mehr nur auf die Millionen- und einige Universitätsstädte begrenzt, sondern es hat bereits weite Teile der Mittel- und Großstädte sowie der Ballungszentren erfasst. Und es betrifft keineswegs nur die Ärmsten, sondern erfasst die Lebensrealität breiter Schichten der Bevölkerung in existenzieller Weise. Um eine weitere Zuspitzung zu verhindern und den sozialen und kulturellen Standard des Wohnens zu erhalten, muss dringend guter und bezahlbarer Wohnraum in ausreichender Zahl geschaffen werden. Da der Markt dazu nicht in der Lage ist, sind staatliche Investitionen in nennenswerter Größenordnung zwingend nötig. Dabei dürfen die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt werden. Von allen denkbaren Möglichkeiten ist eine Form der Objektförderung zu bevorzugen, die zielgerichtet, wirkungsvoll und nachhaltig ist: Die öffentlichen Mittel sollten zum Aufbau eines kommunalen Wohnungsbestands eingesetzt werden, der dauerhaft im öffentlichen Eigentum verbleibt.

Etwa eine Million Wohnungen fehlen in Deutschland. Die offiziellen Projektionen gehen von einem notwendigen Neubau in der Größenordnung von 350.000 bis 400.000 Wohnungen pro Jahr aus. Doch es werden deutlich weniger Wohnungen gebaut – und die, die gebaut werden, sind für Normalverdienende regelmäßig zu teuer. Angesichts der akuten Engpässe bei der Flüchtlingsunterbringung Ende 2015 machte sich mancherorts gar die Idee breit, das Ziel eines angemessenen Wohnens für alle gleich ganz durch die Bereitstellung einer bloßen „Unterkunft“ für Bedürftige zu ersetzen – vorerst lediglich für Geflüchtete, aber perspektivisch nicht nur für sie. Das sind fatale Entwicklungen, die gestoppt werden müssen. Die wohnungspolitischen Vorhaben von

KAPITEL 3

CDU/CSU und SPD zielen allerdings nur auf eine Neuauflage alter Rezepte mit wenig erweiterten Mitteln.

Vor allem mangelt es an kleinen und mittelgroßen Mietwohnungen für normalverdienende und einkommensschwache Haushalte in den Großstädten und Ballungszentren. Speziell im Geschosswohnungsbau brach die Anzahl neugebauter Wohnungen um die Jahrtausendwende deutlich ein, aber auch bei Gebäuden mit einer oder zwei Wohnungen sind seit 2000 die Zahlen nach und nach um etwa die Hälfte gesunken (siehe Abbildung). Seit 2007 steigen die Mieten in den Metro-



polregionen beträchtlich, seit 2010 auch auf dem flachen Land. Die Wohnimmobilienpreise nehmen seit 2009 deutlich zu (Bundesregierung 2017b, 73ff). „Zwischen 2010 und 2015 sind die 78 Großstädte in Deutschland um mehr als 1,2 Millionen Einwohner beziehungsweise um 4,9 Prozent gewachsen. Allein die sieben größten deutschen Städte gewannen innerhalb von fünf Jahren mehr als 600.000 neue Einwohner. Das entspricht einem Plus von 6,6 Prozent“ (BBSR 2017c). Doch obwohl die Probleme auf den deutschen Wohnungsmärkten schon lange spürbar sind, tat sich wenig. Erst im Bundestagswahlkampf 2012 wurden gewisse Probleme bei der Wohnungsversorgung eingeräumt – Stichwort: Studentenwohnungen. Die Politik entdeckte auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene das Thema Wohnungsbau für sich wieder. Und tatsächlich kann die intensivierte amtliche Begleitforschung „eine Belebung des Wohnungsneubaus“ feststellen – allerdings „ohne dass sich dadurch bislang eine Entspannung und ein preisdämpfender Einfluss bemerkbar machen“ (BBSR 2017b, S. 8).

3.1 Warum wurden in den letzten 20 Jahren zu wenige Wohnungen gebaut?

Doch warum ist der aktuelle Wohnungsbau dort, wo er stattfindet, für Normalverdienerinnen und -verdiener zu teuer? Wie kommt es, dass die Träger der „sozialen Sicherung des Wohnens“ Jahr für Jahr trotz sinkender Empfängerzahlen höhere Wohnkosten übernehmen müssen? Der Löwenanteil dieser Ausgaben entfiel im Jahr 2016 mit über 16 Milliarden Euro auf die „Kosten der Unterkunft“ nach Sozialgesetzbuch II und XII. Da der Bund nur einen Teil dieser Kosten trägt, werden die betroffenen Kommunen stark belastet. Für das Wohngeld wurden nach der Reform des Wohngeldgesetzes im Jahr 2016 weitere 1,1 Milliarden Euro aufgewendet.

Verglichen mit diesen Ausgaben sehen die derzeit 1,5 Milliarden Euro pro Jahr zur „sozialen Wohnraumförderung“ wie Peanuts aus. Weder ein „Baukindergeld“ noch eine Fortschreibung der bisherigen Politik über 2019 hinaus wird daran etwas ändern. Es ist nicht so, dass

der Staat in der Wohnungsfrage kein Geld in die Hand nimmt. Doch es wird falsch ausgegeben! Die heutigen Ausgaben stützen die bestehenden Marktverhältnisse, die durch die extrem ungleiche Verteilung des Immobilienvermögens geprägt sind. Nutznießerinnen und Nutznießer der heutigen Politik sind die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Investorinnen und Investoren, nicht die Allgemeinheit und erst recht nicht die Mieterinnen und Mieter mit geringen Einkommen.

Angesichts dieser Zustände stellt sich die Frage nach grundsätzlichen Alternativen. Es geht darum, endlich die Eigentumsfrage ernst zu nehmen. Schon in der Krise Anfang der 1980er Jahre haben Stefan Krätke und Renate Hirsch-Borst einen kommunalen Wohnungsbau vorgeschlagen und begründet (Krätke 1981; Hirsch-Borst/Krätke 1981). Seit 2012 haben in der Berliner „Initiative neuer kommunaler Wohnungsbau“ Aktive solche Überlegungen wieder aufgenommen (www.inkw-berlin.de). Ein Ausbau zweckgebundener Bundesmittel auf etwa 7 Milliarden Euro jährlich würde ein kommunales Wohnungsbauprogramm von 100.000 Wohnungen pro Jahr in öffentlichem Eigentum ermöglichen. Sicherlich ist Wohnungs- und insbesondere Wohnungsbaupolitik immer langfristig und auf das Bohren (sehr) dicker Bretter angelegt. Aber sie ist möglich. Das Ziel sind gute Wohnungen für alle. Der beste Weg dahin heißt: Öffentlich bauen statt Private fördern.

3.2 Wohnimmobilien: Fiktives Kapital und staatliche Interventionen

Eine gar nicht so neue Diagnose der Probleme bei der Wohnraumversorgung lautet: Die Baulandpreise seien schuld, es gebe einfach nicht genug Flächen. „Hohe Grundstückspreise lassen einen frei finanzierten Wohnungsneubau zu bezahlbaren Mieten vielfach nicht mehr zu“ (BBSR 2017e, S. 2). Aus einer betriebswirtschaftlichen Sichtweise klingt das plausibel. Ähnlich wurde der Wohnungsmarkt schon Anfang der 1970er Jahre in der SPD diskutiert, und es wurden entsprechende Reformvorschläge entwickelt (SPD 1972, S. 129ff.; Vogel 1972). Die Wiederaufnahme dieser Vorschläge heute (Vogel 2017) hat allerdings

bisher weder die Gründe für das Scheitern der Reform in den 1970er Jahren noch die sozialwissenschaftliche Debatte dazu ernst genommen (Brede/Dietrich/Kohaupt 1976; Krätke 1981). Damals wie heute gilt: Preise fallen nicht vom Himmel. Tatsächlich verhält es sich bei der Preisbildung für Bauland umgekehrt: Die mit den Immobilien durch Erträge z.B. aus Mieteinnahmen erzielbaren Gewinne führen zu den hohen Preisen für Grundstücke, wobei die aufgrund des Nachfrageüberhangs antizipierten zukünftigen Ertragssteigerungen das spekulative Element der Preisgestaltung ausmachen.

Die entscheidende Besonderheit der *Nachfrage* nach Wohnungen besteht darin, dass hier direkt über die räumlichen Bedingungen der sozialen Reproduktion entschieden wird. Irgendwie und irgendwo müssen Menschen wohnen. Und wie sie wohnen, prägt die Gesellschaft in allen Lebensbereichen. Die Besonderheit der Ware Wohnung wird in der Rechtsprechung z.B. durch die Auffassung des Mietverhältnisses als eines „eigentumsähnlichen“ Rechts aufgenommen. Für abhängig Beschäftigte, d.h. für die Mehrheit der Bevölkerung, beanspruchen die Kosten der Wohnung regelmäßig den größten Einzelposten auf der Ausgabenseite und stellen damit einen erheblichen Anteil der Reproduktionskosten der Arbeitskraft dar. Wenn es gar um den Erwerb von Wohneigentum geht, verfügt die Mehrzahl der Haushalte nicht über die Mittel, die teuerste Anschaffung ihres Lebens aus eigener Kraft zu bestreiten (Riessland 2014).

Deshalb gab es immer zwei Wege, wie Wohnungen für die Haushalte abhängig Beschäftigter bereitgestellt werden konnten: erstens die Mietwohnung und zweitens das Wohneigentum auf Kredit. So oft aber kapitalismusfreundliche Reformerinnen und Reformer die Schaffung von Wohneigentum als Weg zu sozialer Integration und Harmonie gepredigt haben, so selten war ihr Erfolg – und dieser war erst Recht nicht von Dauer. Zwar leben nach Jahrzehnten der Eigenheimförderung heute etwa 50 Prozent der bundesdeutschen Haushalte in selbst genutztem Wohneigentum. Jenseits der großen Städte und im Westen gilt dies mitunter auch für die Mehrheit der abhängig Beschäftigten. Aber nicht alle diese Häuser oder Eigentumswohnungen sind schon abbezahlt. Die Kosten im Wohnungsbau (ohne Grundstück) liegen in

der Bundesrepublik heute – mit gewissen regionalen Unterschieden – in der Regel jenseits der 2.000 Euro/qm. Und nur zu leicht kann die Dynamik des Kapitalismus mit dem Wohnen in der eigenen Immobilie in Widerspruch treten: Wenn ein neuer Job andernorts zu suchen ist, findet sich nicht immer eine neue Käuferin oder ein neuer Käufer für das alte Heim. Für das einmal erworbene Eigenheim nehmen Millionen von Pendlerinnen und Pendlern lange Arbeitswege in Kauf.

Kostenkomponenten im Wohnungsbau und der Einfluss öffentlicher Baufinanzierung auf die Miete

Für die Wohnungsunternehmen hängen die Kosten im Wohnungsneubau von vielen Faktoren ab: amtlichen Bauvorschriften, der Qualitätsentwicklung, der Produktivität im Baugewerbe, den Bodenpreisen (Walberg/Gniechwitz/Halstenberg 2015). Noch im Jahr 2000 entfielen knapp 54 Prozent der Baukosten auf den Rohbau und 46 Prozent auf den Ausbau. 2014 war es schon umgekehrt: Insbesondere höhere Anforderungen in der Gebäudetechnik ergaben 54 Prozent für den Ausbau gegenüber 46 Prozent für den Rohbau. Ein viel zitiertes, repräsentatives Beispiel für die Kosten eines einzelnen Wohnungsbauprojektes (12 Wohneinheiten zu 73 Quadratmeter Wohnfläche) findet sich in einer Studie der Kieler Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen (Walberg/Gniechwitz/Schulze/Cramer 2014, S. 22ff.), der Tabelle 4 entnommen wurde. Auf dieser Grundlage – und bei weiteren betriebswirtschaftlichen Annahmen – kommt das Pestel-Institut (2015) auf eine Nettokaltmiete im freifinanzierten Wohnungsbau von über 10 Euro pro Quadratmeter. Allerdings gehen in den Kostenansatz spezifisch deutsche Erschwernisse ein, in erster Linie die jahrzehntelange Vernachlässigung der kostengünstigeren seriellen Produktion im Geschosswohnungsbau (IAB Weimar 2015). Der Neubeginn eines nachhaltigen Geschosswohnungsbaus würde den Aufbau und die stetige

Tabelle 4: Bau- und Erwerbskosten eines beispielhaften Wohnungsbauprojekts in Euro je m² Wohnfläche, Median

Grundkosten (Kostengruppe 300 und 400 mit Küchen und in den Außenanlagen integrierten Kellerersatzräumen)	1.432
Kellergeschoss mit Neben- und Abstellräumen (keine Aufenthaltsräume)	122
Abzüglich der Kosten für die in der Grundvariante vorgesehenen Kellerersatzräume	-28
Tiefgarage	292
Abzüglich der Kosten in Bezug auf eine kombinierte Ausführung von Keller und Tiefgarage	-43
Aufzugsanlage	68
Anspruchsvolle Baustellenlogistik z.B. im stark verdichteten städtischen Raum	137
Bauwerkskosten der erweiterten Variante des Typengebäudes	1.980
Außenanlagen mit geringen Erstellungsmaßnahmen	40
Baunebenkosten (Ansatz: 19,9 Prozent in Bezug auf die Kostengruppe 300 bis 600)	402
<i>Gesamte Baukosten</i>	2.422
Bodenpreis je qm Wohnfläche	576
<i>Gesamt</i>	2.998

Quelle: Walberg/Gniechwitz/Schulze/Cramer (2014)

Auslastung entsprechender Kapazitäten in der Bauindustrie ermöglichen und damit auch entsprechende Kostensenkungen, ohne Abstriche an der Wohnqualität (vgl. BBSR 2017d). Es ist aber auch zu klären, ob unter heutigen Bedingungen etwa die Bauvorschriften zu Garagen bzw. Parkplätzen der Realität in den Großstädten noch entsprechen. In Berlin etwa hat weniger als die Hälfte aller Haushalte ein Auto.

Tabelle 5: Szenarien für private und öffentliche Finanzierungsmodelle und daraus folgende Mietkosten für das beispielhafte Wohnungsbauprojekt (12 Wohnungen zu je 73 Quadratmetern = 876 qm Wohnfläche)

	Private Lösung	Öffentlich, Variante I	Öffentlich, Variante II
Preis pro qm Wohnfläche (in Euro)	2.998	2.548	2.548
Preis insgesamt (in Euro)	2.626.248	2.232.311	2.232.311
Anteil Eigenkapital (in Prozent)	20	33	40
Eigenkapital (in Euro)	525.250	744.104	892.924
Kredit (in Euro)	2.100.998	1.488.207	1.339.386
Zinssatz Fremdkapital (in Prozent)	3	2	2
Annuität (Tilgung in 30 Jahren) (in Euro)	107.191	66.448	59.804
Verwaltung + Instandhaltung (in Euro)	12.614	12.614	12.614
Miete Gesamtobjekt pro Jahr (in Euro)	119.806	79.063	72.418
Miete pro qm und Monat (in Euro)	11,40	7,52	6,89

Quelle: Eigene Berechnung.

Im Grundsatz gilt: Billig sind gute Wohnungen nie. Durch öffentlichen Wohnungsbau lassen sich die zu veranschlagenden Mieten jedoch drastisch senken. Dies liegt vor allem daran, dass die öffentliche Hand als guter Schuldner sehr niedrige Zinsen zahlt und keine hohe Rendite erwirtschaften muss. Ein höherer

Eigenkapitalanteil kann die Kapitalkosten zusätzlich noch weiter verringern. Zudem kann ein öffentlicher Wohnungsbau auch die Baukosten senken (in realistischer Annahme um ca. 15 Prozent). Die Kosten für Verwaltung und Instandhaltung sollten allerdings in gleicher Höhe veranschlagt werden, um die Wohnungen in gutem Zustand zu erhalten. Im Ergebnis kann so die für Schuldendienst und Bewirtschaftung nötige Miete von 11,40 Euro pro Quadratmeter auf unter 7 Euro pro Quadratmeter gesenkt werden (siehe Tabelle 5 auf Seite 110).

Was das *Angebot* von Wohnungen betrifft, so weist dieses zwei Besonderheiten auf: Zum einen sind zwar die Investitionen sehr hoch, doch wer zu solchen Investitionen in der Lage ist, kann die Gebäude weit über die Nutzungsdauer von anderen Kapitalgütern hinaus einsetzen. Ohne Kriegszerstörungen kann bei entsprechender Instandhaltung ein Haus auch noch nach 200 Jahren ein Zuhause bzw. eine Einkommensquelle sein. Insbesondere der „moralische Verschleiß“ (Marx 1867/1962, S. 426) hält sich in Grenzen – oder es zeigt sich in der Vorliebe für Altbauten sogar das Gegenteil. Für ertragsorientiertes Immobilienvermögen heißt das: Die erzielbare Miete muss die Bewirtschaftungskosten übersteigen – aber sie ist nach oben nicht durch die Produktions- und Finanzierungskosten begrenzt, sondern ergibt sich allein aus der zahlungsfähigen Nachfrage: „Die spezifische Verwertung des Wohnungsbaukapitals erfolgt danach in zwei Formen, die sich im Verlauf der Nutzungsdauer von Mietwohngebäuden vermischen und zunehmend ablösen. (1.) Zu Beginn des Verwertungszeitraums repräsentiert das Mietwohngebäude noch einen Wert, und insofern kann der für den Verleih des Mietwohngebäudes an Konsumenten angeeignete Miettertrag in Analogie zu einem ‚Konsumentenkredit‘ als Kapitalzins bezeichnet werden. (2.) Im Ablauf des Verwertungszeitraums wird das Mietwohngebäude zunehmend entwertet, enthält faktisch immer weniger Wert und insofern kann man den für den Verleih des Mietwohngebäudes angeeigneten Miettertrag zunehmend als Rente bezeichnen“

KAPITEL 3

(Hirsch-Borst/Krätker 1981, S. 58). So können erhebliche Renteneinkommen aus Haus- und Grundeigentum gezogen werden, die dann die Grundlage der Preisbildung für Gebäude und Grundstücke sind. In den Worten von Karl Marx: Hier schafft die Rente den Monopolpreis „infolge der Schranke, die das Grundeigentum der rentelosen Anlage von Kapital auf unbebautem Boden zieht“. Allerdings ist dies in der Buchhaltung der Unternehmen nicht direkt zu erkennen: Dass „es nur der Titel einer Anzahl von Personen auf das Eigentum am Erdball ist, der sie befähigt, einen Teil der Mehrarbeit der Gesellschaft sich als Tribut anzueignen und mit der Entwicklung der Produktion sich in stets steigendem Maß anzueignen, wird durch den Umstand verdeckt, dass die kapitalisierte Grundrente, also eben dieser kapitalisierte Tribut als Preis des Bodens erscheint und dieser daher wie jeder andere Handelsartikel verkauft werden kann“ (Marx 1894/1964, S. 784). Die so sichtbaren und sehr realen Immobilien sind ökonomisch gesehen nur fiktives Kapital, mit dem kräftig spekuliert werden kann.

Denn das Immobilienvermögen ist nun einmal – das ist die zweite Besonderheit – ganz und gar immobil. Und wenn sich das marktwirtschaftliche Glück von einem Standort abwendet, zieht dies eine Entwertung des Immobilienvermögens nach sich. Ohne zahlungsfähige Nachfrage kein Gewinn. Die ungleichmäßige Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften führt auch national immer wieder zu einem Gegensatz „wachsender“ und „schrumpfender“ Regionen. Deshalb ist die Immobilienwirtschaft wie kaum ein anderer Erwerbszweig zur Sicherung ihrer Interessen regional- und lokalpolitisch verankert.

Die amtliche Statistik weist aus, dass in der Bundesrepublik privaten Kleinanbieterinnen und -anbietern 65 Prozent aller Mietwohnungen gehören. Privatwirtschaftliche Unternehmen kommen auf 13 Prozent, kommunale Wohnungsunternehmen auf 11 Prozent, Wohnungsgenossenschaften auf 9 Prozent. Die restlichen 2 Prozent des Mietwohnungsmarktes entfallen auf Bund, Länder und „Organisationen ohne Erwerbszweck“ (Bundesregierung 2017b). Die vielen privaten Kleinanbieterinnen und -anbieter und die mittelständische Struktur des Baugewerbes schaffen ein weites Betätigungsfeld für Freundinnen und Freunde des kleinen und mittleren Unternehmertums. Daraus re-

sultiert – neben dem Versprechen selbst genutzten Wohneigentums – die zweite Stütze der Propaganda für eine marktgerechte Lösung der Wohnungsfrage. Von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen her gehören aber auch die privaten Kleinanbieter zu den oberen zehn Prozent der Bevölkerung. Zudem wird der Markt in den Ballungszentren zunehmend von großen Kapitalgesellschaften geprägt.

Zur Anpassung des Wohnungsmarktes an die wirtschaftliche Dynamik waren immer staatliche Interventionen nötig. Dazu gehörten Mietobergrenzen ebenso wie steuerliche Förderungen. Die Vorstädte in den USA waren die fordistische Kombination von Auto und billigem Hausbau mit der staatlichen Förderung des Hypothekenmarktes, insbesondere in Form der Absetzbarkeit der Hypothekenzahlungen von der Einkommenssteuer (während Mieten nicht absetzbar waren). In der Bundesrepublik wiederum entwickelte sich mit den Neubauprogrammen der Nachkriegszeit ein „sozialer Wohnungsbau“ als Investorenförderung mit sozialer Zwischennutzung. Flankiert wurde er durch die Schaffung des Wohngelds als Lohnsubvention. Mit der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre setzte sich dann eine Orientierung auf einen *residualen* Wohnungsbau durch. Das heißt: Nur mehr für besonders Bedürftige sollten besondere Wohnungen mit staatlicher Förderung bereitgestellt werden. Ein *integraler* Wohnungsbau mit einer breiten sozialen Mischung hatte in der Bundesrepublik keine parlamentarischen Fürsprecherinnen und Fürsprecher.

3.3 Wohnungspolitik und Wohnungsmarkt in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre

Die Bundesrepublik war in den 1990er Jahren durch ein durchweg fehlendes Problembewusstsein für die Wohnungsfrage gekennzeichnet. In den alten Bundesländern hatte sich die marktwirtschaftliche „Normalisierung“ der Wohnungswirtschaft in der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit manifestiert. Der Neubau von Sozialwohnungen wurde weitgehend eingestellt. Systembedingt sank die Anzahl der gebundenen Wohnungen, sobald die Förderung auslief. Im Jahr

KAPITEL 3

1988 gab es in Bayern 495.240 Sozialwohnungen, im Jahr 2014 waren es nur mehr 147.078. In Berlin sank die Zahl der Sozialwohnungen im gleichen Zeitraum von 339.828 auf 135.346, in NRW von 1.410.950 auf 488.858 (Bundesregierung 2017a).

In den neuen Ländern ging es um die Balance zwischen der Investitionsförderung und dem Umgang mit dem deutlichen Bevölkerungsrückgang. Es gab durchaus ein kollektives Bewusstsein bezüglich der staatlich in großem Umfang organisierten Wohnungsversorgung in der DDR. Angesichts der politischen Kräfteverhältnisse und der wirtschaftlichen Entwicklung waren diese Stimmungen jedoch chancenlos. Selbst in den neuen Ländern, die erst in den 1990er Jahren in das System eingestiegen waren, ging die Zahl der Sozialwohnungen deutlich zurück, in Brandenburg beispielsweise von 113.215 im Jahr 2004 auf noch 48.911 im Jahr 2016 (Bundesregierung 2017a).

Die 1990er Jahre brachten noch einmal einen deutlichen Neubauboom, vergleichbar nur mit den frühen 1970er Jahren: Der Anteil des Wohnungsbaus an allen Investitionen stieg in den Jahren 1994 bis 1999 auf über 30 Prozent und lag zwischen 1993 und 1999 bei mehr als 7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Vor diesem Hintergrund trafen neoliberalen Privatisierungsprogramme nur lokal auf entschlossenen Widerstand. Die sinkenden Neubauzahlen ab Ende der 1990er Jahre galten als Krise der Bauwirtschaft und nicht als Problem des Wohnungsmarkts. Ein entscheidendes Feld sozialstaatlichen Handelns wurde systematisch geräumt. Anfang 2005 wechselte in Berlin ein Großteil des Personals der Wohnungsämter in die Jobcenter – die alte Aufgabe schien überflüssig. Ende 2005 wurde mit der Eigenheimzulage sogar ein Eckpfeiler der bundesdeutschen Eigentumsförderung und Regionalentwicklung gestrichen, mit der Föderalismusreform 2006 die Zuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau in die alleinige Verantwortung der Bundesländer übertragen. Als Ausgleich dafür erhalten die Länder bis Ende des Jahres 2019 Kompensationszahlungen vom Bund. Doch die meisten Bundesländer kamen ihrer Verantwortung für den sozialen Wohnungsbau nicht nach. Und die geplante Verlängerung der Zahlungen des Bundes über 2019 hinaus ändert nichts am unzureichenden Umfang der Mittel und an der fehlenden Bundeskompetenz.

Die Jahrtausendwende war gekennzeichnet von einer regelrechten Welle der Wohnungsprivatisierung. Im Ergebnis hatten Ende 2015 börsennotierte Wohnungsunternehmen etwa 900.000 Wohnungen in ihrem Bestand (BBSR 2017a, S. 29). Der Schwerpunkt beim Verkauf von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften lag in NRW und Berlin sowie in Sachsen, wo die Dresdner WOBA im Jahr 2006 an die US-Investmentgesellschaft Fortress verkauft wurde. Das Argument für die Verkäufe waren die jeweiligen Haushaltsdefizite der Kommunen und der Länder. Von politischer Seite waren alle in den Parlamenten vertretenen Parteien an den Privatisierungen beteiligt, in Berlin neben der SPD auch die mitregierende PDS, heute Die Linke. Die rot-rote Koalition verkaufte mit der GSW die größte Berliner Wohnungsbaugesellschaft zu einem für den Investor Cerberus höchst lukrativen Preis von rund 500 Euro/qm – so billig gab es in keiner anderen deutschen Großstadt Wohnungen zu kaufen.

Der verkaufswilligen Politik standen in dieser ersten Verkaufswelle finanzstarke Investoren überwiegend aus den USA gegenüber. Die Private-Equity-Branche hatte bei ihrer Suche nach Verwertungsmöglichkeiten die Wohnungsgesellschaften als Renditequelle entdeckt. Neben Cerberus trat eine Reihe weiterer finanzstarker und global agierender Private-Equity-Fonds (Terra Firma, Fortress, Oaktree etc.) erstmals auf den hiesigen Wohnungsmärkten auf und profitierte von der neoliberalen Politik. „Mit dem Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit im Jahr 1990 und der seit 2002 geltenden Steuerfreiheit bei der Veräußerung von inländischen Kapitalgesellschaften“, so ein BBSR-Bericht im Rückblick, waren „entscheidende Hürden für die Privatisierung ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen aus dem Weg geräumt worden“ (BBSR 2017a, S. 20).

Dem Geschäftsmodell der Private-Equity-Branche entsprechend wurden die Wohnungsunternehmen auf schnelle Rendite getrimmt und einzelne Wohnungsbestände weiterverkauft; der Mieter-Service wurde „kostenoptimiert“, ebenso wie die Beschäftigungsverhältnisse. Nach weniger als zehn Jahren zogen sich die Fonds aus dem Geschäft zurück, in der Regel durch den Gang an die Börse. Seither erleben wir das Anwachsen börsennotierter Immobilienaktiengesellschaften, die

KAPITEL 3

als Halter und „Optimierer“ der Bestände auftreten und in manchen Großstadtregionen zu mächtigen Akteuren heranreifen und jegliche Mieterhöhungsmöglichkeiten nutzen. Zu den Großaktionären dieser AGs gehören wiederum milliardenschwere Fonds wie BlackRock, Sunlife etc., sodass hier von einer Internationalisierung des Wohnungsmarktes gesprochen werden kann. In deren Folge dürften staatliche Regulationen erschwert durchzusetzen sein und weiter unter Druck geraten, etwa durch Investitionsschutzabkommen.

Insbesondere für die Großstadtregionen lässt sich festhalten, dass die Phase der Privatisierungen einen dynamischen Handel mit Wohnungsportfolios in Gang gesetzt hat, zu dessen Ergebnissen die Immobilienaktiengesellschaften gehören. Die Börsenzeitung titelte am 7. September 2017: „MDax wird zum Immobilienindex“ – und stellte fest, dass von den 50 gelisteten Unternehmen sechs aus der Immobilienbranche kommen und vier davon – Deutsche Wohnen, LEG, TAG sowie Grand City – Wohnungsvermieter sind. Zudem ist mit Vonovia der Branchenprimus seit 2015 im Dax gelistet. Der Wert der Immobilien dieser Aktiengesellschaften stieg laut einem Gutachten der Immobilienwirtschaft und nach Angaben des Zentralen Immobilien Ausschusses (ZIA) und von Barkow Consulting zwischen 2013 und 2016 von 67 auf mehr als 90 Milliarden Euro (gif-ev 2017, S. 56). In dem Gutachten wird „der Bedeutungsgewinn der Immobilienaktiounternehmen“ als großer Erfolg gewertet, „weil damit die Sichtbarkeit der Branche insgesamt gestiegen ist und [...] weil gerade über Aktiounternehmen der Zugang internationaler Investoren zum deutschen Markt ermöglicht werden kann“ (ebd.). Diese in einzelnen Regionen zu mächtigen Playern herangewachsenen Unternehmen und deren wachsender Einfluss auf die Wohnungsmärkte sind kritisch zu verfolgen, insbesondere angesichts des Umstandes, dass auf der anderen Seite mit den Privatisierungen die zuvor politisch regulierten Wohnungsbestände und damit die staatlichen Einflussmöglichkeiten verringert wurden. Auf den Wohnungsmärkten in den Ballungszentren ist somit eine deutliche Machtverschiebung zugunsten aggressiv agierender Akteurinnen und Akteure zu beobachten. Auch traditionelle Wohnungsunternehmen passten ihre Unternehmenspolitik dem neuen Trend an – unterstützt

von einer Politik, die auf marktwirtschaftliche, nicht zuletzt finanzmarktwirtschaftliche Lösungen setzte.

3.4 Neuer Wohnungsmangel

Die offene Anbiederung an die Finanzmärkte ist seit der Krise der Jahre 2007 und 2008 nicht mehr „politisch korrekt“ und wird in der Öffentlichkeit vermieden. Aber die Ergebnisse der Privatisierungen wirken fort. Und die merkwürdige deutsche Distanz zur Wohnungssfrage wurde noch in der Berichterstattung zur Finanzkrise deutlich. Die Vorgeschichte der US-Immobilienkrise war nicht nur eine Geschichte von finanziellen Abenteuern und der Veränderung von Standards bei der Kreditvergabe, sie war vor allem die Geschichte eines bis heute ungelösten und in den vergangenen 30 Jahren massiv verschärften sozialen Problems (Isenburg 2002; Gerhardt 2010). Doch auch linke Autorinnen und Autoren haben diesen Aspekt in ihren Krisendarstellungen allzu oft vergessen. Dabei kamen genau im Zeitraum 2008–2009 Veränderungen zum Tragen, die zur aktuellen Krise auf dem Wohnungsmarkt führten. Zum einen senkte der politisch gewollte Druck auf die Reallöhne die Kaufkraft der Durchschnittshaushalte, was einen profitablen Geschosswohnungsbau außer in bestimmten Marktsegmenten ausschloss. Zum anderen hatten die rückläufigen Neubauzahlen den Wohnungsmarkt bereits verengt. Das war zunächst kaum bemerkt worden, da in den 1990er Jahren die Bevölkerungszahl in den deutschen Großstädten sank und bis etwa 2009 auf diesem Niveau verharrte (Adam 2017, S. 3). Doch die Situation änderte sich rasch und führte insbesondere in den Ballungsräumen und Universitätsstädten innerhalb weniger Jahre in die Krise. Bis zum Jahr 2008 stiegen Angebotsmieten und Wohnungspreise nur langsam, um dann massiv zuzulegen, und zwar noch weit über die Zunahme der Baukosten hinaus, die sich in den Jahren 2000 bis 2016 um etwa ein Drittel erhöht hatten. Doch erst die akuten Engpässe bei der Flüchtlingsunterbringung brachten die neue Wohnungsfrage dauerhaft in die Schlagzeilen.

Der Geschosswohnungsbau nahm in den vergangenen Jahren zögerlich wieder Fahrt auf. Im Jahr 2015 lag er mit 105.095 fertig gestellten Wohneinheiten bundesweit wieder knapp vor der Zahl neuer Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (102.713). Diese Entwicklung ist jedoch nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein. Eine Entspannung des Mietwohnungsmarktes ist so nicht zu erreichen. Trotzdem haben für die amtlichen Berichterstatterinnen und Berichterstatter noch 2017 die erkannten „Wohnungsmarktengpässe mit steigenden Mieten und Preisen“ in städtisch geprägten Regionen natürlich nichts mit der langjährigen Eigentumsförderung und der Marktmacht privater Eigentümerinnen und Eigentümer, sondern nur etwas mit unvorhersehbaren „Bevölkerungsgewinnen aus dem In- und Ausland“ zu tun. Jedoch fallen auch diese Wanderungsbewegungen nicht vom Himmel. Gerade abhängig Beschäftigte müssen dorthin gehen, wo ihre Arbeitskraft nachgefragt wird. Selbst die Bundesregierung musste deshalb einräumen, dass Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot nicht nur auf der „persönlichen Ebene“ begründet sind – durch Faktoren wie „wirtschaftliche Notlagen, familiäre Probleme, Suchtprobleme, aber auch psychische Erkrankungen“ als möglichen Ursachen –, sondern dass es „strukturelle Gründe“ gibt: „regional oder lokal zum Teil stark steigende Mietkosten aufgrund fehlenden Wohnraums vor allem im Bereich kleiner Wohnungen“ (Bundesregierung 2017b, S. 72ff.).

3.5 Die Wohnungsfrage als sozial- und verteilungspolitisches Problem

Wie sich zeigt, ist der ausbleibende Wohnungsbau für Normalverdienende und das daraus folgende Missverhältnis von Angebot und Nachfrage das Ergebnis einer ertragsorientierten Immobilienbewirtschaftung und der daran gebundenen Entwicklung der Immobilienpreise. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich die stark steigenden Mieten in den Groß- und Universitätsstädten sowie inzwischen in weiten Teilen der Ballungszentren. Die damit einhergehenden sozial-, verteilungs- und wirtschaftspolitischen Problemlagen sind daher als

Folgen eines Wohnungsmangels anzusehen, der sich aus den Machtverhältnissen am Markt ergibt.

Das Verhältnis von Eigentümer- und Mieterhaushalten hält sich bundesweit etwa die Waage. Deutschland ist traditionell als „Mieterland“ zu betrachten: Nach wie vor wohnt insgesamt etwa die Hälfte aller Haushalte zur Miete, wobei dieser Anteil in den Groß- und Universitätsstädten sowie den Ballungszentren – also dort, wo die Versorgungsgänge am eklatantesten sind – mit teils über 85 Prozent wesentlich höher liegt als in den kleinstädtischen und ländlichen Regionen. Hinter den Gesamtzahlen verbirgt sich aber nicht nur eine regionale, sondern auch eine soziale Spaltung: Der Mieteranteil liegt bei Haushalten mit geringem Äquivalenzeinkommen (bis 60 Prozent des Medians = 12.400 Euro pro Jahr) wesentlich höher als bei Haushalten mit hohem Äquivalenzeinkommen (über 200 Prozent des Medians = 41.300 Euro). Nach den Ergebnissen des sozio-ökonomischen Panels verringerte sich die Eigentümerquote bei Haushalten mit niedrigen Einkommen zwischen 1995 und 2015 von 20,6 Prozent auf 16,7 Prozent, während die Mieterquote von 79,4 Prozent auf 83,3 Prozent stieg. Bei den Haushalten mit hohen Einkommen verhielt es sich umgekehrt: Hier stieg die Zahl der Eigentümerinnen und Eigentümer im selben Zeitraum (73,0 Prozent auf 75,4 Prozent), während die Zahl der Mieterhaushalte sank (27,0 Prozent auf 24,6 Prozent) (alle Angaben nach BMAS 2017, S. 528). Noch drastischer stellt sich die soziale Spaltung des Wohnungsmarktes in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes dar: Bei geringem Äquivalenzeinkommen kommen demnach auf 91 Mieterhaushalte ganze 9 Eigentümerhaushalte. Bei mittlerem Äquivalenzeinkommen liegt das Verhältnis bei 51 zu 49. Bei hohem Äquivalenzeinkommen kommen auf 78 Eigentümerhaushalte noch 22 Mieterhaushalte (BMAS 2017, S. 529). Die gegebene Einkommens- und Vermögensverteilung korrespondiert zunehmend mit der Wohnform. Hieraus wird deutlich, dass steigende Mieten die Haushalte mit niedrigen Einkommen besonders belasten.

Nur die gesunkenen Energiepreise und – in selbst genutztem Wohneigentum – die geringen Zinsen haben die Wohnkostenbelastung im Bundesdurchschnitt bisher stabil gehalten. Sie liegt bei rund 22 Prozent

des verfügbaren Nettoeinkommens. Bei Mieterhaushalten sind es unter Berücksichtigung der Subjektförderung 29 Prozent. Jedoch verbergen sich auch hinter diesen Durchschnitten regional und vor allem sozial erhebliche Differenzen. Bei Haushalten mit weniger als 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens ist für den Zeitraum zwischen 2010 und 2015 ein Anstieg der Wohnkostenbelastung von 35,1 Prozent auf 41,1 Prozent zu beobachten, während sich die Wohnkostenbelastung bei Haushalten mit einem darüber liegenden Einkommen weitgehend konstant verhält (BMAS 2017, S. 531).

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Wohnkosten*über*belastung, von der gesprochen wird, wenn die Wohnkosten mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens ausmachen. Sie stieg zwischen 2010 und 2015 insgesamt lediglich um 1 Prozentpunkt auf nunmehr 15,6 Prozent. Bei Haushalten mit niedrigen Einkommen stieg sie in diesem Zeitraum aber von 42,2 Prozent auf 51,9 Prozent, während sie bei Haushalten mit einem darüber liegenden Einkommen von 9,4 Prozent auf 8,4 Prozent sank (BMAS 2017, S. 532). Auch hier ist eine deutliche Differenz zwischen Mieterinnen und Mietern sowie Eigentümerinnen und Eigentümern zu beobachten: Während die Überbelastung für Eigentümerhaushalte kontinuierlich gesunken ist, stieg sie bei Mieterhaushalten insgesamt deutlich.

Bezüglich der Vermögensverteilung ist folgenreich, dass der über das selbst genutzte Wohneigentum hinausgehende Wohnimmobilienbesitz sich lediglich auf eine kleine Schicht sehr vermögender Haushalte konzentriert. Wenn die durch Mieterträge erzielten Vermögensseinkommen stärker steigen als die Erwerbseinkommen breiter Schichten, führt dies gesamtgesellschaftlich zu einer Umverteilung von unten nach oben. Dieser Umverteilungseffekt wirkt wiederum verschärfend auf die ohnehin zunehmend ungleiche Vermögensbildung.

Die Dynamiken am Wohnungsmarkt entfalten eine sozial hoch selektive Wirkung. Negativ betroffen sind vor allem die Mieterinnen und Mieter – jene breiten Bevölkerungsschichten, die vor allem in den Großstädten und Ballungszentren wohnen und über niedrige bis mittlere Erwerbseinkommen verfügen. Für die (tendenziell bürgerlichen) Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer sind die steigenden

Wohnkosten und die Überlastung keine Probleme, insofern müssen die Engpässe als Probleme der Mieterinnen und Mieter behandelt und behoben werden. Dazu ist eine aktive Wohnungspolitik notwendig, die öffentliche Mittel in nennenswerter Höhe in die Hand nimmt. Denn eine ausreichende Versorgung mit angemessenem und bezahlbarem Wohnraum ist anders nicht zu gewährleisten.

3.6 Marktkonforme Antworten auf den Wohnungsmangel

Werden heute Wohnungen neu vermietet, so übersteigen die am Markt realisierbaren Preise in vielen Städten nicht selten das Doppelte der ortsüblichen Bestandsmieten und mehr. Umso beachtlicher ist es, dass der private Markt trotz der äußersten Knappheit sowie frei verhandelbarer Marktmieten im Neubau und real steigender Erträge bei bestehenden Mietverhältnissen keine ausreichende Bautätigkeit entwickelt. Der Wohnungsmangel führt so zu steigenden Mieten, jedoch nicht zu einer adäquaten Angebotserhöhung. Die entscheidende Frage ist, welche Nachfrage der vorhandene Bedarf auslöst. Anhand verschiedener Investitionsrechnungen und unter Berücksichtigung der Haushaltseinkommen lässt sich zeigen, dass der private Markt den erhöhten Bedarf an Wohnraum überhaupt nicht decken kann, da sich bei den üblichen Investitionsmodellen und -zeiträumen im freifinanzierten Wohnungsbau zwangsläufig eine Einstiegsmiete ergibt, die die Zahlungskraft eines großen Teils der Haushalte übersteigt. Einfach formuliert: Wer in der Lage ist, sich diese Einstiegsmiete zu leisten, könnte auch über einen üblichen Tilgungszeitraum von etwa 25 Jahren Wohneigentum bilden. Erkennt man an, dass aufgrund der gegebenen Einkommens- und Vermögensverteilung ein Großteil der Haushalte eben nicht in der Lage ist, Wohneigentum zu erwerben, dann heißt das zugleich, dass sich dieser Teil der Bevölkerung auch keine Miete im freifinanzierten Neubau leisten kann: „Für diese Haushalte wird daher vom Markt kein Angebot geschaffen“ (Riessland 2014, S. 23).

Hier zeigt sich in aller Härte ein Grundprinzip der Marktwirtschaft:

KAPITEL 3

Der Markt reagiert nicht auf Bedürfnisse, sondern nur auf eine zahlungskräftige Nachfrage. Bildet sich der Bedarf nicht in einer zahlungskräftigen Nachfrage ab, dann reagiert der Markt schlichtweg nicht. Genau dies lässt sich beim (ausbleibenden) Wohnungsbau beobachten. Es handelt sich bei den nicht zahlungskräftigen Haushalten wohlgemerkt nicht um Randgruppen, sondern um die Mehrheit der Gesellschaft, wie etwa ein Abgleich aktueller Einstiegsmieten im freifinanzierten Neubau mit den gegebenen Haushaltseinkommen zeigt.

Auch die niedrigen Zinsen der vergangenen Jahre führten nicht zu einer ausreichenden Bautätigkeit, sondern haben lediglich die angespannten Märkte zusätzlich angeheizt. Im Zusammenhang mit geänderten Anlagestrategien („Grundbuch statt Sparbuch“, „Flucht ins Betongold“) wirken sie fatal auf die Wohnungsmärkte, da sie Investitionen in den Bestand stimulieren, verbunden mit der Spekulation auf steigende Erträge. Das niedrige Zinsniveau kommt Investorinnen und Investoren sowie Eigentümerinnen und Eigentümern zugute, nicht aber den Mieterinnen und Mietern: „Das derzeit niedrige Zinsniveau führt außerdem zu einer stärkeren Nachfrage privater Haushalte nach Immobilien zur Selbstnutzung oder als Kapitalanlage. Auch inländische und ausländische institutionelle Investoren investieren vermehrt in deutsche Immobilien. Dies alles trägt zu einem Anstieg der Immobilienpreise und der Mieten bei, wenn auch regional deutlich differenziert. [...] Bei Mieterhaushalten führt die Wohnungsknappheit zu einem Anstieg der Belastung durch steigende Mieten, während die Wohnkostenbelastung bei Eigentümerhaushalten aufgrund des niedrigen Zinsniveaus gesunken ist“ (BMAS 2017, S. 362). Nicht zuletzt in dieser Erfahrung zeigt sich die Notwendigkeit einer Investitionssteuerung, die gezielt auf eine Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen wirkt.

So offensichtlich aber die Notlage auf dem Wohnungsmarkt auch ist – die Beharrungskräfte in der offiziellen Wohnungspolitik sind nicht geringer. Interessengeleitet wird auf ein „Weiter so“ im Korridor der herrschenden Politik gesetzt. Ihr Kern ist nach wie vor die Kombination von Investorenförderung mit Armenfürsorge durch den Staat. An den marktkonformen Antworten auf die Wohnungskrise wird deutlich, was heute auf dem Spiel steht.

Neuer Substandard

Eine marktradikale und geradezu nihilistische Antwort auf die Wohnungskrise wäre es, auch weiterhin auf jegliche wirkungsvolle politische Gestaltung zu verzichten und abzuwarten, was passiert. Leider ist dies derzeit die Realität, aufgrund des Mangels an Ideen und politischem Willen. Es ist abzusehen, dass sich bei einer weiteren Fortführung des Verzichts auf ausreichende politische Interventionen beim Wohnungsbau perspektivisch marktwirtschaftliche Lösungen entwickeln werden, die auf die Etablierung eines neuen Substandards hinauslaufen. Gemeint ist damit die bewusste Absenkung gängiger Flächen- und Ausstattungsstandards sowie architektonischer und städtebaulicher Ansprüche, um unter marktwirtschaftlichen Bedingungen Wohnraum für diejenigen Bevölkerungsschichten bereitzustellen, die sich am normalen Wohnungsmarkt nicht mehr versorgen können. Erste Anzeichen dafür können etwa in der Zunahme privat geführter Studentenwohnheime bzw. -appartements gesehen werden, die zu marktüblichen Quadratmeterpreisen errichtet, jedoch aufgrund einer enorm reduzierten Fläche pro Wohneinheit zu einer absolut als leistbar angesehenen Miete angeboten werden (MieterEcho 2015a). Weiterhin wäre die Aufweichung von baurechtlichen Standards bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften zu erwähnen (MieterEcho 2015b). Auch der staatlich finanzierte Bau von Flüchtlingsunterkünften eröffnet neue Perspektiven – nämlich auf eine residuale Angebotserhöhung als Form neoliberaler Sozialstaatlichkeit. Ein solcher „Wohnungsbau zweiter Klasse“ würde im Zusammenspiel von Markt und residualem Sozialstaat den sozialen Brennpunkten der Zukunft die passende architektonische Form geben: ein neuer Substandard in Schlichtbauweise, in jeder Hinsicht und auch räumlich isoliert von der besseren Gesellschaft (Mattern 2016).

Es muss betont werden, dass diese Optionen bisher nur auf kleine Gruppen der Gesellschaft ausgerichtet sind und unmittelbar keine breiten Schichten betreffen. Jedoch bleibt zu befürchten, dass sie die Funktion eines Türöffners zur Etablierung eines neuen Substandards spielen werden. In manchen europäischen Nachbarländern gibt es schon seit

längerer Zeit einen ausgeprägten „zweiten Wohnungsmarkt“. Gerade vor dem Hintergrund dieser Gefahr wird deutlich, wie dringend nötig neue Konzepte zur Stärkung eines inklusiven Wohnungsmarktes sind, um der drohenden Segregation zu begegnen.

Weitere Stärkung der Nachfrageseite: Ausbau der Subjektförderung?

Bei der wirtschaftlichen Stärkung der Nachfrageseite (Subjektförderung) handelt es sich um eine klassisch liberale Idee. Der Gedanke dahinter ist, bedürftige Haushalte durch eine Bezugsschussung ihrer Zahlungskraft marktgängig zu machen. Als Sicherung des Lebensbedarfs ist die Subjektförderung geboten und nach Lage der Dinge erforderlich. Die Wohnungsversorgung selbst bleibt jedoch den Marktkräften überlassen. Die Subjektförderung existiert in Deutschland in Form des Wohngelds und im Rahmen der Übernahme der Unterkunftskosten. Über alle vier Rechtskreise (WoGG, SGB II, SGB XII und AsylbLG) gibt die öffentliche Hand derzeit über 17,6 Milliarden Euro jährlich aus, wobei das Wohngeld den kleinsten Teil ausmacht (Bundesregierung 2017b).

Historisch betrachtet ging die Aufwertung der Subjektförderung mit einer Abwertung der Objektförderung, d.h. der Förderung des Wohnungsbaus einher. Es war ein Paradigmenwechsel in der bundesdeutschen Wohnungspolitik. In deren Fokus steht seither nicht der Aufbau und Erhalt einer gesellschaftlich notwendigen Infrastruktur – in diesem Fall die Förderung des Baus bezahlbarer Wohnungen für breite Schichten der Bevölkerung –, sondern eine individuelle Bezugsschussung „Bedürftiger“. Die Subjektförderung geht dabei nicht an die Wurzel des Wohnungsproblems. Statt bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und so zu einer Entspannung des Markts beizutragen, werden die aufgrund der Marktentgegensteigenden Mieten subventioniert. Der Ausbau der Subjektförderung bei gleichzeitigem Abbau der Objektförderung führt in einen regelrechten Teufelskreis. Die im Rahmen der Subjektförderung aufgewendeten Mittel landen dabei direkt in den Taschen der Immobi-

lieneigentümerinnen und -eigentümer. Die Subjektförderung ist nicht nur eine ausgesprochen teure, sondern vor allem auch eine nicht nachhaltige Verwendung öffentlicher Mittel.

Dennoch wird sie heute parteiübergreifend als geeignetes und vorrangiges Mittel gegen steigende Mieten gehandelt (siehe etwa die Programme zur Bundestagswahl 2017). Dass eine weitere Erhöhung der Subjektförderung einen positiven Effekt auf die nötige Neubautätigkeit haben wird, wäre zwar theoretisch denkbar und wird mitunter im politischen Diskurs unterstellt. Aber eine Ankurbelung des Neubaus auf dem Wege der wirtschaftlichen Stärkung zahlungsschwacher Haushalte setzt voraus, dass deren Zahlungskraft bis zur Höhe von Einstiegsmieten im freifinanzierten Wohnungsneubau subventioniert werden müsste. Das wäre schlachtweg unbezahlbar. Schon deshalb, aber auch aus prinzipiellen sozialstaatlichen Erwägungen kann ein Ausbau der Subjektförderung nicht zielführend sein. Eine weitere Anpassung der Subjektförderung an Wohnungsmarktbewegungen muss jedoch als notwendiges Übel betrachtet werden, um zahlungsschwachen Haushalten ein Überleben auf dem heutigen Wohnungsmarkt zu ermöglichen. Zur Behebung des Wohnungsmangels – dem Kern des Problems – wird die Subjektförderung aber selbst bei einer weiteren Erhöhung keinen Beitrag leisten. Perspektivisch ist daher eine Umkehr des Verhältnisses von Subjekt- und Objektförderung erstrebenswert. Allein dies würde der Rede von einem „Richtungswechsel in der Wohnungspolitik“ gerecht werden.

Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Nachfrageseite ist die Eigenheimzulage. Sie folgt einer klassisch konservativen Programmatik, die auf die Bildung von selbst genutztem Wohneigentum durch staatliche Subventionierung abzielt. Die Eigenheimzulage in ihrer bisherigen Form wurde mit Beginn des Jahres 2006 abgeschafft. Der Erwerb von Wohneigentum wurde jedoch in einigen Bundesländern aus Mitteln der sozialen Wohnbauförderung bezuschusst. Im Bundestagswahlkampf 2017 sprachen sich sowohl die CDU/CSU als auch die SPD nachdrücklich für eine Neuauflage der Eigenheimzulage aus. Dieses Vorhaben folgt offenbar der Erwartung, das Wohnungsproblem lösen zu können, indem Mieterinnen und Mieter zu Eigentümerinnen und Eigentümern

KAPITEL 3

gemacht werden. Die forcierte Einführung eines „Baukindergelds“ (CDU/CSU) bzw. „Familienbaugelds“ (SPD) würde regional jedoch völlig undifferenziert wirken und wäre keineswegs zielgerichtet. Zudem dürfte es höchstens eine Option für den ländlichen sowie für den vor- und kleinstädtischen Raum sein. Auf den angespannten Wohnungsmärkten in den Großstädten und Ballungszentren ist die Eigenheimzulage angesichts heutiger Immobilienpreise nicht praktikabel – und wenn überhaupt, dann nur für Besserverdienende. Zudem folgt sie in der Koppelung an den Familienverbund bzw. die Kinderzahl einem zutiefst konservativen Gesellschafts- und Familienmodell. Die Inanspruchnahme der Eigenheimzulage setzt ferner Eigenkapital in nennenswertem Umfang voraus. Gerade die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass die Eigenheimzulage unterm Strich weniger als ein Eigenkapitalsubstitut denn vielmehr als eine Eigenkapitalerhöhung wirkt. Daraus erklären sich die hohen Mitnahmeeffekte: Es werden nicht in erster Linie die Haushalte befähigt zu bauen bzw. zu kaufen, die dies ohne die Eigenheimzulage nicht könnten. Vielmehr bauen bzw. kaufen diejenigen, die es sowieso täten, unter Nutzung der Eigenheimzulage teurer und größer. Aus diesen Erfahrungen sowie aus prinzipiellen sozial- und gesellschaftspolitischen Erwägungen ist eine Wiedereinführung der Eigenheimzulage äußerst kritisch zu sehen.

Das alte Modell der Objektförderung neu aufgelegt: Private fördern

Statt auf eine wirtschaftliche Stärkung der nachfragenden Haushalte zielt die Objektförderung auf eine Erhöhung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum. Dafür werden öffentliche Mittel gezielt in den Bau von Mietwohnungen gelenkt. Vor allem im internationalen Vergleich zeigt sich, dass es dabei durchaus verschiedene Modi gibt und dass das in Deutschland bekannte Fördermodell des sozialen Wohnungsbaus lediglich eines von mehreren denkbaren Modellen ist.

Die Förderung von Bauherren über Zuschüsse, verbilligte Darlehen und erhöhte Abschreibungen ist die im deutschen Modell des sozialen

Wohnungsbau über viele Jahre praktizierte Form der Objektförderung. Im Gegenzug zu dieser Förderung wurden Mietpreis- und Belegungsbindungen für einen definierten Zeitraum quasi erkauft. Dieses Modell kann durchaus eine gewisse Wirkung erreichen und tat es auch. Zumindest eine höhere Bautätigkeit konnte dadurch über einen langen Zeitraum sichergestellt werden. Jedoch erwies sich dieses Modell aus systemischen Gründen als nicht nachhaltig: Die verausgabten öffentlichen Gelder verschwanden dauerhaft in den Taschen zumeist privater Bauherren, während die Mietpreis- und Belegungsbindungen nur temporärer Natur waren. Die Gebäude selbst gehörten, obwohl durch sie mitfinanziert, nie der öffentlichen Hand. Dieses Modell wurde nicht ohne Grund und keineswegs unpassend als „Wohnungsbauförderung mit sozialer Zwischennutzung“ (Christian Donner) bezeichnet. Aus diesem Grund lässt sich vor allem vom heutigen Standpunkt aus eine enorme problemverschiebende Wirkung konstatieren. Durch die nur temporären Bindungen werden Wohnungsmarktprobleme von morgen induziert. Heute stehen Kommunen angesichts auslaufender Bindungen vielerorts vor großen Herausforderungen. Diese auslaufenden Bindungen sind dabei kein Fehler des Systems – das System ist der Fehler.

Auch die heute existierenden bzw. neu aufgelegten Wohnungsbauförderprogramme der Länder folgen im Wesentlichen diesem Prinzip. Die Länder wurden nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 vom Bund mit ursprünglich rund einer halben Milliarde Euro jährlich, inzwischen mit gut 1,5 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau unterstützt, allerdings ohne Kontrolle der Zweckbindung. Die Verdreifachung der Mittel erfolgte, um den Bundesländern angesichts des erhöhten Wohnungsbedarfs aufgrund der hohen Anzahl von Geflüchteten unter die Arme zu greifen.

Bei den im Bundestagswahlkampf 2017 parteiübergreifend postulierten Forderungen nach Erhöhung der Abschreibung für Abnutzung (AfA) für Wohngebäude bzw. nach einer Sonderabschreibung für die energetische Modernisierung handelt es sich um Steuergeschenke, die kaum geeignet sein dürften, eine sozialpolitisch notwendige Wirkung zu erzielen. Besonders eine Sonderabschreibung für die energetische

Modernisierung würde ohne eine gleichzeitige Abschaffung – oder zumindest starke Einschränkung – der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB einer doppelten Beschenkung der Immobilienwirtschaft gleichkommen. Zahlreiche der heute existierenden und auf verbilligte Darlehen bzw. Zinssubventionierung ausgerichtete Förderprogramme werden von privaten Bauherren gar nicht abgerufen, da sie aufgrund der derzeit niedrigen Zinsen völlig unattraktiv sind. Investorinnen und Investoren entscheiden in erster Linie nach ihrem Vorteil. Nur zweitrangig – wenn überhaupt – ist für sie die Frage, ob eine solche Investitionsförderung den Mieterinnen und Mietern zum Vorteil gereicht. Daraus folgt, dass eine konsequent auf Herstellung bezahlbaren Wohnraums zugunsten der Mieterinnen und Mieter ausgerichtete Bautätigkeit zwangsläufig in einem möglichst marktfernen Segment erfolgen muss.

3.7 Eine Alternative: Öffentliche Investitionen für den Aufbau eines neuen kommunalen Wohnungsbestands

Eine soziale Alternative zum alten deutschen Fördermodell ist der öffentlich finanzierte Wohnungsbau im öffentlichen Eigentum. Diese Option folgt der sozialstaatlichen Maxime, wonach öffentliche Aufgaben in die öffentliche Hand gehören, die eingesetzten Mittel möglichst nachhaltig verwendet werden und eine Bereicherung privater Akteurinnen und Akteure ausgeschlossen wird. Vor einigen Jahren bezog selbst der Berliner Finanzsenator Ulrich Nußbaum diese Position (Jürgens/Lange 2013). Ein derartiger öffentlicher Wohnungsbau kann auch auf bedeutende historische Referenzen verweisen. So wurde er etwa im britischen Council Housing der Nachkriegszeit praktiziert – und im österreichischen Gemeindebau seit der Ersten Republik. Während der öffentliche Wohnungsbau in Großbritannien infolge der neoliberalen Politik von Margaret Thatcher und ihren Nachfolgern demontiert wurde, existiert er in Österreich heute noch. Der Gemeindebau ist mit einem Anteil von 32 Prozent der Mietwohnungen wei-

terhin ein elementarer Bestandteil der Wiener Wohnungspolitik, die international als Vorbild gilt. Die Umsetzung solch einer Alternative in der heutigen Bundesrepublik setzt die Klärung vieler Fragen voraus. Dabei sollte von folgenden Überlegungen ausgegangen werden:

1. Eine soziale Lösung der Wohnungsfrage muss die Eigentumsfrage ernst nehmen: Öffentlich bauen statt Private fördern! Es dürfen nicht wieder private Eigentümerinnen und Eigentümer beschenkt werden, wobei die Belegungsbindungen und Mietgrenzen lediglich einen befristeten Kollateralnutzen darstellen. Es geht darum, öffentliche Gelder in den öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Neubau guter Wohnungen einzusetzen, die dauerhaft in öffentlichem Eigentum verbleiben.
2. Der Aufbau eines öffentlichen Wohnungsbestands zielt auf einen Ausbau des Sozialstaats. Er richtet sich gegen den neoliberalen Abbau des Sozialstaats zu einer Armenbetreuung wie gegen die Ablösung staatlicher Verantwortung durch private Initiativen oder Wohltätigkeit. Subjektförderung und residuale Wohnungspolitik entspringen liberalen Konzepten.
3. Ein neuer kommunaler Wohnungsbau bedarf einer Objektförderung, also des Einsatzes staatlicher Gelder für die Errichtung neuer und guter Wohnungen. Denn nur durch ein vergrößertes Angebot kann der Druck der Eigentümerinnen und Eigentümer auf die Mieterinnen und Mieter vermindert werden. Die Subjektförderung (Kosten der Unterkunft, Wohngeld) ist nötig, kann aber das Wohnungsproblem nicht lösen.
4. Nötig ist eine integrale kommunale Wohnungspolitik, die die Wohnbedingungen für die Mehrheit verbessert. Es geht nicht um eine residuale Versorgung „einkommensschwacher Haushalte“, die von der Politik als Problemgruppen definiert und besonders betreut werden. Im Gegenteil muss es das Ziel sein, als Schritt zur Bekämpfung der Armut die Isolation der Armen zu verhindern.
5. Um die bestehende Ungleichheit in der kommunalen Finanzausstattung nicht zu verstärken, muss die Finanzierung auf der Ebene des Bundes und der Länder sichergestellt werden. Denn Investitionssteuerung kann nicht im luftleeren Raum existieren, sie muss

materiell unterfüttert sein. Es geht eben nicht um die mehr oder weniger guten Absichten von Investorinnen und Investoren. Auch die in den vergangenen Jahren im Umfeld der Grünen und der Linke (Holm/Horlitz/Jensen 2015; Kuhnert/Leps 2015) diskutierte „neue Gemeinnützigkeit“ hat genau hier ihre Grenzen. Nicht die Rechtsform der Gemeinnützigkeit, sondern nur eine massive öffentliche Förderung würde es solchen Unternehmen betriebswirtschaftlich ermöglichen, Neubauwohnungen zu sozial akzeptablen Bedingungen zu errichten und zu vermieten. Eine bloße Steuerentlastung gemeinnütziger Unternehmen ist dafür nicht hinreichend, wie die Kalkulationen und Investitionsrechnungen in den einschlägigen Untersuchungen selbst ausweisen (Holm/Horlitz/Jensen 2017). Der Dreh- und Angelpunkt bezahlbaren Wohnens ist auch hier der direkte Einsatz öffentlicher Mittel.

In welcher Form auch immer: Ohne ein öffentlich finanziertes Investitionsprogramm ist eine nennenswerte Erhöhung des Angebots an bezahlbaren Wohnungen nicht denkbar. Die Mittel dafür sind in Zeiten hoher Steuereinnahmen und niedriger Zinsen durch die öffentliche Hand durchaus aufzubringen. Ihre Bereitstellung ist nicht nur notwendig und sinnvoll, sondern auch möglich. Ausgangspunkt aller diesbezüglichen Überlegungen muss die Frage sein, wie diese Mittel möglichst wirkungsvoll und nachhaltig eingesetzt werden können. Parallel zu der Bereitstellung finanzieller Mittel müssen die Regional- und Bauplanungsmöglichkeiten der Kommunen und Länder ausgebaut werden, um eine demokratische Gestaltung des Einsatzes dieser Mittel zu ermöglichen. Im Raumordnungsgesetz ist festgelegt, dass in der Bundesrepublik „ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse“ anzustreben sind. Tatsächlich entspricht die reale Entwicklung dieser Vorgabe nicht.

3.8 Sofortprogramm: Mindestens 100.000 neue Wohnungen pro Jahr im öffentlichen Eigentum

Die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen für bezahlbaren Wohnungsbau ist an sich heute unbestritten. So zeigt eine vielbeachtete Studie, die im Jahr 2015 im Auftrag des Verbändebündnis Sozialer Wohnungsbau vom Pestel Institut erstellt wurde, einen jährlichen Bedarf von 80.000 neuen Sozialwohnungen, für deren Bau öffentliche Investitionen in Höhe von 6,4 Milliarden Euro veranschlagt werden (Pestel 2015). Dazu kommen 60.000 „bezahlbare Wohnungen“ mit einer Miethöhe um die 7,50 Euro/qm, deren Bau mit weiteren 3,2 Milliarden Euro jährlich zu subventionieren sei. Zusammen macht das 140.000 Wohnungen pro Jahr, die unter freifinanzierten Marktbedingungen nicht errichtet werden können. Ihre Realisierung erfordert laut dieser Studie neben umfangreichen privaten Investitionen ein öffentliches Fördervolumen von zusammen 9,6 Milliarden Euro jährlich.

Die Kontroverse ist nicht, ob, sondern wie öffentliche Mittel in erheblichem Umfang eingesetzt werden sollen. Hier ist eindringlich für den nachhaltigen Aufbau eines kommunalen Wohnungsbestands im öffentlichen Eigentum zu plädieren. Die derzeitige Situation am Wohnungsmarkt erfordert ein zügiges und entschlossenes Handeln, um mittelfristig überhaupt die nötigen Kapazitäten aufzubauen. Ungeachtet weiterer wohnungspolitischer Maßnahmen wäre ein wichtiger Schritt ein wohnungspolitisches Sofortprogramm, mit dem der Bau von 100.000 Wohnungen pro Jahr im öffentlichen Eigentum zu finanzieren ist. Setzt man unter Beachtung aller regionalen Unterschiede die Errichtungskosten (inklusive Grundstück) mit 2.500 bis 3.000 Euro/qm an und geht von einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 65 qm aus, so kommt man auf eine Summe von etwa 180.000 Euro pro Wohneinheit. Bei 100.000 Wohnungen ergibt sich daraus ein Investitionsvolumen von 18 Milliarden Euro jährlich. Mit 7 Milliarden Euro ließen sich knapp 40 Prozent dieser Investitionen finanzieren. Die verbleibenden gut 60 Prozent wären kreditfinanziert mit Mitteln zu decken, die – sinnvollerweise – von öffentlichen Investitionsbanken zu akquirieren und bereitzustellen wären. Ferner wären dabei die Möglich-

KAPITEL 3

keiten staatlicher Bürgschaften in Betracht zu ziehen. Schritt für Schritt würde sich damit ein öffentliches Vermögen entwickeln, das auch neue Investitionen gestattet. Zur Ausführung müssen die kommunalen bzw. landeseigenen Wohnungsunternehmen in geeigneter Form auf- bzw. ausgebaut werden, sodass sie in der Lage sind, dauerhaft die Trägerschaft dieses neuen kommunalen Wohnungsbaus zu übernehmen. Es müsste dringend überdacht werden, inwiefern die heute überwiegend privatwirtschaftliche Rechtsform dieser Unternehmen dafür geeignet ist. Ferner wird der Akquise bzw. Schaffung von Bauland in der öffentlichen Hand eine Schlüsselrolle zukommen. Eine demokratische Gesellschaft braucht eine soziale Infrastruktur, deren Teil die Wohnungsversorgung ist.

Literatur

- ARGE Kiel (2015): Kostentreiber im Wohnungsbau, <http://www.dgfm.de/wohnungsbaupolitik/sv/artikel/arge-kiel-kostentreiber-fuer-den-wohnungsbau.html> [28.03.2018].
- Adam, B. (2017): Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, in: BBSR-kompakt 10/2017, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Service/Medien/2017/2017_wachstumsdruck.html [28.03.2018].
- BBSR (2017a): Börsennotierte Wohnungsunternehmen als neue Akteure auf dem Wohnungsmarkt – Börsengänge und ihre Auswirkungen. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Online 1/2017, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-01-2017.html> [28.03.2018].
- BBSR (2017b): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Sonderveröffentlichung, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/wohnungsbautaetigkeit-deutschland.html> [28.03.2018].
- BBSR (2017c): Großstädte unter Wachstumsdruck. BBSR-Analysen Kompakt 10/2017, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Service/Medien/2017/2017_wachstumsdruck.html [28.03.2018].

- BBSR (2017d): Kapazitätsauslastung im Baugewerbe. BBSR-Online 14/2017, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-14-2017.html> [28.03.2018].
- BBSR (2017e): Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Service/Medien/2017/2017-baulandpreise.html> [28.03.2018].
- BMAS (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-fuenfte-Bericht/fuenfter-bericht.html> [28.03.2018].
- Brede, H./Dietrich, B./Kohaupt, B. (1976): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage, Frankfurt/Main.
- Bundesregierung (2017a): Antwort auf die Große Anfrage „Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive“ der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 18/8855, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811403.pdf> [28.03.2018].
- Bundesregierung (2017b): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohn- geld und Mietenbericht 2016, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/131/1813120.pdf> [28.03.2018].
- Gerhardt, S. (2010): Von der Verbriefung des Immobilienvermögens zur Illiquidität der Finanzmärkte, in: Forschungsseminar Politik und Wirtschaft Leipzig (Hg.): Bubbles, Schocks und Asymmetrien, Marburg.
- gif-ev (2017): Gutachten Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017, https://www.gif-ev.de/dms/_file/view,125/DV%20Gutachten%20Immobilienwirtschaft%202017.pdf [28.03.2018].
- Hirsch-Borst, R./Krätke, S. (1981): Verwertung des Wohnungsbau- kapitals und Staatseingriffe im Wohnungssektor, in: Prokla, Heft 45, Berlin.
- Holm, A./Horlitz, S./Jensen, I. (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundes-

KAPITEL 3

- tag, http://www.heidrun-bluhm.de/fileadmin/kreise/Bluhm/Neue_Gemeinnuetzigkeit_gesamt_2015-09-16.pdf [28.03.2018].
- Holm, A./Horlitz, S./Jensen, I. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte. Studie der Rosa-Luxemburg-Stiftung, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_5-17_Neue_Wohnungsgemeinnuetzigkeit.pdf [28.03.2018].
- IAB Weimar (2015): Einfluss von typisierten und vorgefertigten Bau- teilen oder Bauteilgruppen auf die Kosten von Neubauten und Bestandsmodernisierungen. Abschlussbericht des Instituts für Angewandte Bauforschung Weimar gGmbH (IAB) für das BBSR, <http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/FP/ZB/Auftragsforschung/2NachhaltigesBauenBauqualitaet/2015/Bauteile/Endbericht.pdf;jsessionid=586B3954FE20D79BBE5419117BAD220D.live11291?blob=publicationFile&v=4> [28.03.2018].
- Isenburg, D. (2002): U.S. Housing Policy Transformation: The Challenge of the Market; in: Dymski, G. A./Isenberg, D. (Hg.): Seeking Shelter on the Pacific Rim. Financial Globalization, Social Change and the Housing Market, Armonk NY, S. 42-62.
- Jürgens, I./Lange, K. (2013): Finanzsenator stoppt Ausgaben für privaten Wohnungsbau, Berliner Morgenpost, 25.09.2013, <https://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article120359780/Finanzsenator-stoppt-Ausgaben-fuer-privaten-Wohnungsbau.html> [28.03.2018].
- Krätke, S. (1981): Kommunalisierter Wohnungsbau als Infrastrukturmaßnahme, Frankfurt/Main.
- Kuhnert, J./Leps, O. (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Studie im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/bauen/PDF/Studie-Neue-Wohnungsgemeinnuetzigkeit-2015-Langfassung.pdf [28.03.2018].
- Marx, K. (1867/1962): Das Kapital, Erster Band, Marx-Engels-Werk- ausgabe, Band 23, Berlin.
- Marx, K. (1894/1964): Das Kapital, Dritter Band, Marx-Engels-Werk- ausgabe, Band 25, Berlin.

- Mattern, P. (2016): Die Wohnungskrise in Zeiten der Migration, in: Analyse & Kritik, Nr. 616.
- MieterEcho (2015a): Wohnen im Substandard, Heft 372, <https://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2015/mieterecho-372-februar-2015.html> [28.03.2018].
- MieterEcho (2015b): Flüchtlingskrise? Wohnraumkrise, Heft 378, <https://www.bmgev.de/mieterecho/archiv/2015/mieterecho-378-dezember-2015.html> [28.03.2018].
- Pestel Institut (2015): Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs, <http://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/studien/sv/deutschland-braucht-400000-neue-wohnungen-pro-jahr.html> [28.03.2018].
- Riessland, B. (2014): Das österreichische Wohnungsmarktmodell – der Versuch einer effizienten Marktsteuerung, in: Kurswechsel, Nr. 3/2014.
- SPD (1972): Vorschläge zur Reform der Bodenordnung. Langzeitprogramm 1, Bonn/Bad Godesberg 1972, S. 129ff.
- Vogel, H.-J. (1972): Bodenrecht und Stadtentwicklung, in: NJW, Heft 35, S. 1544ff.
- Vogel, H.-J. (2017): Die verdrängte Herausforderung der steigenden Baulandpreise, Süddeutsche Zeitung, 11.11.2017.
- Walberg, D./Gniechwitz, T./Schulze, T./Cramer, A. (2014): Optimaler Wohnungsbau. Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch und kostenoptimierten Mietwohnungsbau in Deutschland, Kiel, https://www.igbau.de/Binaries/Binary26929/arge_-_praxis-untersuchungt_-_optimaler_wohnungsbau.pdf [28.03.2018].
- Walberg, D./Gniechwitz, T./Halstenberg, M. (2015): Kostentreiber für den Wohnungsbau. Deutsche Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau, <http://www.dgfm.de/wohnungsbaupolitik/sv/artikel/arge-kiel-kostentreiber-fuer-den-wohnungsbau.html> [28.03.2018].

Datenquellen

Wohnungsbau: Ausgewählte Zahlen für die Bauwirtschaft, Destatis, 1/2009 und 4/2017, https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000473?list=all [28.03.2018].

Investitionen: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/lrvgr03.html> [28.03.2018].

Baupreise: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/Preise/bpr110.html> [28.03.2018].

Wohnkostenbelastung: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Wohnen/Tabellen/AnteilWohnkostenHHeinkommen_SILC.html [28.03.2018].

4 Pflege in der Dauerkrise

Die Pflege befindet sich in einer sich zusätzenden Dauerkrise. Wegen der schlechten Arbeitsbedingungen, in der Altenpflege auch wegen schlechter Bezahlung verlassen viele Fachkräfte entweder ihren Beruf oder wandern ins Ausland ab, während gleichzeitig in Deutschland Tausende Stellen unbesetzt bleiben und selbst qualitative Mindeststandards häufig nicht mehr gesichert sind. Eine Negativspirale. Sie verweist auf das Scheitern der seit Anfang der 90er Jahre verfolgten Strategie von Markt und Wettbewerb mit ihren darauf ausgerichteten Vergütungssystemen. Die Krankenhausfallpauschalen sind blind für Pflege, die Pflegeversicherung bietet nur rationierte Teilleistungen.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik tritt für einen grundlegenden Paradigmenwechsel weg von Privatisierung und Vermarktlichung ein. Erforderlich ist eine verstärkt öffentliche Aufgabenwahrnehmung gleichermaßen bei der Finanzierung wie Leistungserbringung. Zur Eindämmung der akuten Krise wäre ein öffentlich refinanzierter „Masterplan Pflege“ das geeignete Instrument. Sofortige Anhebung der Gehälter, Schaffung von bis zu 100.000 zusätzlichen Stellen und der Erlass von verbindlichen Personalschlüsseln sollten die Kernbausteine sein.

4.1 Symptome eines sich verschärfenden Pflegenotstandes

Gleichermaßen im Akutpflegebereich der Kliniken wie auch im Bereich der Langfristpflege (LTC) von Menschen mit gesundheitlichem und sozialem Unterstützungs- und Betreuungsbedarf, nachfolgend auch als „Altenpflege“ bezeichnet, haben sich die Widersprüche der in Deutschland etablierten Systemkonfigurationen in den vergangenen Jahren so verschärft, dass die Kluft zwischen den gesetzlich formulierten Leistungs- und Qualitätszielen und der immer tristeren Pflege-

realität ein bedenkliches Ausmaß erreicht. Die Verfehlung hoher Qualitätsnormen steht in einem engen Zusammenhang mit den schlechten Arbeitsbedingungen der Fach- und Assistenzkräfte, die in der Kranken- und Altenpflege tätig sind. Zum Standardrepertoire politischer Sonntagsreden gehört die Absichtserklärung, die pflegerischen Berufe hinsichtlich der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen so aufzuwerten, dass Einkommensrückstände behoben und eine Pflege nach pflegewissenschaftlichen Standards ermöglicht wird. Für die Umsetzung allerdings wähnt sich die deutsche Politik kaum zuständig. In folgenden Fehlentwicklungen verdichtet sich die Dauerkrise der Pflege.

Trotz gestiegener Behandlungsfälle gibt es weniger Pflegepersonal.

An den Krankenhäusern sind die Fallzahlen binnen der zurückliegenden beiden Dekaden um mehr als ein Fünftel von 15,9 Millionen im Jahr 1995 auf 19,5 Millionen im Jahr 2016 gestiegen. Trotzdem wurde das Pflegepersonal (inklusive Leihpersonal) von 350.600 auf 336.200 rechnerische Vollzeitkräfte (VZÄ) zurückgefahren, während der Ärztliche Dienst heute rund 56 Prozent mehr VZÄ-Kräfte bereithält (1995: 101.600; 2016: 158.200). Auf Pflegekräfte und andere nicht-ärztliche Funktionsgruppen kommen heute mehr Behandlungsfälle als vor 20 Jahren. Und das, obwohl sich die Struktur der Krankenhauspatientinnen und -patienten in Richtung älterer Menschen mit multimorbidem Krankheitsbild und folglich erhöhtem Pflegebedarf verschoben hat. Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine weit unterdurchschnittliche Pflegepersonalbesetzung auf. Wurden im Jahr 2012 im OECD-Mittel 31,9 Pflegevollkräfte zur Versorgung von 1.000 Fällen eingesetzt, waren es in Deutschland nur 19 (Bertelsmann Stiftung 2017, S. 46f.).

Zwischen der Nachfrage nach Pflegekräften und dem Angebot klafft eine wachsende Lücke.

Trotz schlechter Personalschlüssel gleichermaßen im Bereich der Akut- wie der Langfristpflege können zunehmend selbst die vorhandenen Fachkraftstellen nur noch schwer oder gar nicht besetzt werden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2017, S. 16f.). Dahinter steht auch eine Abstimmung mit den Füßen, ein Pflexit.

Pflegekräfte wandern in andere Branchen oder ins Ausland ab. Wie schlecht es um den Pflegestandort Deutschland bestellt ist, zeigt sich in der Tatsache, dass trotz Fachkräftemangel mehr Kräfte aus Deutschland primär in die anderen deutschsprachigen Länder, aber auch nach Großbritannien und Skandinavien abwandern, als regulär aus Osteuropa und den Balkanländern zuwandern. Im Zeitraum von 2005 bis 2016 war ein Negativsaldo von 6.336 „nurses“ zu verbuchen (vgl. die Onlinedatenbank: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof>). Die Altenpflegerinnen und -pfleger sind in diesen Zahlen noch gar nicht enthalten; bei der Altenpflegeausbildung praktiziert Deutschland einen Sonderweg, den es auch mit der Umsetzung der im Jahr 2017 beschlossenen Ausbildungsreform – sie hat die Weichen in Richtung der Schaffung einer generalistischen Grundausbildung gestellt – nicht wirklich verlassen wird.

Unterbezahlung und kein Ende. Während Pflegefachberufe in vielen Ländern einen Prozess der Akademisierung durchliefen und so ihre berufliche Stellung stärken konnten, wurden vergleichbare Professionalisierungsprozesse in Deutschland durch das Zusammenwirken von ärztlicher Standes- und konservativer Gesundheitspolitik erfolgreich ausgebremst. Pflegerische Berufe werden als „frauenaffin“ traditionell schlecht bezahlt – in Deutschland weit schlechter als in Ländern mit akademisierter Pflege. Der Fachkräftemangel ist auch insoweit hausgemacht. Gut bezahlt werden die bei Operationen und im intensivmedizinischen Bereich benötigten Kräfte. Die normal auf der Station tätigen und erst recht die in der Altenpflege eingesetzten Kräfte erzielen weit unterdurchschnittliche Einkommen bei zugleich erheblicher Lohnspreizung und geringer Tarifbindung. In Ostdeutschland, wo die Tarifbindung keine 50 Prozent erreicht, verdienen Altenpflegerinnen und -pfleger 25 Prozent weniger als Krankenpflegerinnen und -pfleger (vgl. IAB 2018, S. 3). Bei den Assistenzkräften ist die Lücke teilweise noch größer. Hinzu kommt, dass die in der Altenpflege Beschäftigten überwiegend nur in Teilzeit arbeiten und wegen des hohen Berufsstresses auch noch häufig mit Abschlägen vorzeitig in Rente gehen. Altersarmut ist vorprogrammiert. Die aufreibende Tätigkeit

im Dienst der Gesellschaft wird mit Renten unter oder wenig über der Grundsicherung „belohnt“.

Immer mehr Ältere sind auf „Hilfe zur Pflege“ angewiesen. Eines der zentralen Motive für die Einführung der Pflegeversicherung bestand darin, die kommunale Sozialleistung „Hilfe zur Pflege“ entbehrlich zu machen. Mittlerweile jedoch nähern sich die Fallzahlen wieder dem Niveau vor der Schaffung der Versicherungslösung an. Für die Kommunen ergibt sich daraus eine immer höhere Kostenbelastung (vgl. Destatis, Pressemitteilungen vom 11.02.2014 und vom 07.12.2016). Zum Hintergrund: Bei einem beachtlichen Teil der Heimbewohnerinnen und -bewohner reichen eigene Einkünfte, eventuelle Zuzahlungen von Angehörigen und die Leistungen der Pflegeversicherung zusammen nicht aus, um die Heimkosten zu decken. Da die Leistungen der Pflegeversicherung gedeckelt sind, geht es zu Lasten der Heimbewohnerinnen und -bewohner, wenn Tariflöhne gezahlt werden und die Personalausstattung überdurchschnittlich ist. Dies wiederum verschafft den gewerblichen Trägern, bei denen Lohndumping zum Geschäftsmodell gehört, einen Wettbewerbsvorteil (zur regionalen Streuung privater Zuzahlungen vgl. Bertelsmann Stiftung 2016).

4.2 Krankenhaussektor im Marktwettbewerb: Pflegekräfte sowie Patientinnen und Patienten als Verliererinnen und Verlierer

Das deutsche Gesundheitssystem ist kein staatliches, sondern ein von überwiegend privaten Leistungserbringern und Krankenkassen organisiertes System, das der gesetzlichen Rahmensteuerung unterliegt (für einen Überblick siehe Busse et al. 2017). Schon vor der Einführung von Wettbewerb und Markt folgte dieses System weniger einer öffentlichen Bedarfslogik als vielmehr einer korporatistischen Selbstverwaltungslogik. Die Selbstverwaltung setzt sich aus den ambulanten und stationären Leistungserbringern sowie den für die Finanzierung zuständigen Kassen zusammen. Ihr staatlicher Auftrag ist es, bezahlbare Medizin

in guter Qualität für jeden und jede sicherzustellen. Dies geschieht für die Pflichtmitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) in einem solidarisch geprägten Rahmen, während die privat Versicherten (gut 10 Prozent der Bevölkerung) nicht in das Solidarsystem einbezogen sind. Organisation und Aufgaben der GKV sind rechtlich im Wesentlichen durch das Sozialgesetzbuch V (SGB V) festgelegt.

Im internationalen Vergleich weist das korporatistische deutsche System eine Reihe von Schwächen auf.

Es existiert kein integriertes Gesamtsystem, bei dem Finanzierung, Leistungserbringung und Steuerung in der Orientierung an guten Outcome-Ergebnissen für die gesamte Bevölkerung ineinander greifen. Im Gegenteil: Finanzierungs- und leistungsseitig stehen Teilsysteme mit je unterschiedlicher Logik sowohl neben- als auch gegenüber einander, und die Steuerung ist nicht an Ergebnissen, sondern an der Vorgabe von Beitragsstabilität orientiert. Ein sinnvolles Ganzes oder auch nur Transparenz existiert nicht. Stattdessen gibt es einen für die meisten undurchschaubaren Dschungel, der mit Blick auf Korruption und Fehlversorgungen reichlich Angriffspunkte bietet.

Finanzierungsseitig existieren mit den gesetzlichen und den privaten Krankenkassen konträre Vollversicherungssysteme. Das Beihilfesystem der Beamtinnen und Beamten kommt hinzu, ebenso die Investitionsverpflichtung der Bundesländer im Rahmen einer dualistischen Krankenhausfinanzierung. Im Nebeneinander unterschiedlicher Absicherungssysteme lebt der Ständestaat des 19. Jahrhunderts fort. Er weist die abhängig Beschäftigten mit einem geringen bis mittleren Einkommen den gesetzlichen Kassen zu. Wer mit seinem Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze (2018: 59.400 Euro Jahreseinkommen) liegt, kann zwischen gesetzlichen und privaten Kassen wählen; ebenso die Selbstständigen und die freiberuflich Tätigen. Beamtinnen und Beamte erhalten im aktiven Dienst eine 50-prozentige und im Ruhestand eine 70-prozentige Absicherung durch die Beihilfe; die restliche Absicherung erfolgt in der Regel über das PKV-System.

Leistungsseitig sind ambulante und stationäre Versorgung relativ strikt voneinander getrennt. Dies ist ein Relikt aus der NS-Zeit. Ausnahmen bestehen bei den Universitätskliniken und den Notfallambulanzen. Trotz des Sicherstellungsauftrags der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte und sehr zum Leidwesen der Krankenhäuser, die dafür keine kostendeckenden Vergütungen erhalten, nutzen viele Patientinnen und Patienten die Notfallambulanzen zunehmend wie eine normale Praxis. Die jährliche Fehlnutzung wird seitens der Deutschen Krankenhausgesellschaft mit mehr als 3 Millionen Patientinnen und Patienten angegeben (Newsletter des Interessenverbandes kommunaler Krankenhäuser vom Dezember 2017).

Arztzentriert mit einem hohen Ausmaß nicht sachgerechter Fehlversorgungen. Das gegliederte System begünstigt aufgrund seiner Doppelstrukturen und seines geringen Niveaus an fachübergreifender Kooperation das Nebeneinander von Über-, Unter- und Fehlversorgungen. Zwischen den ärztlichen Berufen und im Verhältnis zwischen ärztlichen und nicht-ärztlichen Berufen besteht eine ausgeprägte Hierarchie. Für Versorgungskonzepte, die auf Multidisziplinarität und berufsübergreifender Kooperation gründen, entstehen dadurch hohe Hürden. Dies behindert die Entwicklung und Umsetzung evidenzbasierter, leitliniengestützter Behandlungsprozesse (vgl. Deutsches Netzwerk Evidenzbasierte Medizin, <http://www.emb-netzwerk.de>). Auch die Lotsenfunktion der Hausärztinnen und -ärzte ist schwach ausgeprägt und der Einsatz von Pflegefachkräften bei Bagatellerkrankungen nicht vorgesehen.

Wechsel von der traditionellen Kostendämpfungspolitik zu neoliberalen Strukturreformen

Von Mitte der 1970er Jahre bis 1992 war Gesundheitspolitik im Kern Kostendämpfungspolitik. Das Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz (KVKG) von 1977 und das Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz von 1981 sind hier ebenso einzuordnen wie das Haus-

haltsbegleitgesetz von 1982 und die Gesetze, die einzelne Bereiche in den Fokus nahmen (Krankenhaus-Neuordnungsgesetz – KHNG von 1984; Gesetz über die kassenärztliche Bedarfsplanung von 1986 u.a.). Die Grundstrukturen des aus der Endphase der Weimarer Republik und des Nationalsozialismus stammenden Systems blieben unangetastet. Hintergrund der Kostendämpfungspolitik war die Vorstellung, dass die GKV-Ausgaben tendenziell aus dem Ruder laufen. Mittels einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen versuchte der Gesetzgeber, dämpfend auf die Ausgabenentwicklung der Kassen hinzuwirken. Einmal, indem einzelne Leistungen beschnitten oder Zuzahlungen eingeführt respektive erhöht wurden. Dann, indem die Stellung der Kassen gegenüber den Leistungserbringern gestärkt wurde. Anfang der 1990er Jahre erfolgte ein Paradigmenwechsel. In der Politik hatte sich die Überzeugung durchgesetzt, dass mit traditioneller Kostendämpfungspolitik nicht mehr viel zu erreichen und diese vielmehr gescheitert ist. Auf die Tagesordnung kam eine *Politik der neoliberalen „Strukturreformen“*, die primär die Krankenhäuser betraf. Grundlegend war folgende These: Wenn bei den stationären Leistungserbringern die Geringhaltung der Kosten dadurch belohnt wird, dass sie Gewinne einbehalten können, kommt ein Prozess der Effizienzsteigerung in Gang, dessen kostendämpfende Effekte die Finanzierbarkeit guter medizinischer Leistungen auf Dauer sichern. Dies komme allen zugute: Die Patientinnen und Patienten partizipierten am medizinischen Fortschritt, der angesichts weitgehender Beitragsstabilität bezahlbar bleibe; Krankenhäuser, die gute Leistungen erbringen, würden mit der Erzielung von Gewinnen belohnt; Defizitmacher verschwänden vom Markt. Das bisher durch bürokratische Regulierung geprägte Krankenhauswesen würde so Teil einer dynamisch-innovativen Gesundheitswirtschaft; dies sichere Wachstum und Arbeitsplätze. Treiber dieses Prozesses und verantwortlich für ihn sei dann nicht mehr die Krankenhauspolitik. Die Gesetze von Markt und Wettbewerb, denen Leistungsanbieter und Kassen ausgesetzt werden, würden Innovationen befürworten und für die Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven sorgen. Da nun unwirtschaftlich, würden überflüssige Mengenausweitung vermieden und die im Krankenhaussektor bestehenden

KAPITEL 4

Überkapazitäten (zu viele Krankenhäuser, zu viele Betten) sukzessive abgebaut, ohne dass die Politik für diese Marktbereinigung von der Bevölkerung in Haftung genommen werden könnte.

Zentrale Bedeutung für die Durchsetzung der auf Markt und Wettbewerb gerichteten neuen Gesundheitspolitik hatte das *Gesetz zur Sicherung und Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung* (Gesundheitsstrukturgesetz – GSG von 29.12.1992, BGBl. I Nr. 9, S. 2266). Die „dramatische Kostenentwicklung in allen Bereichen der Krankenversicherung“, so hieß es in der Gesetzesbegründung, zwingt zu strukturellen Reformen, um der GKV als zentralem Eckpfeiler der sozialstaatlichen Ordnung ein sicheres Fundament zu erhalten. Der entscheidende Hebel, um der Logik von Markt und Wettbewerb das Terrain zu öffnen, war die Ersetzung des Selbstkostendeckungsprinzips mit seinen tagesgleichen Pflegesätzen durch an Diagnosen gebundene leistungsorientierte Vergütungen. Das Fallpauschalen- respektive DRG-Regime (DRG = Diagnosis Related Group) kam nach einer Übergangszeit, in der Mittel über Budgets zugewiesen wurden, zunächst (ab 1995) auf freiwilliger Basis zum Einsatz. Außer in den psychiatrischen Kliniken wurde es 2004 als neues Vergütungssystem verbindlich (§ 17b Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG und Krankenhausentgeltgesetz - KHEntgG).

Nach fast einem Vierteljahrhundert ist die Datenlage belastbar genug, um Bilanz ziehen zu können. Sie fällt eindeutig negativ aus. Zunächst ist festzuhalten: Die Vermarktlichung des Krankenhauswesens hat die Struktur intentionsgemäß massiv in Richtung privater Kliniken verschoben. Die Zahl öffentlicher Krankenhäuser halbierte sich von 1.110 im Jahr 1991 auf 570 im Jahr 2016, die der Privatkliniken verdoppelte sich in diesem Zeitraum von 358 auf 707. Auch die freigemeinnützige, meist kirchliche Säule ist geschrumpft (1991: 943; 2016: 674). Regional freilich wurde die Privatisierung unterschiedlich intensiv betrieben. Die Krankenhauslandschaften von Bayern und Baden-Württemberg sind noch weitgehend öffentlich geprägt; drei von vier Krankenhausbeschäftigen (Vollzeitäquivalente) arbeiteten hier im Jahr 2016 in öffentlichen Häusern (Bayern: 76,3 Prozent; Baden-Württemberg: 72,2 Prozent). In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen

dominieren weiterhin kirchliche Trägerschaften; auf sie entfällt mehr als die Hälfte des Personals. In den anderen Bundesländern dagegen konnten private Klinikketten teilweise große Terraingewinne bis hin zur Übernahme der Marktführerschaft verbuchen. In Mecklenburg-Vorpommern etwa schrumpfte der öffentliche Beschäftigungsanteil von 62,5 Prozent im Jahr 2002 auf 42,5 Prozent im Jahr 2016, in Hamburg in dieser Zeitspanne gar von 63,8 Prozent auf 24,3 Prozent.

Bezogen auf das prioritär verfolgte Ziel der Kostendämpfung sind die Ergebnisse ernüchternd. Die Gesundheitsausgaben (in Prozent des BIP) liegen heute auf einem höheren Niveau als vor der Vermarktlung. Sie folgen dabei einer Entwicklung, die schon länger zu beobachten ist, und zwar länderübergreifend. In der Dekade von 1980 bis 1989/90 bewegten sich in der alten Bundesrepublik die Gesamtausgaben in einem Korridor von 8,5 bis 9 Prozent. Anfang der 1990er Jahre erfolgte ein Anstieg auf 9,6 Prozent (1992/93), der sich in Wellen bis auf 11,3 Prozent des BIP im Jahr 2016 fortsetzte (OECD Health Data 2017). Falls das Ziel also darin bestand, das Ausgabenniveau zu stabilisieren, so gelang dies nicht. In der langen Frist schneiden bei der Ausgabenkontrolle die Länder mit staatlichem Gesundheitssystem am besten ab. Im skandinavischen Durchschnitt beispielsweise erhöhte sich der für Gesundheit eingesetzte BIP-Anteil von rund 6 Prozent Anfang der 1970er Jahre auf jetzt 10 BIP-Prozentpunkte. In den Ländern mit Sozialversicherungssystemen und korporatistischer Leistungserbringung kam es dagegen zu mehr als einer Verdoppelung des BIP-Anteils. Interessant dabei ist: Österreich realisiert ein gutes, dem deutschen ähnliches Leistungsniveau mit deutlich geringeren Gesundheitsausgaben (2016: 10,4 Prozent des BIP). Hier kommt zum Tragen, dass in Österreich kein privates Vollversicherungssystem und kein Kassenwettbewerb existieren. Für ihre jeweilige Gebietskrankenkasse zahlen die Bürgerinnen und Bürger vergleichsweise geringe Beiträge von aktuell 7,65 Prozent des Bruttoeinkommens, aufgeteilt nach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (EU Commission 2017). Am allerschlechtesten schneiden die USA ab. Der hier für ein weitgehend kommerzialisiertes Gesundheitssystem eingesetzte BIP-Anteil liegt heute zweieinhalbmal so hoch wie 1970

(1970: 7,1 Prozent; 2016: 17,2 Prozent; OECD 2017), trotzdem haben Millionen von Amerikanerinnen und Amerikanern nur eingeschränkt Zugang zu gesundheitlichen Leistungen.

4.3 Strategie von Markt und Wettbewerb schafft neue Probleme, statt alte zu lösen

Wie sehr die Strategie von Markt und Wettbewerb gescheitert ist, erschließt sich nicht aus der isolierten Betrachtung der Kostenentwicklung, wohl aber aus dem Zusammenspiel der Kostenentwicklung mit den Indikatoren, die Rückschlüsse auf die Effektivität und Qualität der erbrachten Leistungen sowie auf die Rolle von Krankenhäusern als Arbeitgeber ermöglichen. Angesprochen ist erstens der Vergleich der Entwicklung der Krankenhausausgaben einerseits mit der Leistungs- und andererseits mit der Personalstruktur. Zweitens geht es um ein breites Panorama von Indikatoren zur Qualität und Angemessenheit der erbrachten Leistungen, von der Vermeidung von Krankenhausinfektionen bis zur Patientenzufriedenheit. Nachfolgend muss der Fokus auf den Zusammenhang von Kosten-, Leistungs- und Personalentwicklung eingeengt werden. Hinter vordergründig recht stabilen Krankenhausausgaben (vgl. Destatis, Fachserie 12, Reihe 6.3) gibt es bei der Leistungs- und der Personalstruktur problematische, dem Patientenwohl entgegenstehende Entwicklungen. Statt medizinisch fragwürdige Leistungen zurückzudrängen, wurden sie ausgeweitet. Statt durch einen Abbau der Hierarchisierung innerhalb der Ärzteschaft und im Verhältnis zur Pflege Grundlagen für kooperative Teamarbeit zu schaffen, wurde die Hierarchisierung zulasten der Pflege verstärkt. Beide Fehlentwicklungen bedingen sich wechselseitig.

Die Ausweitung medizinisch nicht induzierter Leistungen zeigt sich primär bei der Zunahme von über das Fallpauschalen-Regime gut vergüteten Operationen (OP). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, gingen die OP-Zahlen auch dort deutlich nach oben, wo die Studienlage es nahelegt, zunächst einmal abzuwarten und nur konservativ zu intervenieren. Im internationalen Vergleich belegt Deutschland bei

der OP-Häufigkeit je 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner Spitzenplätze (siehe Eurostat, Daten mit Code „Surgical operations and procedures performed in hospitals by ICD-9-CM [hlth_co_proc2]“, Update vom 11.10.2017). Auch die Anstiege sind bemerkenswert. Bei Rückenschmerzen etwa wuchs im Zeitraum von 2007 bis 2015 die Zahl der Operationen von 452.000 auf 772.000 an (+ 71 Prozent). Ein Teilsegment davon betrifft Operationen an der Bandscheibe. Die Auswertung von Versichertendaten der Barmer GEK ergab, dass bei einem Drittel der Kassenmitglieder, die 2014 und 2015 an der Bandscheibe operiert wurden, der Eingriff vorschnell erfolgt war (vgl. Bäuml et al. 2016). Abwarten wäre besser gewesen, widerspricht aber den im Fallpauschalen-Regime wirksamen Anreizen. Die via Fallpauschale erzielten Erlöse bemessen sich nämlich nicht nur nach Art und Schwere der Erkrankung, sondern wesentlich nach den erbrachten Leistungen (diagnostische und operative Eingriffe). Ökonomisch entsteht ein Anreiz, Eingriffe auch dort vorzunehmen, wo eine sorgfältige Nutzen-Risiko-Abwägung gegen den Eingriff spräche. Krankenhäuser, die Operationen bei nicht ausreichender Indikationsstellung unterlassen, sind wirtschaftlich im Nachteil, denn die Nulloption wird nicht vergütet. Schlimmer noch: Sie geraten ökonomisch in eine Abwärtsspirale, weil das prospektiv in einem Jahr verfügbare Budget auf dem Leistungsvolumen der Vorjahre aufbaut, ergo sinkt, wenn das Krankenhaus ernsthaft darangeht, nicht-indizierte Eingriffe zu unterlassen, und stattdessen die pflegerischen Leistungen ausbaut. Kliniken sind daher bestrebt, das Niveau der in den Vorjahren erbrachten Leistungen zumindest zu halten, wenn nicht zu steigern (vgl. Reifferscheid et al. 2014). Das Entscheidungskalkül lautet: In möglichst kurzer Liegezeit möglichst viele Eingriffe so vornehmen, dass aus der Vergütung Überschüsse erwirtschaftet werden.

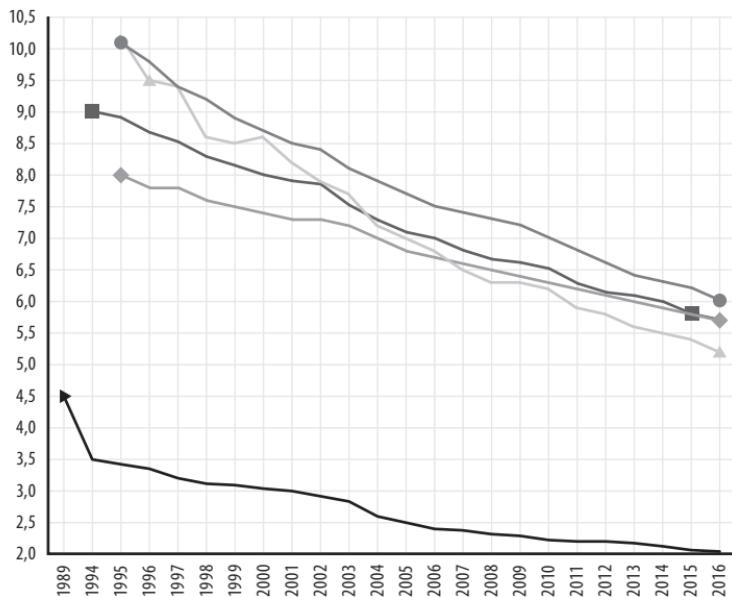
Kostensenkung zulasten der Pflege und des anderen nichtärztlichen Personals

Nicht die Patientinnen und Patienten mit ihren Beschwerden und konkreten Bedürfnissen stehen im vermarktlichten deutschen Krankenhauswesen im Mittelpunkt, sondern diagnosegestützt ein bestimmtes, ökonomisch lukratives Behandlungsset. Medizinische Überversorgung ist, da ökonomisch lukrativ, inkludiert – bei gleichzeitiger Minimierung der pflegerischen Versorgung. Das Personal wird also unter dem Blickwinkel der Erlösmaximierung kategorisiert. Da Ärztinnen und Ärzte, zumal diejenigen in leitender Position, unter dem DRG-Regime für die Erlösgenerierung zuständig sind, wird ihre Position gestärkt und die der Pflege geschwächt. Die Beschäftigten im Pflegedienst erscheinen nur als Kostenfaktor, den es zu minimieren gilt.

Die Personalentwicklung, betrachtet in Vollzeitäquivalenten, spiegelt diese Auseinanderentwicklung wider. Anfang der 1990er Jahre war die Ausstattung bei den Ärztinnen und Ärzten wie bei den Pflegekräften gleichermaßen gut. Bis Mitte der 1990er Jahre blieb dies so: Das Personal im Ärztlichen Dienst stieg zahlenmäßig um 6,7 Prozent und das im Pflegedienst um 7,5 Prozent. Doch dann setzte sich die Logik von Markt, Wettbewerb und dem in der Entwicklung befindlichen Fallpauschalenregime durch. Für die Pflege bedeutete dies einen Personalabbau, für den Ärztlichen Dienst einen Personalzuwachs. In VZÄ stieg die Zahl der Ärztinnen und Ärzte in der Dekade von 1996 bis 2006 um 18,6 Prozent von 104.400 auf 123.700, während das Pflegepersonal um 14,3 Prozent von 349.400 auf 299.300, also um gut 47.000 Beschäftigte abgebaut wurde. Nach dem Erreichen dieses Tiefpunktes wurde in der darauffolgenden Dekade der weitere Abbau von Pflegepersonal zwar gestoppt und eine gewisse Personalaufstockung vorgenommen. Mehr als eine Stabilisierung auf niedrigem Niveau wurde aber nicht erreicht. Bei dem von 2009 bis Dezember 2011 in zwölf europäischen Ländern durchgeföhrten Nurse Forecasting Project (RN4CAST) belegte Deutschland bei den Personalschlüsseln den letzten Platz. Während in Norwegen eine Pflegefach- oder Betreuungskraft durchschnittlich nur 3,3 Patientinnen und Patienten zu betreuen hatte

Entwicklung der Relation nicht-ärztliches Personal zu ärztlichem Personal in Krankenhäusern und nach Trägergruppen: 1994 (1989) bis 2016

- Krankenhäuser (KH) insgesamt: Nichtärzte pro Arzt
- ◆— Öffentliche KH: Nichtärzte pro Arzt
- Freigemeinnützige KH: Nichtärzte pro Arzt
- ▲— Private KH: Nichtärzte pro Arzt
- nachrichtlich: Relation Pflegekräfte zu Ärzten KH insgesamt



Erläuterung: Die Relation von nicht-ärztlichem zu ärztlichem Personal bezieht sich auf die Beschäftigten insgesamt; 2003 Bruch in der Zeitreihe (Daten davor aus Destatis, Fachserien; Daten ab 2003 aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes.) Der Relation von Pflegepersonal zu ärztlichem Personal liegen rechnerische Vollzeitkräfte zugrunde.

Quelle: Datenbestände „Vollkräfte in Krankenhäusern und Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen“ und „Ärztliches und nichtärztliches Personal in Krankenhäusern und Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen nach Einrichtungsmerkmalen“ der Gesundheitsberichterstattung (www.gbe-bund.de), Abruf 17.12.2017; eigene Auswertung

und die Relationen in den Niederlanden, Irland, England, Schweden, Finnland und der Schweiz bei Werten zwischen 1:4,2 und 1:5,3 lagen, musste in den 49 näher untersuchten deutschen Krankenhäusern eine Pflege- oder Betreuungskraft durchschnittlich 10,5 Patientinnen und Patienten betreuen (Aiken et al. 2012, Tab. 3). Jüngere Studien kommen im Kern zu ähnlichen Befunden (vgl. den obigen Hinweis auf Bertelsmann Stiftung 2017).

Die Abbildung auf Seite 149 zeigt nach Trägergruppen, wie sich die Relation von ärztlichem und nicht-ärztlichem Personal zugunsten der Ärztinnen und Ärzte verschoben hat. Mitte der 1990er Jahre kamen im Durchschnitt auf einen Arzt bzw. eine Ärztin gut zehn Beschäftigte pflegerischer und anderer Funktionsgruppen; 2016 waren es nur noch knapp sechs. Am meisten hat sich die Relation in den privaten Krankenhäusern verschlechtert – von 10:1 auf jetzt nur noch 5:1. Betrachtet man nach VZÄ nur die Relation von Pflegekräften zu Ärztinnen und Ärzten – Daten liegen hier in der Gliederung nach Trägergruppen nur für den Zeitraum ab 2003 vor –, so zeigt sich ein lang anhaltender Niedergang. In den 1970er und 1980er Jahren kamen auf einen Arzt bzw. eine Ärztin durchweg mehr als vier, in einigen Jahren sogar mehr als fünf Pflegekräfte (Deutsche Krankenhausgesellschaft 2004, S. 39; eigene Berechnung). Heute sind es nicht einmal halb so viele. Parallel zur Entfaltung von Markt und Wettbewerb im deutschen Krankenhauswesen schritt der Niedergang stetig weiter voran. Absolut wurde der Abbau von Pflegepersonal in den Jahren 2007 und 2008 zwar gestoppt. Relativ aber hat sich die Position der Pflege, wie aus der Abbildung ersichtlich, weiter verschlechtert, denn einem Zuwachs an Vollkräften beim Ärztlichen Dienst von 26 Prozent im Zeitraum zwischen 2008 und 2016 steht beim Pflegedienst nur ein Zuwachs von 9 Prozent gegenüber.

Mit der Verknappung der pflegerischen Personalressourcen wuchs die Arbeitsverdichtung so sehr, dass zunehmend selbst qualitative Mindeststandards nur noch eingeschränkt gewährleistet sind (vgl. Isfort und Weidner 2010; Isfort et al. 2017 und Isfort 2017). Zu berücksichtigen ist dabei, dass aufgrund der Alterung der Gesellschaft der Anteil von Krankenhauspatientinnen und -patienten mit dementiellen

Tabelle 6: Personalbelastung und Personalkosten von Ärztlichem und Pflegerischem Dienst nach Krankenhausträgerschaft 2016

Personalbelastung* (pro Arbeitstag durchschnittlich zu betreuende Betten)				
	Anzahl	Ärztlicher Dienst	Pflege-dienst	Differenz der tages-durchschnittlichen Betreuungsfälle
Krankenhäuser insgesamt	1.951	124	60	64
Öffentliche Krankenhäuser	570	109	56	53
Private Rechtsform	346	134	63	71
Öffentliche Rechtsform	224	86	49	37
Freigemeinnützige Krankenhäuser	674	144	64	80
Private Krankenhäuser	707	135	64	71
Personalkosten (Tsd. Euro) je Vollzeitkraft 2016				
	Anzahl	Ärztlicher Dienst	Pflege-dienst	Differenz in Tsd. Euro (absolut)
Krankenhäuser insgesamt	1.951	123,4	56,5	66,9
Öffentliche Krankenhäuser	570	120,9	57,5	63,4
Private Rechtsform	346	124,0	56,9	67,1
Öffentliche Rechtsform	224	118,0	58,2	59,7
Freigemeinnützige Krankenhäuser	674	126,2	56,9	69,4
Private Krankenhäuser	707	126,7	52,2	74,4

* Gibt an, wie viele vollstationär belegte Betten eine Vollkraft pro Arbeitstag durchschnittlich zu betreuen hatte.

Quellen: Destatis (2017): Grunddaten der Krankenhäuser 2016, Fachserie 12, Reihe 6.1.1 (Tab. 2.4); ebd.: Kostennachweis der Krankenhäuser 2016, Fachserie 12, Reihe 6.3 (Tab.7.1.1).

KAPITEL 4

Störungen stark gewachsen ist und weiter wächst. Diese benötigen intensive Pflege und eine Rundumversorgung, worauf die Abläufe in den Krankenhäusern und die dürftige pflegerische Personalausstattung nicht ausgerichtet sind (Näheres zu den Versorgungslücken siehe Pflege-Thermometer 2014).

Das in Krankenhäusern tätige Pflegepersonal wurde nicht nur durch die vorgenommene Stellenverknappung abgewertet. Auch das Gehaltsgefälle gegenüber den Ärztinnen und Ärzten ist tendenziell größer geworden, am meisten in den Privatkliniken, am wenigsten in den öffentlichen Krankenhäusern. Tabelle 6 auf Seite 151 enthält dazu und zu der Personalbelastung von Ärztlichem und Pflegerischem Dienst die Daten für 2016. Hinsichtlich beider Indikatoren zeigt sich, dass die öffentlichen Kliniken – allerdings nur diejenigen, die auch in öffentlicher Rechtsform betrieben werden – am besten abschneiden.

Politik der Symptombearbeitung statt Problemlösung

Anfang der 1990er Jahre war die Situation in der Akutpflege vergleichsweise gut. Mit Reformen in Richtung der Stärkung von Kooperation und sektorenübergreifender Integration, die mit einer verstärkten Evidenzorientierung der medizinisch-pflegerischen Leistungen und der schrittweisen Etablierung eines Denkens vom Bedarf der Patientinnen und Patienten aus einherging, hätten einige der traditionellen Grundprobleme des deutschen Gesundheitssystems vielleicht nicht überwunden, aber doch entschärft werden können. Die stattdessen im neoliberalen Geist ergriffenen Strukturreformen haben die traditionellen Probleme jedoch nicht ent-, sondern verschärft und an die Stelle eines Denkens von der Patientin und dem Patienten aus ein Denken treten lassen, bei dem es weniger um das Wohl der Patientinnen und Patienten geht als vielmehr darum, an ihnen Leistungen zu vollziehen, die möglichst hohe Vergütungen abwerfen.

Vor der Einführung des DRG-Regimes hatte der Gesundheits-Sachverständigenrat flankierende Qualitätssicherungsmaßnahmen angemahnt. Ohne sie, so die Prognose, drohten Qualitätsmängel, denen die

gesetzliche Verpflichtung der Vertragspartnerinnen und -partner zur Qualitätssicherung und zu deren Berücksichtigung bei der Vergütung (§§ 135–137 SGB V) nur teilweise entgegenwirken werde. „Krankenhäuser gefährden ihre Existenz derzeit durch schlechte Qualität weniger als durch hohe Kosten“, führte der Rat aus (SVR 2000/2001, Ziff. 168). Dies ist so geblieben. Jahrelang verließ sich die Politik auf die Selbststeuerung der Krankenhäuser respektive darauf, dass der Markt schon dafür sorgen wird, dass die „schlechten“ Krankenhäuser – konkret: die Krankenhäuser, denen die Erwirtschaftung eines ausgeglichenen Ergebnisses nicht gelingt – vom Markt verschwinden. Ob das stets die Krankenhäuser mit besonders schlechter Qualität und geringer Patientenorientierung waren und sind, ist allerdings die Frage.

Erst mit der Häufung der Hinweise auf massive Qualitätsmängel und auf eine die Sicherheit der Patientinnen und Patienten gefährdende Unterbesetzung der Pflege entschloss sich die Politik zum Eingreifen. Mit dem Krankenhausstrukturgesetz (KHSG) vom 10. Dezember 2015 erteilte sie dem Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) den Auftrag, Qualitätsindikatoren zu entwickeln, und übertrug dem Medizinischen Dienst der Krankenversicherung (MDK) die Aufgabe, zu überprüfen, ob in Krankenhäusern die qualitätssichernden Anforderungen des G-BA eingehalten werden. Ob dies in einen Aufbruch Richtung besserer Qualität mündet, bleibt abzuwarten. Auf den Pflegenotstand wurde mit einem auf drei Jahre (2016–2018) angelegten Pflegestellenförderprogramm reagiert. Angepeilt sind rund 6.000 zusätzliche Stellen, was zum tatsächlichen Mehrbedarf – nach Verdi-Angaben fehlen rund 70.000 Pflegekräfte – in einem krassen Missverhältnis steht. Zwar wurde kleinteilig ein Paket weiterer Maßnahmen beschlossen – von Personaluntergrenzen in sensiblen Bereichen bis zu Nachjustierungen beim Fallpauschalenregime. Daran, dass die Kliniken dies im Sinne der Pflege umsetzen, scheint die Politik aber selbst nicht mehr zu glauben. Im zwischen CDU, CSU und SPD ausgehandelten Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 wurde deshalb die Absicht aufgenommen, die Krankenhausvergütung auf eine Kombination aus Fallpauschalen und Pflegepersonalkostenvergütung umzustellen (S. 99). An den Fehlanreizen, die vom Fallpauschalenregime auch in anderer Hinsicht

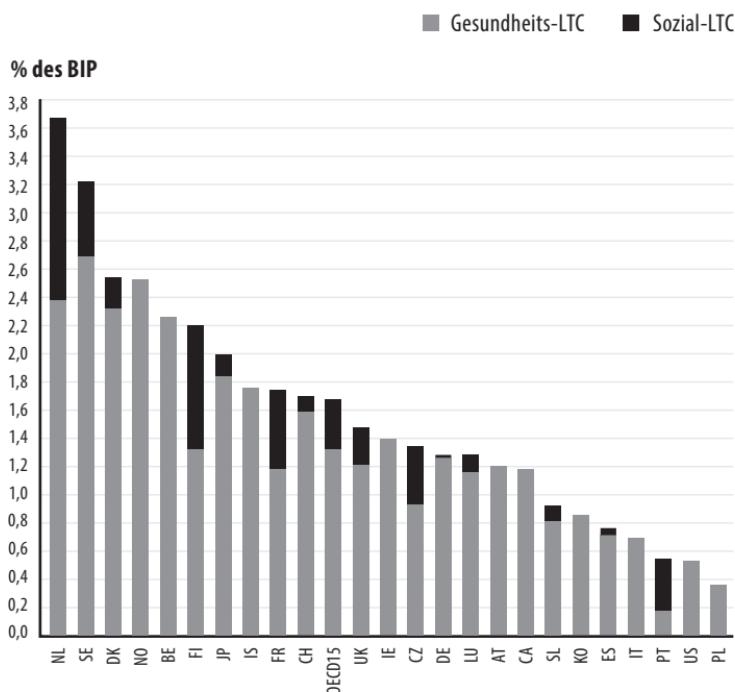
ausgehen, wird diese Veränderung, die isoliert betrachtet sinnvoll ist, nichts ändern.

4.4 Altenpflege: Rationierung und die Logik des Marktes unterminieren das politische Qualitätsversprechen

Schon im ersten Altenbericht von 1992 wurde der Anspruch formuliert, ältere Menschen bedarfsorientiert im Hinblick auf den Erhalt ihrer Selbstständigkeit wirksam zu unterstützen (Bundesregierung 1993, S. 4). Die 1994/1995 eingeführte Pflegepflichtversicherung (SGB XI) griff diesen Anspruch auf, ebenso wie es die Pflegecharta von 2005 und später die Wohn- und Teilhabegesetze (früher: Heimgesetze) der Bundesländer taten. Alle gesetzlichen Regelungen betonen das Recht der älteren wie der unterstützungsbedürftigen Menschen insgesamt auf soziale Teilhabe und eine personenzentrierte, die Gesundheit erhaltende oder wiederherstellende Pflege. Pflegefachkräfte sollen dementsprechend wissensbasiert und theoriegeleitet arbeiten. An diesen Kriterien bemisst sich ihre Professionalität.

Was die Outcomeziele angeht, unterscheidet sich Deutschland nicht von anderen hochentwickelten europäischen Ländern wie etwa den Niederlanden oder den fünf nordisch-skandinavischen Ländern. Während dort die gegebenen Leistungsversprechen zwar nicht durchgängig, aber doch näherungsweise erreicht werden (siehe Heintze 2015 und 2016), ist es in Deutschland umgekehrt. Der zentrale Sündenfall war es, dass die Mitte der 1990er Jahre geschaffene Pflegeversicherung als Marktschaffungsinstrument mit rationierten Leistungen angelegt ist. Nicht die Zuzahlungen, die Pflegebedürftige und ihre Familien leisten müssen, sind gedeckelt, sondern die Leistungen der Pflegeversicherung. Dies dient der Geringhaltung öffentlicher Ausgaben – wie aus der Abbildung auf Seite 155 ersichtlich, liegen sie deutlich unter dem OECD-Durchschnitt –, unterminiert aber das politische Qualitätsversprechen. Zentraler Engpassfaktor ist das Altenpflegepersonal. Erstens ist aufgrund schlechter Personalschlüssel und zahlreicher unbesetzter Stellen viel zu wenig Personal konkret im Einsatz. Zweitens führen

Öffentliche Ausgaben der Altenpflege (LTC) nach gesundheitlicher und sozialer Komponente im internationalen Vergleich 2015



Erläuterung: Bei etlichen Ländern (AT, BE, CA, IS, IT, KO, NO, PL, US) fehlt die Sozialkomponente. In OECD15 sind nur die 15 OECD-Länder erfasst – DE gehört dazu –, bei denen Daten zu beiden Komponenten vorliegen.

Quelle: OECD (2017): Health at a Glance 2017, Long-term care expenditure (health and social components) by government and compulsory insurance schemes, as a share of GDP, 2015 (or nearest year); Update vom 09. 10. 2017.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2018

schlechte Arbeits- und Entlohnungsbedingungen zu einer vergleichsweise geringen Personalbindung und damit hohen Personalfluktuation (vgl. Theobald et al. 2013). Drittens dominiert die Teilzeitarbeit, was den Aufbau stabiler Beziehungen zwischen Pflegekraft und zu betreuender Person erschwert bis verunmöglicht. Während in den skandinavischen

KAPITEL 4

Ländern vermehrt Vollzeitkräfte eingesetzt werden, ist es in Deutschland umgekehrt: In den Heimen sank die Vollzeitbeschäftigtequote von 52 Prozent im Jahr 1999 auf 31 Prozent im Jahr 2015.

Anders als die Akutpflege hat sich die Langfristpflege zu einem „Job-Motor“ mit zwischenzeitlich mehr als einer Million Beschäftigten entwickelt; der Zuwachs nach Köpfen bei den Beschäftigten in ambulanten und stationären Pflegediensten beläuft sich im Zeitraum von Ende 1999 bis Ende 2015 auf 74 Prozent (1999: 584.000; 2015: 1,015 Millionen). Im internationalen Vergleich bleibt Deutschland gleichwohl ein Zwerg. In Heimen etwa setzen skandinavische Länder für eine gleiche Zahl von Bewohnerinnen und Bewohner im Schnitt rund dreimal so viel Personal ein, wie es in Deutschland üblich ist. Damit steht für die Umsetzung fachlich ambitionierter Pflegekonzepte genügend Personal zur Verfügung. In Deutschland dagegen reicht das Personal der meisten Heime nur für die Sicherung qualitativer Mindeststandards.

Pflege als öffentliche Aufgabe contra Pflege als primär private Verantwortung

Bei den Dienstleistungen der Langfristpflege geht es im Kern um die Rolle, die dem Staat zufällt. Umfang, Reichweite und die Qualität der Leistungserbringung wie auch die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Beschäftigten hängen an der staatlichen Bereitschaft, eine qualitativ hochstehende und für alle Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen gut zugängliche Infrastruktur zu schaffen und den laufenden Betrieb dauerhaft zu finanzieren. Im MEMORANDUM 2009 (Kapitel 4, Soziale Dienstleistungen in öffentlicher Verantwortung, S. 45–173) hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sich für eine Anerkennung der Verantwortung des Staates als Dienstleister im gesellschaftlichen Interesse ausgesprochen und diesen Faden in den MEMORANDEN 2012 (Kapitel 7, Pflege in der Krise, S. 183–206) und 2014 (Kapitel 7, Alternativen zum Pflegenotstand, S. 225–243) für die Finanzierungsfrage und die zukünftige Entwicklung der Infrastruktur in der Altenpflege weitergesponnen. Die formulierten Forde-

rungen (MEMORANDUM 2012, S. 200ff.; MEMORANDUM 2014, S. 235ff.) bleiben weitgehend aktuell. Lediglich für die Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs wurde mit dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz (PSG II) vom 21. Dezember 2015 (BGBl. I Nr. 54, S. 2424) endlich die gesetzliche Grundlage geschaffen. Seit 2017 werden statt der bisher drei Pflegestufen fünf Pflegegrade unterschieden. Der vorher eng auf körperliche Defizite zugeschnittene Pflegebedürftigkeitsbegriff entfällt. Maßgebend ist nun der Grad der Selbstständigkeit einer Person, unabhängig von der Frage, ob die Beeinträchtigung aus körperlichen oder aus kognitiven Einschränkungen herröhrt. Dies ist ein Fortschritt. Demenzkranke werden nun voll in das Pflegeversicherungssystem einbezogen (für einen Überblick siehe Nakielksi 2015). An der Grundphilosophie freilich, dass sozialrechtlich nur erhebliche Beeinträchtigungen Leistungen begründen, ändert sich dadurch nichts. Millionen von Menschen mit geringer bis mittlerer Pflegebedürftigkeit haben, anders als etwa in den skandinavischen Ländern, weiterhin gar keinen Leistungsanspruch.

Das deutsche LTC-System folgt konservativ-subsidiärem Sozialstaatsdenken. Institutionell eingegraben, gründet es auf der Bereitschaft der Angehörigen – meist sind es die Töchter oder Schwiegertöchter –, unter Hintanstellung eigener Berufsinteressen Arbeitsvermögen unentgeltlich einzubringen. Die zentralen Systemmerkmale – sie sind konträr zum skandinavischen Modell (siehe die tabellarische Übersicht im MEMORANDUM 2014, S. 229) – sorgen für die Fortexistenz traditioneller familialer, zunehmend auch ehrenamtlicher Versorgungsarrangements. Vordergründig könnte erwartet werden, dass pflegende Angehörige in dieser Systemwelt besondere Unterstützung erhalten. Doch das Gegenteil ist richtig. Dies zeigt sich u.a. darin, dass der Aufbau einer Lohnersatzleistung für pflegende Angehörige nur schleppend vorankommt. Nach mehreren Gesetzesflops gibt es seit dem 1. Januar 2015 einen zaghaften Einstieg in die Schaffung einer Lohnersatzleistung. Tritt in der Familie plötzlich ein Pflegefall auf, kann für eine zehntägige Auszeit bei der Pflegeversicherung ein Pflegeunterstützungsgeld beantragt werden. Diese Regelung bleibt jedoch weit hinter dem Bedarf zurück. Notwendig wäre eine Lohnersatzleis-

tung für mindestens einen Monat bis zu einem halben Jahr. Wer sich in diesem Umfang voll oder teilweise von der Arbeit freistellen lassen will, um die Pflege naher Angehöriger zu organisieren oder selbst zu übernehmen, muss die finanziellen Einbußen letztlich selbst tragen. Mehr als die Gewährung eines zinslosen Darlehens hält der deutsche Staat als Unterstützung nicht bereit. Dies gestaltet sich in Ländern, in denen informelle Pflege durch Angehörige oder ehrenamtlich Tätige nur eine ergänzende Rolle spielt, anders. Sofern der Pflege- und Betreuungsaufwand den Umfang einer Vollzeitbeschäftigung erreicht, gibt es in nordischen Ländern sogar die Möglichkeit, mit der eigenen Gemeinde zeitlich befristet ein Ersatz-Arbeitsverhältnis zu vereinbaren. In Dänemark richtet sich die Vergütung in diesem Fall nach den Tarifen für Pflegehilfskräfte. Das temporäre Beschäftigungsverhältnis ist auf sechs Monate angelegt, eine Verlängerung um maximal drei Monate ist möglich. Seit dem 1. Januar 2017 erhält die Pflegeperson ein Entgelt von 22.020 Dänischen Kronen, das sind umgerechnet rund 2.961 Euro monatlich (Quelle: MISSOC).

Fazit: Vom Pflegebedürftigkeitsbegriff und von den Mini-Fortschritten bei der Familienpflegezeit abgesehen, dominieren Stillstand und Problemzuspitzungen. Auch weiterhin sind die Leistungen der Pflegeversicherung nicht dynamisiert, und von einer echten Stärkung der Rolle der Kommunen bei der Organisierung und Steuerung der durch Intransparenz und ein hohes Maß an Fragmentierung geprägten örtlichen Pflegelandschaft ist nichts zu sehen. Sowohl im MEMORANDUM 2012 als auch im MEMORANDUM 2014 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* deutlich gemacht, dass unter den Finanzierungsbedingungen gedeckelter Teilleistungen substanzelle Verbesserungen schwerlich zu erwarten sind. Für die Politik besteht das oberste Ziel weiterhin darin, den Beitragssatz zur Pflegeversicherung gering zu halten, bis 2022 auf dem derzeitigen Niveau von 2,55 Prozentpunkten. Diese Deckelung hält das Altenpflegesystem unter einem permanenten Spandruck, verschärft noch durch den Umstand, dass die Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs gar nicht ausfinanziert wurde und auch die benötigten Pflegekräfte fehlen.

Politik für Renditejäger und gegen die in der Altenpflege Beschäftigten

Vor der Einführung der Pflegeversicherung spielten gewinnorientierte Träger kaum eine Rolle. Es dominierten die freigemeinnützigen Non-Profit-Akteure. Gleichzeitig jedoch gab es eine kritische Masse von Heimen in öffentlicher Trägerschaft (rund ein Fünftel in den 1980er Jahren, ein knappes Drittel Anfang der 1990er Jahre; vgl. Bundesregierung 1993, Tabelle 8, S. 262), sodass die Tarife des öffentlichen Dienstes Bindungskraft auch für die anderen Träger entfalteten. Mit der massiven Privatisierungsdynamik, die Mitte der 1990er Jahre einsetzte, ist diese Ankerfunktion entfallen und die Tarifbindung entsprechend niedrig. Hauptursache ist die Verschiebung der Trägerstruktur in Richtung gewerblicher Akteure. In der häuslichen Pflege wurden diese schnell zu Marktführern, in immer mehr Bundesländern übernehmen sie auch bei den Heimen die Marktführerschaft. Öffentliche Trägerschaften wurden, mit einer gewissen Ausnahme in Bayern, marginalisiert: Bundesweit entfällt weniger als 5 Prozent des Gesamtleistungsvolumens (ambulant und stationär) noch auf öffentliche Träger. Mit dem Wegfall der Ankerfunktion des öffentlichen Tarifs mutierte die Altenpflege zu einem von Niedriglöhnen geprägten Beschäftigungsfeld. Die Lohnspreizung zwischen Krankenpflege und Altenpflege sowie zwischen tarifgebundenen Dienstleistern und kommerziellen Arbeitgebern ohne Tarifbindung ist enorm. Bei Letzteren ist das Lohndumping ein Teil des Geschäftsmodells.

Die Abwertung der Altenpflege hängt eng mit dem Festhalten an der Angehörigenpflege als gesellschaftlicher Norm zusammen. Hausmann et al. (2015) zeigen, dass die geringe gesellschaftliche Wertigkeit frauennaffiner Tätigkeiten auf weiblich konnotierte Berufe übertragen wird. Je geringer der Professionalisierungsgrad, umso stärker die Abwertung. Bei der Krankenhauspflege fände die Idee, Patientinnen und Patienten von ihren Angehörigen pflegen zu lassen, wohl wenig Zuspruch. Bei der Altenpflege dagegen wird die Professionalisierung absichtlich gering gehalten, weil dies impliziert, dass eine frauentytische Allerweltstätigkeit vorliegt, die sich in hohem Maße durch unbezahlte Freiwilligen-

arbeit substituieren lässt, ergo auch deutlich schlechter bezahlt werden kann als die Krankenhauspflege. Relativ am besten sind die Entgelte der Altenpflegefach- und -hilfskräfte tendenziell in Bundesländern, wo – wie im Saarland, in Bayern oder in Nordrhein-Westfalen – der Kommerzialisierungsgrad noch vergleichsweise gering ist (vgl. Heintze 2016b: Abb. 3, S. 330). Da die Kehrseite jedoch in höheren privaten Zuzahlungen besteht, finden sich im Saarland und in Nordrhein-Westfalen die höchsten Anteile älterer Menschen, die sich einen Heimplatz finanziell nicht leisten können (Bertelsmann Stiftung 2016). So aber schnappt die Falle des doppelten Privat-Vorrangs zu.

Und die Politik? Sie beklagt die schlechte Bezahlung der Altenpflegekräfte, belässt es aber bei Appellen an die Tarifpartner. Das ist zynisch, denn der Schlüssel für die Aufwertung der Altenpflege liegt bei der Politik. Erstens, weil die Mehrkosten einer finanziellen Aufwertung öffentlich refinanziert werden müssen. Bliebe dies aus, dann bestünde der Preis entweder in einer weiteren Verschlechterung der Personalausstattung nach Zahl und Qualifikation oder in einer weiteren Erhöhung der privaten Zuzahlungen. Zweitens, weil von einem funktionsfähigen Tarifvertragssystem schwerlich gesprochen werden kann. Während in den skandinavischen Ländern der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Pflegekräfte bei 80 bis 90 Prozent und damit höher liegt als im eher männeraffinen produzierenden Gewerbe (siehe Heintze 2017), sind Altenpflegekräfte in Deutschland nur sehr schwach organisiert (vgl. Schroeder 2017). Dies hat mit den zerklüfteten Strukturen zu tun, die gegen gewerkschaftliches Engagement hohe Hürden errichtet. Nicht weniger wichtig ist jedoch, dass das Denkmuster vom karitativen „Liebesdienst“ fortbesteht und die kollektive Wahrnehmung von Arbeitsrechten behindert. Notwendig wäre ein Tarifvertrag Soziale Dienste, der trägerübergreifend bundesweit Gültigkeit hat. Dagegen aber bezieht der Verband Privater Arbeitgeber entschieden Stellung (vgl. bpd 2017, S. 10ff.).

Während die Beschäftigten so weiter auf der Verliererseite stehen, können private Investorinnen und Investoren die lukrativen Möglichkeiten, die das deutsche System für risikoarme Renditeerwirtschaftung bietet, uneingeschränkt nutzen. Die Altenpflege ist ein Wachstums-

markt. Im Jahr 2015 gab es 2,9 Millionen Menschen, die im sozial-rechtlichen Sinn pflegebedürftig waren; bis zum Jahr 2030 wird ihre Zahl voraussichtlich auf über 4 Millionen ansteigen. Aus Sicht privater Investorinnen und Investoren eröffnen sich hier umso mehr lukrative Chancen, als sich die Politik mit Regulierungen (Heimgröße, Anteil von Einbettzimmern, Personalbemessung, Gewinnbegrenzung usw.) zurückhält. Die Konsequenz: Der Heimpflegemarkt wird aktuell von renditehungrigen Heimketten regelrecht umgepflügt (vgl. Bobsin 2018). War die gewerbliche Sparte zunächst von deutschen Unternehmen geprägt, so sind es zunehmend Finanzinvestorinnen und -investoren aus Übersee wie etwa der US-Finanzinvestor Carlyle Group und der Hedgefonds Oak Tree Capital Management oder Pflegekonzerne wie Korian aus Frankreich, die etablierte Heimketten aufkaufen und kleine Heime ins Aus treiben. Den Geschäftsmodellen der weltweit agierenden Heimkonzerne setzt das deutsche System wenig Grenzen. Im skandinavischen Raum und ebenso in den Niederlanden gestaltet sich dies anders. In den skandinavischen Ländern ist die Altenpflege auch hinsichtlich der Leistungserbringung (noch) weitgehend eine öffentliche Aufgabe. In den Niederlanden ist die direkte öffentliche Refinanzierung im Heimbereich auf Non-Profit-Träger beschränkt.

4.5 Ein Paradigmenwechsel mit Abkehr vom Marktwettbewerb und ein Masterplan Pflege sind nötig

Zur neoliberalen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, die sich in Deutschland seit den 1990er Jahren Bahn brach, gehört die Entgrenzung des Interaktionsprinzips „Wettbewerb“ in Bereiche hinein, wo Wettbewerb mehr schadet als nutzt. Die Alten- und Krankenversorgung gehören dazu. Fachlich geboten sind hier integrierte, personenbezogene Versorgungsketten, was Kooperation und eine starke Steuerung erfordert. Der Marktwettbewerb dagegen führt zu einer immer weiter um sich greifenden Fragmentierung, bei der Patientinnen und Patienten sowie Pflegebedürftige in Einzelteile zerlegt

und so quasi verdinglicht werden. In Krankenhäusern geschieht dies mit dem Ziel, durch die Maximierung diagnostischer und therapeutischer Eingriffe in einem möglichst eng getakteten Zeitfenster maximale Erlöse zu erwirtschaften. In der Altenpflege ist das Ziel, die Personalkosten so gering zu halten, dass die Summe aus öffentlichen Refinanzierungsmitteln und den nach oben nicht begrenzten privaten Zuzahlungen finanzwirtschaftlich profitabel ist. In beiden Bereichen gehört das Pflegepersonal zu den Verlierern.

Obwohl sich die Vermarktlichung längst als Fehler erwiesen hat, verweigern sich die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger einer grundlegenden Neuorientierung. Der am 7. Februar 2018 zwischen CDU, CSU und SPD abgeschlossene Koalitionsvertrag ordnet sich hier ein. Insbesondere für die Altenpflege hält er nichts bereit, was auf substanzielle Verbesserungen hoffen ließe. „In einem Sofortprogramm werden wir 8.000 neue Fachkraftstellen im Zusammenhang mit der medizinischen Behandlungspflege in Pflegeeinrichtungen schaffen“, lautet die einzige konkrete Ankündigung (S. 95). Das ist weniger als der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Pro Einrichtung ergeben sich im Schnitt gerade einmal 0,6 Stellen – und dies auch nicht dort, wo die Not am größten ist. Mit am größten ist sie in der Nachschicht, wo nach einer Studie der Universität Witten-Herdecke von 2015 eine Pflegekraft durchschnittlich 52 Heimbewohnerinnen und -bewohner versorgen muss. Adressiert aber, und zwar ausschließlich aus Finanzierungsgründen, wird die medizinische Behandlungspflege, die nach ärztlicher Verordnung erfolgt und in den Regelungsbereich der Krankenkassen fällt. So kann eine Refinanzierung über die GKV erfolgen. Überwiegend nebulös fallen die weiteren Ankündigungen aus. Die neue GroKo will dafür sorgen, „dass Tarifverträge in der Altenpflege flächendeckend zur Anwendung kommen“ (ebd.); zum Wie und zur Finanzierung schweigt sie sich aber aus. Nur im Krankenhausbereich sollen Tarifsteigerungen öffentlich refinanziert werden (ebd.), nicht bei der Altenpflege. Das geht komplett an der Herausforderung vorbei, die Altenpflegevergütungen an das Krankenpflegeniveau heranzuführen. Die jährlichen Mehrkosten belaufen sich auf rund 6 Milliarden Euro. Sollen sie nicht zulasten der Pflegebedürftigen gehen, müsste

eine öffentliche Refinanzierung erfolgen. Hier freilich haben sich die Koalitionäre selbst die Hände gebunden, indem sie sowohl Steuererhöhungen als auch Beitragserhöhungen ausschließen. Das starke Signal, das nötig wäre, um Pflegekräfte, die ihren Beruf verlassen haben oder ins Ausland abgewandert sind, zurückzugewinnen und den Beruf für Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger attraktiv zu machen, fehlt. Der Pfleexit wird weitergehen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* tritt für strukturell neue Weichenstellungen und für einen „Masterplan Pflege“ ein, der die Akut- wie die Altenpflege einschließt und Wegmarken in Richtung einer Herauslösung des Gesundheits- und Pflegesystems aus der Marktlogik setzt. Wesentliche Bausteine sind:

Spürbar bessere Vergütung sofort und Schaffung zusätzlicher Stellen für Pflegefach- und Assistenzpersonal in Krankenhäusern und Altenheimen. Nach Angaben des Instituts für angewandte Pflegeforschung sind bis zu 100.000 zusätzliche Stellen nötig, die je zur Hälfte auf Krankenhäuser einerseits und Altenheime plus ambulante Dienste andererseits aufgeteilt werden müssten. Die Personalgewinnung wird angesichts des bestehenden Fachkräftemangels aber nur mit einem starken Signal in Richtung Aufwertung der Altenpflege gelingen. Derzeit verdienen Altenpflegekräfte durchschnittlich 25 Prozent weniger als Krankenpflegekräfte. Die Schließung dieser Verdienstlücke wäre ein solches Signal und wird von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* als zwingend geboten erachtet. Erforderlich ist weiterhin eine erhebliche Verstärkung der Ausbildungsanstrengungen, einschließlich der Schaffung von Studienplätzen für akademisierte Ausbildungsgänge. Nicht nur die Entgelterhöhung, sondern auch die Verstärkung der Ausbildungsplätze und die Personalaufstockung bedürfen öffentlicher Refinanzierung.

Weichenstellung in Richtung Vollversicherung. In der Langfristpflege ist ein Paradigmenwechsel dahingehend vorzunehmen, dass nicht die öffentlichen Leistungen gedeckelt werden, sondern umgekehrt die privat zu zahlenden Eigenleistungen. Derzeit wirkt das System in Rich-

tung einer wachsenden Kostenprivatisierung und erfüllt insoweit noch nicht einmal die Kriterien eines „Teilkasko-Systems“. Die anhaltende Kostenprivatisierung ist zu beenden mit der sukzessiven Absenkung der Eigenleistungen. Perspektivisch tritt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* dafür ein, dass die Altenpflege zu einer überwiegend öffentlich finanzierten Aufgabe wird. Die benötigten Mittel können nur gewonnen werden, wenn bei den öffentlichen Ausgaben ein Anstieg auf über 2 BIP-Prozentpunkte verbindlich angepeilt wird. Dies entspricht Mehrausgaben von jährlich etwa 22 Milliarden Euro (Stand: 2016/2017). Die Finanzierung sollte sukzessive über mehrere Finanzierungsquellen erfolgen. Neben der Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung gehören dazu die Auflösung des mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz eingeführten Pflegevorsorgefonds (§§ 131 ff. SGB XI) und die Mobilisierung ergänzender Steuermittel.

Etablierung einer Pflegepersonalregelung mit Soll- und Mindestschlüsseln. Obwohl überfällig, wurde das Thema von der letzten Großen Koalition durch Delegation an die Akteurinnen und Akteure der Selbstverwaltung auf die lange Bank geschoben. Jetzt besteht dringendster Handlungsbedarf. Ihn unter Verweis auf die angespannte Arbeitsmarktlage zu vertagen, verkennt Ursache und Wirkung. Der Mangel an Pflegekräften ist das Ergebnis falscher Politik. Die Etablierung verbindlicher Personalschlüssel muss gleichermaßen die Akut- wie die Langfristpflege umfassen und darf nicht länger auf die Bereiche eingegrenzt bleiben, wo unmittelbare Gefahr für die Patientensicherheit droht. Gefahrenabwehr ist keine Qualitätspolitik. Die Festlegung von Soll- und Mindestschlüsseln für unterschiedliche Gruppen von Pflegepersonal muss von einer unabhängigen Kommission vorgenommen werden.

Gewinnbegrenzung und Abschaffung des doppelten Privat-Vorrangs: Die Regelung, wonach privat-gewerbliche Trägerschaften in Gleichstellung mit Non-Profit-Trägerschaften Vorrang vor den öffentlichen Trägerschaften haben (u.a. §11 SGB XI), ist dahingehend umzukehren, dass nicht-gewinnorientierte Trägerschaften (frei-

gemeinnützig und öffentlich) Vorrang vor privat-gewerblichen Trägern bekommen. Dem weiteren Vordringen privater Pflegekonzerne sind durch Gewinnbegrenzungen klare Grenzen zu setzen. Wegweisend könnte hier das niederländische Modell sein. In den Niederlanden erhalten gewerbliche Heimbetreiber keine öffentlichen Refinanzierungsmittel. Pflegebedürftige, die sich für einen kommerziellen Heimträger entscheiden, müssen die Kosten im Prinzip selbst tragen. Einbringen können sie dabei auf Antrag aber die Mittel des persönlichen Budgets, das ihnen bei häuslicher Versorgung zusteht. Diese Mittel liegen jedoch deutlich unter den Budgets, die Non-Profit-Träger von der öffentlichen Hand direkt erhalten. Durch diese Regelung sind die Niederlande für renditehungrige Pflegeinvestorinnen und -investoren kein attraktiver Markt.

Literatur

- Aiken, L. et al. (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, in: British Medical Journal, (BMJ 2012; 344; e1717 doi: 10.1136/bmj.31717).
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009): MEMORANDUM 2009. Von der Krise in den Absturz? Stabilisierung, Umbau, Demokratisierung, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): MEMORANDUM 2012. Europa am Scheideweg – Solidarische Integration oder deutsches Spardiktat, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2014): MEMORANDUM 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln.
- Bäuml, M./Kifmann, M./Krämer, J./Schreyögg, J. (2016): Bandscheibenoperationen – Patientenerfahrungen, Indikationsqualität und Notfallkodierung, in: Böcken, J./Braun, B./Meierjürgen, R.: Gesundheitsmonitor 2016. Bürgerorientierung im Gesundheitswesen. Kooperationsprojekt der Bertelsmann Stiftung und der Barmer GEK, Gütersloh, S. 187–195.

KAPITEL 4

- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2011): Faktencheck Gesundheit. Regionale Unterschiede in der Gesundheitsversorgung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2015): Faktencheck Gesundheit. Regionale Unterschiede in der Gesundheitsversorgung, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2016): Pflegeinfrastruktur. Die pflegerische Versorgung im Regionalvergleich, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2017): Faktencheck Pflegepersonal im Krankenhaus. Internationale Empirie und Status quo in Deutschland, Gütersloh.
- Bobsin, R. (2018): Finanzinvestoren in der Gesundheitsversorgung in Deutschland, Hannover.
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Fachkräfteengpassanalyse, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statisher-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2017-12.pdf> [28.03.2018].
- Bundesregierung (1993): Erster Altenbericht der Bundesregierung, BT-Drucksache 12/5897 vom 28.09.1993.
- Bundesregierung (2016): Antwort auf eine Kleine Anfrage von Pia Zimmermann u.a. und der Fraktion DIE LINKE zu „Personalbemessung in der stationären und ambulanten Altenpflege“, BT-Drucksache 18/7911 vom 17.03.2016.
- Bundesregierung (2017): Sechster Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung, BT-Drucksache 18/10707 vom 15.12.2017.
- Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste/Arbeitgeberverband (bpa) (2017): Geschäftsbericht 2016/17, http://www.bpa-arbeitgeberverband.de/fileadmin/user_upload/MAIN-dateien/Organisation/Bericht_16_17_mit_Umschlag.pdf [28.03.2018].
- Busse, R./Blümel, M. (2014): Health System Review. Germany, in: Health Systems in Transition, Vol. 16, No. 2 (European Observatory on Health Systems and Policies).
- Deutsche Krankenhausgesellschaft (2004): Zahlen, Daten, Fakten, Düsseldorf.

- European Commission (2017): State of Health in the EU. Country Health Profile 2017 – Austria.
- Hausmann, A.-C./Kleinert, C./Leuze, K. (2015): Entwertung von Frauenberufen oder Entwertung von Frauen im Beruf? Eine Längsschnittanalyse zum Zusammenhang von beruflicher Geschlechtersegregation und Lohnentwicklung in Westdeutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 67. Jg., S. 217ff.
- Heintze, C. (2015): Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem: ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11337.pdf> [28.03.2018].
- Heintze, C. (2016a): Pflege und Altenhilfe in Skandinavien und Deutschland. Teil 1: Die wichtigsten Unterschiede der Systeme, in: Soziale Sicherheit, 65. Jg., Heft 6, S. 239–244.
- Heintze, C. (2016b): Pflege und Altenhilfe in Skandinavien und Deutschland. Teil 2: Finanzierung, Leistungserbringung und der Einfluss von Markt und Wettbewerb, in: Soziale Sicherheit, 65. Jg., Heft 8, S. 301–308.
- Heintze, C. (2017): Öffentliche Aufgabe braucht öffentliche Infrastruktur: Frauengleichstellung und der gesellschaftliche Wert öffentlich gestalteter Caredienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, in: Häuser, A. et al. (Hg.) (2018): Care und die Wissenschaft vom Haushalt. Aktuelle Perspektiven der Haushaltswissenschaft, Heidelberg, S. 203–227.
- Isfort, M. (2017): Kritische Personalsituation, in: Die Schwester, der Pfleger, Bd. 56, Nr. 11, S. 84–89.
- Isfort, M. et al. (2014): Pflege-Thermometer 2014. Eine bundesweite Befragung von leitenden Pflegekräften zur Pflege und Patientenversorgung von Menschen mit Demenz im Krankenhaus. Hg. vom Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung, Köln.
- Isfort, M./Hylla, J./Gehlen, D./Tucman, D. (2017): Arbeitsbedingungen und -zufriedenheit auf deutschen Intensivstationen; in: Pflegezeitschrift, Bd. 70, Nr. 5, S. 46–49.

KAPITEL 4

- Isfort, M./Weidner, F. (Hg.) (2009): Pflege-Thermometer 2009. Eine bundesweite Befragung von Pflegekräften zur Situation der Pflege und Patientenversorgung im Krankenhaus. Hg. vom Deutschen Institut für angewandte Pflegeforschung, Köln.
- Jacobs, K./Kuhlmey, A./Greß, S./Klauber, J./Schwinger, A. (Hg.) (2017): Pflege-Report 2017 (AOK-Pflegereport 2017). Die Versorgung der Pflegebedürftigen, Stuttgart.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2018.pdf.
- Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the EU (MISSOC) (2017): http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=en (Stand: 1. Januar 2017) [28.03.2018].
- Nakielski, H. (2015): Die große Pflegereform kommt. Die wichtigsten Änderungen des geplanten Pflegestärkungsgesetzes II im Überblick, in: Soziale Sicherheit, 64. Jg., Heft 10, S. 349–353.
- Nock, L./Hielscher, V./Kirchen-Peters, S. (2013): Ergebnisse einer Befragung von Pflegepersonal im Krankenhaus und vergleichende Analyse zu Befunden aus Altenpflege und Jugendhilfe. Reihe Arbeitspapier, Arbeit und Soziales, Bd. 296, Düsseldorf.
- OECD (2017): Health at a Glance 2017, Paris.
- Paritätischer Gesamtverband (Hg.) (2014): Modellrechnungen zur Unterfinanzierung der ambulanten Pflege in der Sozialen Pflegeversicherung 1998 bis 2013, Berlin.
- Pflegeversicherungsgesetz, SGB XI (Elftes Buch des Sozialgesetzbuches – Soziale Pflegeversicherung), zuletzt geändert durch Art. 1c G vom 21.12.2015, I 2408.
- Reifferscheid, A./Pomorin, N./Wasem, J. (2014): Umgang mit Mitteknappheit im Krankenhaus. Rationierung und Überversorgung medizinischer Leistungen im Krankenhaus, Duisburg/Essen.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVR Gesundheit) (2000): Gutachten 2000/2001. Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit, o.O.

- Schroeder, W. (2017): Altenpflege zwischen Staatsorientierung, Markt und Selbstorganisation, in: WSI Mitteilungen, 70. Jg., Heft 3, S. 189–196.
- Seibert, H./Carstensen, J./Wiethölter, D. (2018): Entgelte von Pflegekräften – weiterhin große Unterschiede zwischen Berufen und Regionen, in: IAB-Forum, 16.01.2018, <https://www.iab-forum.de/entgelte-von-pflegekraeften-weiterhin-grosse-unterschiede-zwischen-berufen-und-regionen/?pdf=6353> [28.03.2018].
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2007/08): Gesundheitswesen – Grunddaten der Krankenhäuser 2006, Fachserie 12, Reihe 6.1.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2010), Statistik der Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege 2008, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2015): Statistik der Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege 2013, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017a): Gesundheitswesen – Grunddaten der Krankenhäuser 2016, Fachserie 12, Reihe 5.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017b): Gesundheit – Kostennachweis der Krankenhäuser 2016, Fachserie 12, Reihe 6.3, Wiesbaden.
- Theobald, H./Szebehely, M./Preuß, M. (2013): Arbeitsbedingungen in der Altenpflege. Die Kontinuität der Berufsverläufe – ein deutsch-schwedischer Vergleich, Berlin.

5 Bedingungsloses Grundeinkommen: Rückschritt für den Sozialstaat

Der Vorschlag, ein Bedingungsloses Grundeinkommen als zentrales Element des deutschen sozialen Sicherungssystems einzuführen, muss sich an seinen Wirkungen auf die Strukturen des Sozialstaats messen lassen. Die sozialpolitische Perspektive zeigt, dass Armut und soziale Ungleichheit, aber auch Geschlechterungleichheit keinesfalls nachhaltig bekämpft, die arbeitsrechtliche Regulierung und die Tarifpolitik hingegen aber geschwächt würden. Nicht zuletzt aufgrund der Infragestellung der paritätisch finanzierten Sozialversicherungen würde ein Bedingungsloses Grundeinkommen das Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit zuungunsten derjenigen verschieben, die auch in Zukunft nicht auf bezahlte Arbeit verzichten können oder wollen. Bedenkenswert sind Grundsicherungssysteme, die armutsfest sind und – in Kombination mit sozialen Dienstleistungen und arbeitsmarktpolitischen Förderprogrammen – gezielt auf die Stärkung der Autonomie hilfebedürftiger Menschen hinwirken.

Linken-Vorsitzende Katja Kipping will es. Siemens-Chef Joe Kaeser will es auch. Aus verschiedenen Gründen und sicher nicht in der gleichen Ausgestaltung. Aber die Idee, allen Bürgerinnen und Bürgern mittels eines steuerfinanzierten Minimaleinkommens ein bescheidenes Leben jenseits der Arbeitsgesellschaft zu ermöglichen, gewinnt Anhängerinnen und Anhänger in unterschiedlichsten politischen Lagern. Grob lassen sich die links-emanzipatorischen/linksliberalen und die neoliberalen Ansätze sowohl in Bezug auf die Finanzierung und konkrete Konstruktion als auch hinsichtlich der damit verknüpften Hoffnungen unterscheiden. Die Neoliberalen wollen letztlich „der Wirtschaft“ die Möglichkeit geben, sich gegen einen gewissen, wenn auch nicht geringen Preis von staatlicher Einflussnahme freizukaufen. Wenn für die Grundversorgung aller gesorgt sei, so sagen sie, könnten sozialstaatliche Leistungen wie auch die Regulierungen der Arbeits-

KAPITEL 5

welt weitgehend entfallen und „marktwirtschaftlichen Lösungen“ Platz machen. Das Problem struktureller Arbeitslosigkeit könnte „gelöst“ werden, indem „schwer vermittelbare“ Erwerbslose auf das Bedingungslose Grundeinkommen (BGE) abgeschoben würden. Linken Modellen geht es um das genaue Gegenteil: Sie wollen die kapitalistische Logik als gesellschaftliches Organisationsprinzip nachhaltig aufweichen. Niemand soll mehr zur Erwerbsarbeit gezwungen sein, um ein halbwegs anständiges Leben führen zu können. Dies würde, so die Argumentation, auch der großen Mehrheit zum Vorteil gereichen, die nicht auf bezahlte Arbeit verzichten und sich nicht mit dem Grundeinkommen zufrieden geben will. Diese Beschäftigten wären nun weniger erpressbar und könnten ihrer Arbeitgeberin oder ihrem Arbeitgeber mit neuem Selbstbewusstsein gegenüberstehen.

Ist diese Hoffnung berechtigt? Würde ein BGE die gesellschaftlichen Machtverhältnisse wirklich zugunsten der abhängig Beschäftigten verschieben? Das ist – vor allen technischen und Finanzierungsfragen – der springende Punkt. Welches emanzipatorische Potenzial steckt im BGE? Kann der gewünschte Effekt bei „realistischen“ BGE-Beträgen eintreten? Oder würden zwar „marktstarke“ Individuen ein bisschen gestärkt, dafür aber Schwächeren auf dem Arbeitsmarkt noch gnadenloser aussortiert und kollektive Rechte massiv geschwächt?

Die erwarteten Folgen der Digitalisierung der Arbeit haben die Debatte über eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme verstärkt. Auch wenn die befürchteten massiven Verluste von Arbeitsplätzen in Deutschland eventuell so nicht eintreten werden, sind doch ein Wandel der Qualifikationsanforderungen, eine noch stärkere Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und ein wachsender Druck auf die Arbeitsbedingungen in allen Bereichen des Arbeitsmarktes abzusehen (Schwemmle/Wedde 2018). Zudem fühlen sich viele Menschen bereits heute im Sozialleistungsbezug durch die Zumutbarkeitsbedingungen und bürokratischen Verfahren der Sozialverwaltung unnötig gegängelt und zu wenig unterstützt: Weder die Arbeitslosen- noch die Rentenversicherung garantieren ein existenzsicherndes Leistungsniveau, beide sind zudem für viele Erwerbstätige erst gar nicht zugänglich. Daher bedarf es dringend politischer Antworten. Ein radikaler

Systemwechsel hin zu einem Bedingungslosen Grundeinkommen, der etablierte Rechte unterminieren würde, wäre jedoch hochproblematisch: Er ist unvereinbar mit den dominierenden Gerechtigkeitsvorstellungen, denn die bestehenden Systeme werden – trotz ihrer anerkannten Reformbedürftigkeit – mehrheitlich akzeptiert (Heinrich et al. 2016). Außerdem würde er zum Druck auf individuelle und kollektive soziale Rechte und zur Erosion des Tarifsystems beitragen, ohne die bestehenden sozialpolitischen Probleme zu lösen.

5.1 Soziale Implikationen einer auf einem Bedingungslosen Grundeinkommen basierenden sozialen Sicherung

Das Bedingungslose Grundeinkommen wird in allen Modellen als sozialpolitisches Instrument für die Absicherung des Grundbedarfs gedacht. Der wirtschaftsliberalen Logik folgend, sollen alle anderen Sicherungssysteme ersatzlos gestrichen werden, um eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Reduzierung der Lohnkosten zu erreichen. Den Erwerbstägigen, die genauso wie alle anderen das vom Staat gewährte Grundeinkommen erhalten sollen, würden die Erwerbseinkommen entsprechend gekürzt. Befürworterinnen und Befürworter aus dem linksliberalen Spektrum hingegen wollen nur die steuerfinanzierten Leistungen ersetzen, unter Beibehaltung der Sozialversicherungen und des Tarifrechts (für einen Überblick siehe Spannagel 2015). Da nur Letztere Leistungen in Höhe des Existenzminimums vorsehen, stehen diese im Zentrum der nachfolgenden Kritik.

Armutsbekämpfung erfordert eine ausdifferenzierte Strategie mit einer dynamischen Perspektive. Das zentrale Ziel eines BGE ist die Verminderung von Armut. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen der Linken fordert für Erwachsene ein monatliches Grundeinkommen von 1.080 Euro, für Kinder von 540 Euro. Viele Familien mag die kumulierte Summe über eine einkommensbezogene Armutsschwelle heben, nicht jedoch alleinstehende Menschen. Zudem

KAPITEL 5

würde die Einführung eines Bedingungslosen Grundeinkommens die regulative Kopplung von Arbeit und Einkommen abschaffen, ohne die Ursachen von Ungleichheit und prekären Lebenslagen zu beheben oder zu definieren, an welchem Lebensstandard sich sozialer Schutz und soziale Leistungen bemessen lassen sollen. Würden die Mechanismen gesellschaftlicher Segregation nicht vielmehr verfestigt, würde der Anspruch auf gesellschaftliche Teilhabe auch durch Erwerbsarbeit nicht aufgegeben?

In Deutschland liegt die Armutgefährdungsquote derzeit bei 16,7 Prozent, wobei Alleinerziehende, Arbeitslose und Kinder besonders betroffen sind (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2017). Sozialstaatliche Intervention glättet die Einkommensverteilung lediglich, denn relevant ist zunächst die Primärverteilung, d.h. die Verteilung der Erwerbs- und Vermögenseinkommen auf die Privathaushalte: Im europäischen Durchschnitt lag die Armutsriskokoquote nach der Verteilung der Markteinkommen im Jahr 2012 bei durchschnittlich 26 Prozent und wurde durch Sozialtransfers und Steuern auf rund 17 Prozent gesenkt. In Deutschland sorgt die tarifliche Lohnpolitik dafür, dass das Armutsrisko nach der Primärverteilung etwas geringer ist als im europäischen Durchschnitt (Eurostat 2014, S. 35). Der *erste* Ansatz zur Verminderung der Armut wäre daher die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, um allen Privathaushalten den Zugang zu einem Einkommen überhaupt zu ermöglichen, sowie eine Lohnpolitik, die höhere Mindestlöhne und ein akzeptables Tarifniveau sichert. Die wichtigste Voraussetzung hierfür sind durchsetzungsfähige Gewerkschaften, eine substanzelle Mindestlohnregelung und eine gute Arbeitsmarktpolitik (siehe hierzu etwa Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik 2018).

Armut wird außerdem durch das Zusammentreffen von prekären Einkommenssituationen und defizitärer Ressourcenausstattung (im Sinne des sozialen und kulturellen Kapitals der Menschen) verursacht (Buhr/Leibfried 2008). Armutslagen wirken selbstverstärkend und werden intergenerationell weitergegeben. In verfestigten Armutslagen bleiben ganze Familien dauerhaft in prekären Lebenslagen eingeschlossen; den Kindern entgehen ohne erhebliche bildungs- und sozialpolitische Programme individuelle Bildungs- und Berufschancen (Bundesminis-

terium für Arbeit und Soziales 2017). Ursachen hierfür sind Langzeitarbeitslosigkeit oder das Fehlen von beruflichen Qualifikationen, aber auch die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse oder Niedriglohnbeschäftigung. Die sich verändernden Qualifikationsanforderungen verringern stabile Beschäftigungsmöglichkeiten und lassen zusätzliche Risikolagen entstehen. Die nachhaltige Bekämpfung von Armut erfordert daher, *erstens*, eine Qualifikationsstrategie insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene ohne Schulabschluss sowie eine bessere Förderung sozialer Teilhabe durch Beratungs- und Förderangebote, die die Menschen bei der Bekämpfung von Sucht oder psychosozialen Problemen und – im günstigen Falle – bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen. Empirisch nachgewiesen ist, dass bei etwa der Hälfte aller Grundsicherungsbezieherinnen und -beziehern ein besonderer Betreuungsbedarf besteht, diese jedoch nur zu einem geringen Anteil Angebote der kommunalen Eingliederungsbetreuung beanspruchen (DGB-Bundesvorstand 2014). Das Beratungs- und Förderangebot müsste im Zuge eines besseren Zusammenwirkens der Kommunen, der Jobcenter und der Bundesagentur bzw. des Bundesarbeitsministeriums ausgebaut werden (siehe hierzu kritisch Kaps 2015). Es braucht öffentlich geförderte Beschäftigungsangebote, die nicht durch Regelungen zur „Zusätzlichkeit“ der Beschäftigungsangebote grundsätzlich verhindert werden, um Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt geringe Chancen haben, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Der *zweite* Lösungsansatz besteht in der Verbesserung der Rechte der Leistungsbezieherinnen und -bezieher, vor allem durch die Abschwächung der Zumutbarkeitsregelung und des Sanktionsregimes – insbesondere bei den jungen Leistungsbezieherinnen und -beziehern – sowie eine Erhöhung der Regelsätze, um ein armutsfestes Leistungsniveau zu sichern. Auch wäre, *drittens*, zu überlegen, nach dem finnischen Vorbild die Anrechnungsregeln in der Grundsicherung neu zu definieren. In dieser Hinsicht ist das derzeit viel zitierte finnische Modellprojekt interessant, weil es den arbeitslosen Leistungsbezieherinnen und -beziehern die Kumulierung des Grundeinkommens mit jeglichem Arbeitseinkommen ermöglicht. Allerdings ist die Leistung

nicht vollständig existenzsichernd, und das Modellprojekt ist auf die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen im Alter zwischen 25 und 58 Jahren begrenzt (Kela 2018). Das finnische Grundeinkommen zielt auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt und ist daher nicht mit einem Bedingungslosen Grundeinkommen vergleichbar. Vielmehr ist es institutionell äquivalent zu den Zugangs- und Anrechnungsregeln der Grundsicherung für Arbeitslose. Die genannten Ansätze sind in den Positionen der deutschen Wohlfahrtsverbände weitgehend ausformuliert und sollten in der politischen Debatte größere Beachtung finden (siehe etwa Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2017; zusammenfassend siehe Kaps et al. 2017).

Ein BGE zielt an all diesen notwendigen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung vorbei: Statt die Ursachen von Armut gezielt zu bekämpfen, würde der passive Leistungsbezug zu einer gleichberechtigten sozial-politischen Norm. Der Anspruch der staatlichen Sozialpolitik, soziale Teilhabe aktiv zu fördern, würde damit praktisch aufgegeben. Vor allem diejenigen Menschen, die sich nicht selbst helfen können, würden auf eine alimentierende Grundeinkommensleistung verwiesen und damit langfristig marginalisiert und von sozialer Teilhabe ausgeschlossen.

Ein BGE würde soziale Ungleichheit und Segmentation im Arbeitsmarkt eher verstärken als vermindern. Soziale Ungleichheit bemisst sich am sozio-ökonomischen Status eines Menschen im gesellschaftlichen Kontext. Auch ein emanzipatorisch gedachtes Grundeinkommen, das das Volkseinkommen durch Steuerung und Sozialleistungen umverteilen würde, wird daher soziale Ungleichheit *strukturell* nicht beseitigen. Dafür müssten die Chancen der Menschen auf eine gute berufliche Ausbildung und eine stabile Beschäftigung verbessert werden, die ihnen den Erwerb und Erhalt eines sozio-ökonomischen Status – und/oder den sozialen Aufstieg – ermöglichen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geht davon aus, dass sich in einer kapitalistischen Marktgemeinschaft die Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Menschen – Sinnstiftung und Quelle für soziale Anerkennung und Auszeichnung – nicht grundsätzlich verändert wird. Allerdings wird die Digitalisierung die Beschäftigungsbedingungen da-

hingehend verändern, dass mehr informationstechnologische Kompetenzen erforderlich sein werden und Tätigkeiten mit mittleren fachlichen Anforderungen voraussichtlich an Bedeutung verlieren (OECD 2017). Deutlich wird eine Dynamik, die den Bereich der Beschäftigung noch stärker segmentieren würde, als es bereits heute der Fall ist.

Die intuitive Ansicht, ein Bedingungsloses Grundeinkommen würde es den Beschäftigten ermöglichen, eine unliebsame Beschäftigung aufzugeben oder optimale Arbeitsbedingungen auszuhandeln, gilt jedoch nur für wenige: Zum einen verfügen die Beschäftigten aufgrund ihrer jeweiligen Position im Arbeitsmarkt über sehr unterschiedliche Handlungsoptionen; zum anderen können die Arbeitsbedingungen – mit Ausnahme weniger privilegierter Berufsgruppen – nur kollektiv ausgetauscht werden. In keinem Fall vermindert der individuell mögliche Rückzug vom Arbeitsmarkt – bzw. seine Androhung – das strukturell asymmetrische Verhältnis zwischen den abhängig Beschäftigten und den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern. Auch auf dem Arbeitsmarkt gilt grundsätzlich der Marktmechanismus, der nur durch arbeitsrechtliche Regulierung zugunsten der Beschäftigten verändert werden kann. Ein BGE setzt allein auf der Angebotsseite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an und unterschätzt die strukturelle Asymmetrie der Marktlogik und die Notwendigkeit arbeitsrechtlicher Regulierung.

Ein Bedingungsloses Grundeinkommen wirkt sich grundsätzlich auf die verschiedenen Beschäftigungsgruppen sehr unterschiedlich aus. Einerseits haben abhängig Beschäftigte, die aufgrund ihres Berufs oder fehlender Qualifikationen geringe Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen haben und in weniger prestigeträchtigen Berufen arbeiten, grundsätzlich geringere Wahlmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Und Umfragen belegen, dass Beschäftigte mit mühevollen und belastenden Arbeitsbedingungen (Kassiererinnen und Kassierer, Pflegekräfte) ihre Arbeitsverhältnisse überwiegend nicht zugunsten eines BGE-Bezugs aufgeben würden. Denn auch diese Arbeit ist für sie identitätsrelevant und sinnstiftend, also ein zentrales Element gesellschaftlicher Teilhabe. Sie sind aber an einer guten Entlohnung und guten Arbeitsbedingungen interessiert, die ihre Gesundheit schützen und ein angemessenes Auskommen garantieren. Aufgrund ihrer geringeren Marktmacht

sind diese Beschäftigten aber tendenziell weniger risikofreudig als gut qualifizierte und organisierte Beschäftigte mit größerer Marktmacht. Das Argument, ein BGE würde es ihnen ermöglichen, bessere Arbeitsbedingungen zu erzwingen, ist unhaltbar. Solange es einen Überschuss an gering qualifizierten Beschäftigten gibt, besteht im Gegenteil die Gefahr, dass sie schnell entlassen und auf den Leistungsbezug verwiesen würden. Damit ist das BGE lediglich eine Option für anspruchslose Lebenskünstlerinnen und Lebenskünstler oder für Menschen mit einem großen familiären oder freundschaftlichen Netzwerk. Wenn der Bezug eines Grundeinkommens aus der politisch-normativen Perspektive zu einer gleichwertigen Option zur Erwerbsarbeit würde, dann würde die politisch-moralische Forderung nach einem Schutz der Schwachen in Tarifverhandlung oder Gesetzgebungsprozessen erheblich geschwächt. Gute Arbeitsbedingungen und stabile Arbeitsverhältnisse wären für durchsetzungsschwache abhängig Beschäftigte nur noch schwer durchzusetzen, da auf die Möglichkeit des Bezugs eines Bedingungslosen Grundeinkommens als gleichwertige Alternative verwiesen würde. In Betrieben könnten sich sogar Praktiken etablieren, bei denen gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bedarfsfall in den Grundeinkommensbezug „ausgesteuert“ würden. Ein BGE könnte dann ein höchst repressives Instrument in den Händen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern werden. So werden durch das Sozialrecht heute schon ältere Langzeitarbeitslose auch gegen ihren Willen und mit hohen Abschlägen in den Rentenbezug überführt (Brussig 2015). Dagegen würden Beschäftigte, die durch gute Ausbildung und ausreichendes soziales und kulturelles Kapital über eine größere Marktmacht verfügen, von einem BGE überproportional begünstigt. Sie könnten sich – quasi als „Sabbatical“ – vorübergehend für eine Phase des Leistungsbezugs entscheiden, da sie gute Chancen hätten, kurzfristig auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren.

Unterschiedliche Arbeitszeiten im Lebensverlauf sind auch ohne ein BGE verwirklichbar. Die Befürworterinnen und Befürworter des Bedingungslosen Grundeinkommens argumentieren, dass ein BGE nicht unbedingt für einen völligen Ausstieg aus der Erwerbsarbeit genutzt

werden müsste. Es könnte vielmehr allen Erwerbstägigen die Chance geben, in ihrem Lebensverlauf Phasen der Erwerbsarbeit mit Phasen der Nicht-Erwerbsarbeit zu kombinieren: Sie könnten in bestimmten Lebensphasen ihre Arbeitszeit reduzieren oder die Erwerbstätigkeit befristet unterbrechen. In der Tat krankt das aktuelle Arbeitsrecht daran, dass Beschäftigte keinen Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung oder eine Unterbrechung haben und dass sie, wenn sie davon Gebrauch machen, dafür mit Verlusten beim Einkommen und bei den Rentenansprüchen sowie häufig mit dem Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes „bezahlen“ müssen, da es kein Rückkehrrecht gibt. Dieses Problem wird aber durch ein BGE nicht gelöst. Für die Mehrzahl der Beschäftigten wäre der Bezug eines BGE mit einer deutlichen Absenkung ihres bisherigen Einkommensniveaus verbunden, was sich nur Beschäftigte mit privaten Rücklagen leisten könnten. Ein Anspruch auf eine Rentenanwartschaft wäre damit auch nicht verbunden. Vor allem aber hätten die Beschäftigten keinerlei Ansprüche, von ihrer Arbeitgeberin bzw. ihrem Arbeitgeber die befristete Reduzierung ihrer Arbeitszeit oder die Unterbrechung zu verlangen. Und schon gar nicht hätten sie das Recht, auf einen vergleichbaren Arbeitsplatz zurückzukehren. Für eine Reduzierung oder Unterbrechung ihrer Tätigkeit müssten sie das Risiko auf sich nehmen, ihren erworbenen beruflichen Status auf Dauer zu verlieren. So wie Hunderttausende von Frauen, die ihre Arbeitszeit zugunsten der Familie reduzieren und später in der Teilzeitfalle stecken. Es bleibt dabei: Wenn man Rechtsansprüche von abhängig Beschäftigten z.B. auf Wahlarbeitszeit stärken will, muss man direkt die Verfügungsgewalt von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern über abhängig Beschäftigte einschränken und darf nicht darauf setzen, dass ein BGE quasi wie ein Bypass funktioniert.

Insgesamt bedeutet dies: Ein BGE wirkt lediglich auf die „Angebotsseite“ des Arbeitsmarktes ein, lässt jedoch die Ursachen für die Entstehung und Vergrößerung von sozialer Ungleichheit unberücksichtigt. Deren Bekämpfung erfordert regulative, vor allem arbeitsrechtliche Eingriffe. Zur Vermeidung der adversen Effekte bedarf es nämlich kollektiver Regelungen von Arbeitsbedingungen und der Regulierung neuartiger Beschäftigungsverhältnisse. Zudem müssen die tarifliche

und die gesetzliche Regulierung der Arbeitsverträge und -bedingungen eine größere Durchlässigkeit von beruflichen Ausbildungsgängen ermöglichen, etwa durch Programme zur Förderung beruflicher Weiterqualifikation.

5.2 Politische Implikation einer BGE-basierten sozialen Sicherung

Viele Befürworterinnen und Befürworter eines BGE aus dem linksliberalen Spektrum erwarten von dessen Einführung eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Rechte der Bürgerinnen und Bürger, ohne jedoch die zwangsläufige polit-ökonomische Dimension dieser sozialpolitischen Reformen zu bedenken. Indem sie den normativen und politischen Konsens zwischen Arbeit und Kapital infrage stellt, kann die Debatte um das BGE als eine Begleiterscheinung des langen Abschieds des westlichen Kapitalismus von seiner „keynesianischen Friedensformel“ gelten, die das Versprechen eines mittleren Lebensstandards und den Schutz gegen die Risiken des Marktes beinhaltete (Streeck 2013, S. 12). Die Beschränkung der Diskussion auf die finanzielle Machbarkeit eines Bedingungslosen Grundeinkommens greift daher zu kurz, denn institutionelle Folgen und Machtverschiebungen bleiben dabei – bewusst oder unbewusst – ausgebendet.

Ein BGE untergräbt die Solidarität zwischen Starken und Schwachen und gefährdet den sozialen Zusammenhalt. Die Bedingungslosigkeit als neues Grundprinzip der Gewährung sozialer Sicherheit ist mit den geltenden sozialpolitischen Normen unvereinbar und käme einer Aufkündigung des bislang stabilen Konsenses über die Prinzipien der Verteilung von Wohlstand und Einkommen und des sozialen Schutzes gleich. Zum einen entspricht das BGE einem komplett anderen Gerechtigkeitsverständnis, das im Gegensatz zur bestehenden Kombination von Sozialversicherung und Grundsicherung steht: Das egalitäristische Verständnis des BGE setzt die absolute Gleichbehandlung aller Menschen ungeachtet ihrer sozialen Bedarfe und Lebenslagen voraus.

Die Verbindung von Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit, die sich im Zusammenspiel der beiden Sicherungsprinzipien wider- spiegelt, prägt bis dato die Idee des deutschen Sozialmodells: Die Leis- tungsgerechtigkeit sorgt dafür, dass sich individuelle Bemühungen und Anstrengungen *prinzipiell* im Einkommen und im beruflichen Status niederschlagen und dass die Solidaritäts- und Zahlungsbereitschaft der Starken erhalten bleibt. Bedarfsgerechtigkeit bedeutet die Absiche- rung sozialpolitischer Bedarfe durch ein steuerfinanziertes Sicherungs- system. Dies geschieht durch den Nachweis eines Bedarfes, sofern kein Anspruch auf Leistungen aus der Sozialversicherungspflicht erworben wurde. Dieser implizite Sozialvertrag zwischen den Steuer- und Bei- tragszahlerinnen und -zahlern und Menschen in sozialen Bedarfslagen findet noch immer eine große Zustimmung in der Bevölkerung (Ullrich 2008; Heinrich et al. 2016).

Ein Grundeinkommen, das bedingungslos allen Bürgerinnen und Bürgern gezahlt werden würde, würde diesen normativen Konsens und im Zuge dessen auch die soziale Solidarität aufkündigen. Gleichzeitig würde es jedoch keinen neuen gesellschaftlichen Konsens anbieten, durch den vergleichbar starke oder gar noch stärkere Solidaritätsbezie- hungen generiert würden. Die Anerkennung „guter Gründe“ hat eine Doppelfunktion: Zum einen signalisiert sie allen prinzipiell Leistungs- berechtigten Sicherheit im Bedarfsfall und bedient damit auch das Interesse der Leistungsfähigen an der Solidargemeinschaft. Zum anderen garantiert der Nachweis dieser Gründe – Arbeitslosigkeit, Krankheit, Ruhestand und neuerdings auch Kindererziehung –, dass Subsidiarität und Selbstverantwortung als Grundprinzipien erhalten bleiben. Hierdurch wird die Gemeinschaft der Zahlenden davor geschützt, dass Leistungen ohne das Vorliegen eines Bedarfs bezogen werden; es wird die zweckgebundene Verwendung garantiert und schließlich den Mitgliedern einer Gemeinschaft ganz formal die Selbstverantwortung für ihren Lebensunterhalt abgefordert. Die Notwendigkeit, für den Bezug von Sozialleistungen gute Gründe angeben zu müssen, ist nicht unbedingt autonomieschädlich, denn sie entlastet die Leistungsempfän- gerinnen und -empfänger – im Prinzip! – auch davon, sich individuell rechtfertigen zu müssen (siehe ausführlich hierzu Bothfeld 2017), indem

KAPITEL 5

die Lebenslage Arbeitslosigkeit als schützenswert anerkannt wird. Es bedarf gezielter Schulungen der Vermittlerinnen und Vermittler sowie der Fallmanagerinnen und Fallmanager, klarer Regelungen und substanzialer Widerspruchsrechte, um die entsprechende Wertschätzung gegenüber den Leistung beziehenden Bürgerinnen und Bürgern in den Jobcentern und Arbeitsagenturen als Regelfall durchzusetzen. Dies belegen die sozialwissenschaftlichen Forschungsergebnisse der vergangenen Jahre.

Ein Bedingungsloses Grundeinkommen hingegen verzichtet grundsätzlich auf jegliche Anforderung und damit auf die Realisierung eines Gegenseitigkeitsprinzips: Hier soll jede und jeder selbst nach ihrem und seinem eigenen Verständnis von Selbst- und gesellschaftlicher Verantwortung handeln. Es bliebe jedem und jeder selbst überlassen, inwieweit er oder sie mit seiner bzw. ihrer Arbeitskraft zum hohen Produktivitäts- und Wohlstands niveau in Deutschland beitragen möchte. Ähnlich wie etwa bei der Erfüllung der Steuerpflicht oder der Nutzung von „Steuerschlupflöchern“ würden sich in der Folge einer solchen Deregulierung große Ungleichheiten zwischen Menschen entlang ihrer individuellen moralischen und solidarischen Grundhaltung ergeben. Der Beitrag für die Gemeinschaft basierte dann nicht mehr auf allgemein anerkannten Regeln, sondern auf individueller Bewertung und Entscheidung. Hierin liegt der hochgradig liberale Charakter des BGE. Gleichzeitig gibt es in der Debatte um das BGE jedoch kaum Überlegungen, wie Solidarität in einer modernen Gesellschaft, die auf einem hochgradig ausdifferenzierten und arbeitsteiligen Wirtschaftssystem beruht, generiert werden kann, wenn die Menschen nicht durch gemeinsame Regeln – Rechte und Pflichten – aneinander gebunden sind. Ist davon auszugehen, dass sich alternative Moralvorstellungen entwickeln, die eine vergleichbare soziale Bindungskraft entfalten? Oder wird eine hochgradig individualisierte oder sogar amoralische Gesellschaft billigend in Kauf genommen und folglich die Bemühung um den gesellschaftlichen Zusammenhalt aufgegeben? Um dem Problem gerecht zu werden, dass die Regeln für den Zugang und den Bezug der Leistungen Autonomie und Selbstbestimmung der Menschen einschränken, müssen diese Regeln neu formuliert und nicht die formalisierten Solidaritätsbeziehungen

abgeschafft werden (zum Konzept der personalen Autonomie in der Sozialpolitik siehe Bothfeld 2017).

Das BGE würde die Erosion des Tarifsystems befördern. In den DGB-Gewerkschaften wird das Bedingungslose Grundeinkommen mehrheitlich abgelehnt, obwohl es auch dort Stimmen gibt, die eine Auseinandersetzung mit dieser Option einfordern. Die Ablehnung des Grundeinkommens erfolgt jedoch nicht, wie argumentiert wird (siehe etwa Offe 2005; Standing 2017), wegen des organisatorischen Eigeninteresses der Gewerkschaften, sondern weil es deren Verhandlungsmacht und damit die Chancen auf angemessene Tarifstandards schwächen würde. Gerade für weniger verhandlungsmächtige Beschäftigtengruppen, insbesondere in den von Frauen dominierten Branchen (Notz 2005), wären gute Verhandlungsergebnisse kaum mehr durchzusetzen, wenn die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht unterminiert und die Erwerbsarbeit als Bezugs- und Zielnorm gegenstandslos würde. Die politische Forderung nach Gestaltung guter Arbeitsbedingungen würde an Legitimität verlieren, weil sich Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit dem Verweis auf die Option des bedingungslosen Leistungsbezugs der Forderung nach der Verbesserung von Arbeitsbedingungen in Bereichen der prekären Beschäftigung verweigern könnten. Auch der Kündigungsschutz würde angefochten werden, wenn entlassene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch ein BGE aufgefangen werden könnten. Damit könnten durch ein Grundeinkommen sogar Anreize für den Einsatz instabiler oder gering entlohnter Beschäftigung gesetzt werden, was zur Begründung der wirtschaftsliberalen Modelle auch explizit genannt wird. Gerade das Kriterium der Bedingungslosigkeit, das den Befürworterinnen und Befürwortern so verheißungsvoll erscheint, würde damit einer weiteren Deregulierung des Arbeitsmarktes Vorschub leisten.

Die Bedingungslosigkeit einer Sozialleistung würde die bereits gegebene Lohnspreizung verschärfen. Denn einerseits könnte bei einigen privilegierten Beschäftigtengruppen tatsächlich der Effekt eintreten, dass die Betriebe ihnen höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen bieten müssten. Auf der anderen Seite entstünde in weniger attraktiven

Segmenten des Arbeitsmarkts bei gelockertem Kündigungsschutz und hoch flexiblen Arbeitsverträgen eine stärkere Konkurrenz um reguläre Arbeitsplätze, die gute Tarifergebnisse schwieriger machen würde; folglich würde insgesamt das Tarifniveau in diesen Bereichen absinken. Zudem würden Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber das Grundeinkommen vermutlich von vornherein mit den Tarifentgelten verrechnen; das Bedingungslose Grundeinkommen würde dann wie ein gigantischer Lohnkostenzuschuss wirken. Von einer erhöhten Streikbereitschaft kann auch nicht ausgegangen werden, weil gerade Beschäftigte mit geringen Chancen auf eine neue Beschäftigung sich risikoavers verhalten oder schwieriger zu organisieren sind (Dribbusch/Birke 2014, S. 7). Damit bietet ein BGE nur sehr wenigen Beschäftigten aus privilegierten Berufsgruppen und vermutlich auch ohne Unterhaltpflichten und mit Rücklagen etc. eine tatsächliche Handlungsoption. Für die Mehrzahl der Beschäftigten bleibt die traditionelle Methode der kollektiven Interessenvertretung daher die realistischste und erfolgversprechendste Herangehensweise zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Deshalb muss u.a. die Tarifpolitik gestärkt werden, gerade angesichts der Zunahme organisationsunwilliger Unternehmen und der wachsenden Schwierigkeit, Beschäftigte gewerkschaftlich zu organisieren. Denn das Tarifsystem ist trotz der rückläufigen Tarifbindung weithin anerkannt und praktiziert: Immerhin drei Viertel aller Beschäftigten arbeiten in einem Unternehmen, das einen Tarifvertrag anwendet oder seine Arbeitsbedingungen am Tarifsystem ausrichtet (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2017).

Insgesamt deutet sich derzeit weder an, dass ein neuer tragfähiger und solidarischer Gesellschaftsvertrag den derzeitigen ersetzen könnte, noch ist zu erwarten, dass ein radikaler sozialpolitischer Strategiewechsel zu Landgewinnen im Interessenkonflikt zwischen Arbeit und Kapital führen oder diesen gar abschwächen könnte. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich die Kontroverse im Zeitalter des „digitalen Kapitalismus“ eher noch verschärfen wird.

Das BGE würde die öffentliche Daseinsvorsorge und die sozialen Sicherungssysteme gefährden. Soziale Sicherungssysteme wie die

gesetzliche Rente oder die Arbeitslosenversicherung beruhen auf dem Prinzip der zumindest teilweisen Sicherung des erreichten Lebensstandards. Dieses Prinzip ist unter der Agenda 2010 u.a. durch die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus und durch die massiv verkürzte Dauer des Arbeitslosenbezugs deutlich geschwächt worden. Betroffene sollen sich tunlichst privat gegen Lebensrisiken absichern. Ein BGE als allgemeines Auffangbecken könnte diesen Prozess noch verschärfen: Die erheblichen steuerlichen Kosten für ein BGE würden den Druck massiv erhöhen, bei den öffentlichen Ausgaben an anderer Stelle zu sparen. Die Steuerzuschüsse für die sozialen Sicherungssysteme wären gefährdet, weil ein Sicherungssystem, das an das bisherige Erwerbs-einkommen anknüpft, durch ein BGE so delegitimiert werden würde, dass es auf eine minimale Grundsicherung analog zum BGE zurecht-gestutzt werden könnte.

Gleichzeitig bestünde die Gefahr, dass öffentliche Einrichtungen für Kinderbetreuung und Altenpflege wieder abgebaut werden – mit dem Argument, die betroffenen Familienangehörigen könnten dies mithilfe des BGE wieder selbst übernehmen. Westdeutschland hat lange genug der Ideologie gehuldigt, dass Frauen privat die Pflege von Kindern und Älteren zu übernehmen hätten. Diese Ideologie ist bei weitem noch nicht überwunden. Gerade deshalb ist die Gefahr groß, dass sich beim BGE eine unheilige Allianz zwischen einem neoliberalen Abbau von staatlicher Daseinsvorsorge und einem kommunitaristischen Denken anbahnt, das personenbezogene Fürsorge aus der „kalten“ Hand des Staates wieder in kleine Gemeinschaften und Familien holen will. Entgegen seinem emanzipatorischen Anspruch besteht die Gefahr, dass das BGE zu einer deutlichen Retraditionalisierung der Rolle von Frauen beiträgt.

5.3 Wer soll das bezahlen?

Letztlich geht es bei den unterschiedlichen Ansätzen zum Bedingungs-losen Grundeinkommen um die Entkopplung von Arbeit und Einkommen. Im bestehenden finanzmarktgetriebenen Kapitalismus ist das

KAPITEL 5

bislang allein das Recht derjenigen, die über ausreichend Vermögen und Kapital verfügen und von Renditeeinkommen leben können.

Die unterschiedlichen Ansätze zum Bedingungslosen Grundeinkommen wollen dagegen Einkommen ohne Arbeit und ohne Vermögensausstattung zusichern. Ein relativ prominentes Beispiel liefern die Konzepte und Berechnungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen der Linken, die das Bedingungslose Grundeinkommen entweder als Sozialdividende oder als negative Einkommensteuer operationalisieren will (Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen 2016); sie fordern für Erwachsene ein monatliches Grundeinkommen von 1.080 Euro und für Kinder eines von 540 Euro (Zahlen aus dem Jahr 2013). Bei Zugrundelegung der demografischen Daten des Jahres 2013 ergibt sich daraus ein Finanzierungsbedarf von 985 Milliarden Euro (Krämer 2017). Das Volkseinkommen, also das Einkommen aus Löhnen und Gewinnen, lag im Jahr 2013 bei 2.104 Milliarden Euro. Fast die Hälfte des Volkseinkommens müsste also für das BGE umverteilt werden. Andere steuerfinanzierte Sozialtransfers würden zwar durch das BGE ersetzt. Doch auch wenn man diese gegenrechnet, blieben noch 863 Milliarden Euro zu finanzieren.

Vor diesem Hintergrund wird die negative Einkommensteuer als Verrechnungseinheit ins Spiel gebracht. Damit wird ein vorhandenes Erwerbseinkommen mit dem BGE verrechnet. Grundsätzlich soll die Finanzierung des BGE über eine allgemeine BGE-Abgabe von 33,5 Prozent auf alle Bruttoprimäreinkommen geleistet werden. Um die finanzielle Basis zu erweitern, sollen zusätzliche Abgaben auf vorhandenes Sachkapital sowie eine Primärenergieabgabe und eine Luxusumsatzabgabe eingeführt werden. Außerdem wird an eine Umstellung der Rentenversicherung und an die Neuregelung der Einkommensbesteuerung mit einem Spaltensteuersatz von 25 Prozent gedacht. Die Kombination dieser einzelnen Maßnahmen führt nach Berechnungen von Krämer zu einer Gesamtbelastung von über 50 Prozent bei kleinen Einkommen und von 70 Prozent bei einem Bruttoeinkommen ab 5.401 Euro. Rein rechnerisch wird gerade denjenigen keine finanzielle Entlastung in Aussicht gestellt, die sich diese Entlastung durch das Bedingungslose Grundeinkommen erhoffen.

Zur Finanzierung des Grundeinkommens wäre folglich vor allem der Faktor Arbeit vorgesehen. Somit würden Anreize zur Schwarzarbeit gesetzt, was auch der Ausbau staatlicher Kontrollen kaum verhindern könnte. Der Faktor Kapital könnte sich dagegen angesichts seiner hohen Mobilität grenzüberschreitend renditeorientiert engagieren und somit den Abgaben und einer Besteuerung entgehen. Zugleich steht zu befürchten, dass alsbald das Bedingungslose Grundeinkommen als staatlich zugesichertes Mindesteinkommen interpretiert wird. Löhne lassen sich dann schnell als aufstockendes Zusatzeinkommen verstehen, ganz im Sinne des überkommenen Kombilohnes. Der Druck auf die Lohneinkommen der abhängig Beschäftigten würde zwangsläufig steigen. Insgesamt würde die Armutsspirale nicht gestoppt werden. Alles in allem zeigt sich, dass die Grundidee von einem dauerhaften und tragfähigen Einkommen, das von der Arbeit entkoppelt ist, in diesem Wirtschaftssystem nur von der Kapitalsseite realisiert werden kann.

5.4 Fazit

Ein Bedingungsloses Grundeinkommen kann weder die aktuellen sozialpolitischen Probleme lösen noch trägt es zu einer Abschwächung des Konfliktes zwischen Arbeit und Kapital bei. Vielmehr stellt es bestehende Systeme – etwa das Tarifsystem oder die sozialen Sicherungssysteme, die einkommensproportionale Leistungen gewähren und damit ein mittleres Einkommen und einen mittleren Lebensstandard absichern sollen – infrage und trägt zu ihrer weiteren Erosion bei.

Dennoch müssen die Fragen, die in der Debatte um das BGE formuliert werden, ernst genommen werden. Wie können die Systeme der sozialen Sicherheit so ausgestaltet werden, dass sie tatsächlich wieder der Mehrheit der Menschen in Deutschland eine Perspektive sozialer Sicherheit bieten? Wie können staatliche Interventionen so ausgestaltet werden, dass sie mit dem wachsenden Wunsch nach Autonomie und Selbstbestimmung vereinbar sind, ohne gleichzeitig die Grundidee der Solidarität aufzugeben? Und wie können die Spielräume der Erwerbstätigen – ob abhängig beschäftigt oder ohne festen Arbeitsvertrag – so

ausgestaltet werden, dass ein akzeptables Schutzniveau im Hinblick auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen gewährleistet bleibt?

Erstens: Die Stärkung der Tarifautonomie ist die wichtigste Maßnahme, um die Lebensbedingungen in Deutschland gerechter zu machen. *Zweitens* muss das Zusammenspiel zwischen den leistungs- und den bedarfsorientierten Sicherungssystemen so justiert werden, dass alle Erwerbstätigen einen Zugang zu einer leistungsbezogenen und am gesellschaftlichen Mittel orientierten sozialen Sicherung haben. Eine Grund- oder Mindestsicherung muss ergänzend in diesem System vorhanden sein, sie darf jedoch nicht zum Hauptsicherungssystem und ihr Standard nicht zum Bezugspunkt der sozialen Sicherung in Deutschland werden. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit ist in den vergangenen Jahren immer weiter abgebaut worden, da die Sozialversicherungen immer geringere und nicht mehr bedarfsdeckende Leistungen bieten. Diese Entwicklung muss rückgängig gemacht werden: Beitragszahlungen müssen wieder schneller gemäß dem Leistungsäquivalenzprinzip durch existenzsichernde Leistungszahlungen abgesichert werden und der Leistungsbezug darf nicht unter den Vorbehalt inakzeptabler Bedingungen gestellt werden.

Ohne Frage müssen, *drittens*, die Regeln der Grundsicherung so überarbeitet werden, dass die Autonomie der arbeitslosen Menschen bei der Entwicklung ihrer Zukunftsperspektiven oder dem Einsatz von angespartem Vermögen nicht vermindert, sondern gestärkt wird. Grundsätzlich müssen die Spielräume für die Beschäftigten beim Lohn und bei den Arbeitsbedingungen, aber auch bei der Arbeitszeit so vergrößert werden, dass mehr Zeit und Lebensenergie zur Verwirklichung von Projekten neben der Erwerbsarbeit bleibt. Dies ist das zentrale Anliegen der Gewerkschaftsbewegung seit Beginn ihrer Gründung. Gerade im gegenwärtigen erneuten Umbruch in der Arbeitswelt gewinnen diese Forderungen erneut an Aktualität.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Hoffnung linker Befürworterinnen und Befürworter des Bedingungslosen Grundeinkommens, man könne durch das BGE einen nicht-kapitalistischen Bereich schaffen, der das kapitalistische System quasi aufweicht und zurückdrängt, ist eine Illusion. Angesichts der Funktionsweise der sozialen Siche-

rungssysteme und der Mechanismen des gesellschaftlichen Interessen- ausgleichs besteht zudem die Gefahr, dass ein BGE zum Abbau des Sozialstaats beiträgt und die bestehenden Systeme erodieren lässt. Daher ist auch die Hoffnung, ein BGE könnte quasi als „Kollateralnutzen“ die asymmetrischen Machtverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der abhängig Beschäftigten verschieben, eine Illusion. Diese Auseinandersetzung muss direkt dort geführt werden, wo sie entsteht: in der kapitalistischen Ökonomie. Linke Anhängerinnen und Anhänger eines BGE sollten sich nicht nur damit auseinandersetzen, was das BGE leisten sollte, sondern auch damit, was es anrichten würde.

Literatur

- Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik, Studie der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bothfeld, S. (2017): Autonomie – ein Kernbegriff moderner Sozialstaatlichkeit, in: Zeitschrift für Sozialreform, 63. Jahrgang, Nr. 3, S. 355–387.
- Bothfeld, S. (2018): Das bedingungslose Grundeinkommen zwischen Utopie und sozialstaatlicher Wirklichkeit, in: Leviathan, Nr. 46.
- Brussig, M. (2015): In die Rente wider Willen?, in: WSI-Mitteilungen, 68. Jahrgang, Nr. 6, S. 407–416.
- Buhr, P./Leibfried, S. (2008): Ist die Armutsbevölkerung exkludiert?, in: Stichweh, R./Windolf, P. (Hg.): Inklusion und Exklusion. Analysen zur Sozialstruktur und sozialen Ungleichheit, Frankfurt am Main, S. 103–122.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen (2016): Unser Konzept eines bedingungslosen Grundeinkommens. Finanzierbar – emanzipatorisch – gemeinwohlfördernd, Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen in und bei der Partei DIE LINKE, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2017): Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

KAPITEL 5

- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2017): Mut zur Korrektur: Ein arbeitsmarktpolitischer Auftrag. Paritätische Positionen, http://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/170824_mut-zur-korrektur-arbeitsmarktpolitik_web.pdf [28.03.2018].
- DGB-Bundesvorstand (2014): Sozialintegrative Leistungen der Kommunen im Hartz-IV-System: Warum auch acht Jahre nach Einführung von Hartz-IV der ganzheitliche Unterstützungsansatz nicht eingelöst wurde. Arbeitsmarkt aktuell, Nr. 1, Berlin.
- Dribbusch, H./Birke, P. (2014): Die DGB-Gewerkschaften seit der Krise. Entwicklungen, Herausforderungen, Strategien. Hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Referat Mittel- und Osteuropa, Berlin.
- Eurostat (2014): Living conditions in Europe – 2014 Edition. Europäische Kommission, Brüssel.
- Heinrich, R./Jochem, S./Siegel, N. (2016): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. Einstellungen zur Reformpolitik in Deutschland. Hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2017): Tarifbindung der Beschäftigten. Aktuelle Daten und Indikatoren, http://doku.iab.de/aktuell/2017/Tarifbindung_2016.pdf [28.03.2018].
- Kaps, P. (2015): Zehn Jahre SGB II: Was wurde aus dem Versprechen gegenüber den Langzeitarbeitslosen bzw. den Langzeit-Leistungsbeziehenden?, in: Lange, J. (Hg.): Zehn Jahre SGB II. Wie lässt sich die Integration von Langzeitleistungsbeziehern fördern? Loccumer Protokolle 1/15, Loccum, S. 11–26.
- Kaps, P./Bothfeld, S./Brussig, M./Hofmann, T./Knuth, M. (2017): Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik. Working Paper, Bd. 47, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Kela (2018): Experimental study on a universal basic income. Kansaneläkitos – The Social Insurance Institution of Finland, <http://www.kela.fi/web/en/experimental-study-on-a-universal-basic-income?inheritRedirect=true> [28.03.2018].
- Krämer, R. (2017): Zum postfaktischen BGE-Konzept der BAG Grundeinkommen in der LINKEN, <http://www.ralf-kraemer.de/themen/>

- grundeinkommen/5-zur-finanzierbarkeit-eines-bedingungslosen-grundeinkommens [28.03.2018].
- Notz, G. (2005): Grundeinkommen gegen Ungleichheit und Armut? Anmerkungen aus feministischer Sicht, in: *Widersprüche*, 49. Jahrgang, Nr. 5, S. 115–125.
- OECD (2017): *OECD Employment Outlook 2017*, Paris: OECD Publishing.
- Offe, C. (2005): Armut, Arbeitsmarkt und Autonomie, in: van Parijs, P./Vanderborght, Y. (Hg.): *Ein Grundeinkommen für alle?*, Frankfurt am Main, S. 131–150.
- Schwemmle, M./Wedde, P. (2018): *Alles unter Kontrolle? Arbeitspolitik und Arbeitsrecht in digitalen Zeiten*. WISO-Diskurs, hg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Spannagel, D. (2015): *Das bedingungslose Grundeinkommen: Chancen und Risiken einer Entkopplung von Einkommen und Arbeit*. WSI-Report, hg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Standing, G. (2017): *Basic Income: And How We Can Make It Happen*, Pelican.
- Streeck, W. (2013): Die Krise der Staatsfinanzen: Demokratieversagen? Kapitalismusversagen!, in: *Der moderne Staat*, 6. Jahrgang, Nr. 1, S. 7–20.
- Ullrich, C. G. (2008): *Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster*, Wiesbaden.

6 Schuldenbremse: Investitionsoffensive statt „schwarzer Null“

Die finanzpolitische Debatte im Umfeld der Bundesregierung und der Parteien, aber auch in der vorherrschenden Wirtschaftswissenschaft ist von einem hartnäckigen Tabu geprägt: Die öffentliche Kreditaufnahme – sei es zur Finanzierung zukunftsrelevanter Infrastrukturinvestitionen, sei es zur Abschöpfung überschüssiger Liquidität zugunsten volkswirtschaftlicher Ausgaben – wird strikt abgelehnt. Im Mittelpunkt steht nicht die Frage, welche Aufgaben durch welche Einnahmen zu finanzieren sind. Vielmehr gilt nur eine Finanzpolitik als seriös, die den öffentlichen Schuldenberg nicht weiter ansteigen lässt. Durch die entsprechende Neuregelung im Grundgesetz von 2009 wurde dem ökonomisch begründeten Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme die rechtliche Grundlage entzogen.

Dahinter verbirgt sich der zuerst schleichende und dann endgültige Abschied von der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung der Finanzpolitik. Die Tabuisierung umfasst auch die vorherrschende Finanzwissenschaft. Sie ist auch hier Ausdruck eines Rückzugs aus der gesamtwirtschaftlichen Analyse und einer darauf bezogenen, makroökonomisch verantwortlichen Politik. Dabei finden nicht einmal mehr die Regeln der betriebswirtschaftlichen Investitionslehre Berücksichtigung, die eine Kreditfinanzierung vorsieht, die aus rücklaufenden Erträgen finanziert wird.

6.1 Gestaltende Politik mit verantwortungsvoller Kreditfinanzierung

Die Schuldenbremse ist heute das vorherrschende Paradigma der Finanzpolitik. Der Verzicht auf eine gestaltend eingesetzte öffentliche Kreditaufnahme gilt als Ordnungsregel, die über den politischen Interessen steht. Dabei lassen sich bereits schwere, durch diese neoliberalen

Finanzpolitik ausgelöste Fehlentwicklungen erkennen. Die konkrete Politik reagiert darauf teilweise mit Anpassungen, ohne allerdings von der grundlegenden Ideologie der Schuldenbremse abzuweichen. Umso wichtiger ist es, deren Grundlagen kritisch aufzuarbeiten und die negativen Folgen für eine intergenerativ nachhaltige Finanzpolitik zu erfassen. Die Belastungen und Beschränkungen der gestaltenden Politik durch das Paradigma der Schuldenbremse müssen den Blick auf machbare Alternativen lenken. Dabei hält eine Finanzwissenschaft, die die Funktionen des Staats in der Gesamtwirtschaft im Auge hat, wichtige Argumente für eine offensiv genutzte öffentliche Kreditaufnahme bereit. Die funktionale Finanzwissenschaft, die Staatsverschuldung als Instrument der gesamtwirtschaftlichen, antizyklischen Steuerung und als Finanzierungsinstrument für öffentliche Investitionen („Investment Approach“) zugunsten künftiger Generationen konzipiert hat, ist in den vergangenen Jahren durch die neoliberalen, neoklassisch ausgerichtete Finanzwissenschaft verdrängt worden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat auf der Basis ihres ständig weiterentwickelten Konzepts einer gestaltenden Finanzpolitik das Dogma der Schuldenbremse theoretisch kritisiert und empirisch widerlegt. Dabei geht es nicht um Rechthaberei, sondern um dringend gebotene Aufklärung. Denn die Kritik an der Schuldenbremse steht stellvertretend für die Kritik an der neoliberalen Ideologie, die sich in einer zugunsten der Unternehmergevinne umverteilten, reduzierten Steuerlast und im Verzicht auf ausreichende sozialstaatliche und infrastrukturelle Interventionen manifestiert.

Die Irrtümer, Missverständnisse und ideologischen Verengungen in Sachen Schuldenbremse, die die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer wieder in ihren MEMORANDEN kritisiert hat, seien hier kurz zusammengefasst.

Erstens: Bei der Schuldenbremse stehen nicht die Aufgaben des Staates und die daraus resultierenden Ausgaben sowie deren adäquate Finanzierung im Vordergrund. Vorrang hat vielmehr das abstrakte Prinzip des Schuldenabbaus, dem sich die Politik unterzuordnen habe. Diese verfassungsrechtlich gesetzte Priorität steht im Widerspruch zur

Haushaltssouveränität der demokratisch gewählten Parlamente. Im Zweifelsfall werden dringliche öffentliche Investitionen etwa in das Bildungssystem dem durch die Schuldenbremse erzwungenen Automatismus zum Abbau der Neuverschuldung geopfert. Den Länderparlamenten und dem Deutschen Bundestag wird somit Inkompétenz bei der Haushaltsgestaltung und im Umgang mit dem Schuldeninstrumentarium unterstellt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert dagegen, die diskretionäre Kompetenz zum Einsatz der öffentlichen Kreditfinanzierung insbesondere für Investitionen wieder an die Parlamente zurückzugeben.

Zweitens: Hohe Staatsschulden werden monokausal zur Ursache der fiskalischen Krise erklärt. Dazu wird auf die schwindenden Spielräume verwiesen, die bei steigenden Schulden aus dem wachsenden Kapitaldienst resultierten. Die neoliberalen Kritik beschränkt sich aber nicht auf die schrumpfende Budgetsouveränität. Hinter dem Vorwurf der zu großen Schuldenlast verbirgt sich eine Fundamentalkritik an der Rolle des Staates. Mit dem Prügeln auf den Sack namens Staatsschulden ist der gestaltende Staat als vermeintlicher Esel gemeint. Ordnungspolitisch geht es um einen Staat, der zugunsten der Wirtschaft auf seinen hoheitlichen Kernbereich zurechtgeschrumpft wird. Anstatt die allokativen Aufgabe des Staates herauszustellen, für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen zu sorgen, die auf Renditebasis nicht erzeugt werden und den Einkommensschwachen Vorteile bringen, wird der Vorwurf des wettbewerbsfeindlichen Staats konstruiert. Im Mittelpunkt der neoliberalen Staatskritik steht der Abbau der sozialstaatlichen Sicherungssysteme und Interventionen. Mit diesem heute vorherrschenden Staatsverständnis ist das ordnungspolitische Konzept der sozialen Marktwirtschaft aus den 1950er Jahren in Westdeutschland längst über Bord geworfen worden. Der Sozialstaat, der die sozialen Risiken der in einer lohnzentrierten Gesellschaft vom „Investitionsmonopol“ (Erich Preiser) Abhängigen auffangen muss, wird zur zentralen Ursache wirtschaftlicher Krisenanfälligkeit fehlgedeutet. Heute zielt die Politik mit der Schuldenbremse aggressiv auf einen kompletten Rückzug des Staates aus der gesamtwirtschaftlichen

Steuerung. Diese Ideologie leitet sich aus der Doktrin von der ultrastabilen Selbststeuerungsfähigkeit des kapitalistischen Wettbewerbs ab: Wenn überhaupt, dann entstehen dieser Doktrin zufolge im Wettbewerbsmechanismus nur Krisen, die aus eigener Kraft auch wieder zu überwinden sind. Wenn es zu systemgefährdenden Krisen der Gesamtwirtschaft kommt, soll die Schuld bei den sogenannten außermärktmäßigen Kräften liegen – und das sind starke Gewerkschaften sowie der Sozialstaat.

Durch die populistischen Vorurteile gegenüber dem gestaltenden Staat ist das Dogma der Schuldenbremse massenwirksam geworden. Dazu trägt eine Trugschlussökonomik bei, die nicht zwischen einzelwirtschaftlichem Verhalten und der Rolle des Staats in der Gesamtwirtschaft unterscheidet. Ein klassisches Beispiel ist der Appell an den Staat, sich wie die „schwäbische Hausfrau“ zu verhalten und nur das auszugeben, was er einnimmt. Durch die Blickverengung auf eine einzelwirtschaftliche Rationalität wird ausgeblendet, dass der Staat mit seiner Haushaltspolitik über die Gesamtwirtschaft durchaus dazu beitragen kann, die Einnahmebasis zu erhöhen. Selbst der einzelwirtschaftliche Grundsatz von Unternehmen, rentierliche Investitionen über Kredite zu finanzieren, wird in Bezug auf den Staat nicht anerkannt.

Drittens: Die aus der Erfahrung tiefer Krisen, vor allem der Weltwirtschaftskrise (1929–1932) entwickelte staatliche Aufgabe einer antizyklischen Finanzpolitik wird massiv eingeschränkt. Im heutigen Konzept der Schuldenbremse werden zwar bei der Ermittlung des „strukturellen Defizits“ konjunkturbedingte Einflüsse auf den Staatshaushalt herausgerechnet. Die Verfahren der Konjunkturbereinigung sind jedoch viel zu restriktiv angelegt. Die von John Maynard Keynes nachgewiesene „Rationalitätsfalle“ findet bei den heutigen Protagonistinnen und Protagonisten der Konjunkturbereinigung keine ausreichende Anerkennung: Wenn unternehmenswirtschaftlich wegen pessimistischer Nachfrage- und Gewinnerwartungen zu wenig investiert wird, dann ist dieses Verhalten einzelwirtschaftlich durchaus rational (vgl. ausführlich MEMORANDUM 2017, S. 91ff.). Gesamtwirtschaftlich ist dies jedoch irrational. Die Auswirkungen sind eine

Unterauslastung des Produktionspotenzials und schließlich „unfreiwillige“ Arbeitslosigkeit.

Viertens: Die Multiplikatorwirkungen einer aktiven Fiskalpolitik werden von neoklassisch orientierten Institutionen wie dem Bundesfinanzministerium und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) deutlich unterschätzt. Der IWF musste eingestehen, dass während der Staatsschuldenkrise seine Prognosen die negativen Effekte der fiskalischen Maßnahmen in Griechenland und den südeuropäischen Ländern auf das Wachstum massiv unterschätzt haben. Das Bundesfinanzministerium ging für Deutschland von einem Multiplikator von 0,45 aus (BMF 2013), tatsächlich dürfte der negative Multiplikator im Falle von Griechenland aber bei 2,5 gelegen haben (Papadimitriou et al. 2013). Insbesondere in Abschwungphasen ist also mit hohen (Fiskal-)Multiplikatoren zu rechnen. Viele Studien zeigen zudem, dass staatliche Investitionsprogramme mit Multiplikatoren zwischen 1,3 und 1,8 einhergehen (siehe etwa Gechert 2015).

Fünftens: Die Behauptung, durch die wachsende Staatsverschuldung werde ein „Crowding out“ von kreditfinanzierten Privatinvestitionen produziert, trifft nicht zu. Zinssätze steigen nicht automatisch mit der Zunahme der Staatsverschuldung. Sie werden vielmehr wesentlich durch den Kurs der Geldpolitik bestimmt, zudem drückt der internationale Sparüberschuss weltweit auf die Zinsen. Die Zunahme der Staatsschulden durch die Finanzkrise des Jahres 2008 ist in der Folgezeit per Saldo mit deutlich sinkenden Kapitalmarktzinsen eingegangen. Die in der Eurokrise zeitweise angestiegenen Zinsen spiegelten im Wesentlichen steigende Ausfallrisiken und nicht Knappheitsverhältnisse am Kapitalmarkt wider. Ein wesentlicher Treiber der Investitionsnachfrage sind die Erwartungen der Unternehmen bezüglich der Nachfrage- und der Gewinnentwicklung. Zinskosten sind für Investitionsentscheidungen von nachgeordneter Bedeutung. Dies erklärt auch die trotz historisch niedriger Kreditzinsen lange Zeit sehr zähe Nachfrage des Unternehmenssektors nach Investitionskrediten. Durch eine schuldenfinanzierte Finanzpolitik ist eher mit einem

KAPITEL 6

„Crowding in“ zu rechnen, also einer Stärkung der Privatinvestitionen aufgrund eines attraktiveren Investitionsumfeldes und einer unterstützenden öffentlichen Infrastruktur.

Durch die Schuldenbremse werden positive Wachstumsimpulse unterbunden. Ihre Protagonistinnen und Protagonisten setzen auf eine staatsfreie Gesamtwirtschaft. Der marktfundamentalistische Friedrich Hayek mit seinem „Ölflecktheorem“ lässt grüßen: Greift demnach der Staat ein, dann folgen weitere Interventionen, bis schließlich eine Planwirtschaft etabliert ist. Hinter der Verteufelung antizyklischer Steuerung steckt eine Ideologie, die die kapitalistische Krisenanfälligkeit leugnet. Eine aktive Finanzpolitik muss vielmehr über den ganzen Zyklus hinweg gegen die stagnative Grundtendenz des modernen Kapitalismus eingesetzt werden.

Sechstens: Die entscheidende Ursache für die Wachstums- und Investitionsschwäche liegt in der Erzeugung von Einkommen, das nicht den Weg in die gesamtwirtschaftlich erforderlichen Ausgaben findet. Übersparen wird zum Problem, gegen das sich staatliche Finanzpolitik richten muss. Dazu kann eine kreditfinanzierte Ausgabenpolitik der öffentlichen Haushalte beitragen.

Wie die Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank zeigt (Deutsche Bundesbank 2017a), nehmen die Finanzierungsüberschüsse der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften seit dem Jahr 2000 zu (siehe Tabelle 7 auf Seite 199). Der produzierende Unternehmenssektor fällt als Kreditnehmer gegenüber den Überschüssen in anderen Sektoren der Volkswirtschaft aus. Er ist also nicht mehr wie früher bereit, einen Teil der Überschüsse der privaten Haushalte per Kredit in Investitionsnachfrage zu transformieren. Allein im Jahr 2016 haben die nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften bei nur 16,3 Milliarden Euro Sachvermögensbildung (Nettoinvestitionen) über 128 Milliarden Euro gespart. Der Finanzierungsüberschuss belief sich auf 112 Milliarden Euro. Dafür gibt es viele Ursachen. Entscheidend ist die Thesaurierung von Unternehmensgewinnen, die nicht ausgeschüttet, sondern zur Innenfinanzierung genutzt werden. Diese Entwicklung ist durch die Steuerpolitik seit Beginn des Jahrtausends forciert worden, vor

Tabelle 7: Gesamtwirtschaftliche Finanzierungsrechnung und kollektives Übersparen (alle Beträge in Mrd. Euro)

Jahr	Nicht-finanzielle Kapitalgesellschaften ¹			Private Haushalte ²			Staat		
	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungssaldo	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungssaldo	Sachvermögen ³	Sparen ⁴	Finanzierungssaldo
2011	59,01	100,49	41,48	32,90	158,90	126,00	1,07	-24,79	-25,86
2012	9,03	80,60	71,57	29,70	165,50	135,80	-1,12	-2,04	-0,93
2013	17,61	98,78	81,17	28,14	163,34	135,20	-4,10	-9,45	-5,35
2014	29,46	114,14	84,68	28,86	172,16	143,30	-5,44	3,11	8,55
2015	21,67	126,58	104,91	27,34	178,44	151,10	-4,34	16,58	20,92
2016	16,38	128,26	111,88	29,49	183,59	154,10	-3,42	20,29	23,71

- 1) Die primäre Funktion von Wirtschaftseinheiten im Sektor der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften ist die Produktion von (realen) Gütern und Dienstleistungen für den Markt. Der Sektor der nicht-finanziellen Kapitalgesellschaften umfasst echte Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung etc.) sowie Quasi-Kapitalgesellschaften (im Wesentlichen Personengesellschaften, d.h. OHGs und KGs).
 - 2) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.
 - 3) Nettoanlageinvestitionen und Vorratsänderung sowie Nettozugang an nicht produzierten Vermögensgütern.
 - 4) Einschließlich Vermögensübertragungen.
- Bearbeitet von Rudolf Hückel auf der Basis der Statistischen Sonderveröffentlichung der Deutschen Bundesbank vom 4. Mai 2017 („Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 2011 – 2016“).

KAPITEL 6

allem mit dem einheitlichen Körperschaftsteuersatz für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne.

Seit einigen Jahren ist eine weitere Problemverschärfung zu beobachten. Der deutsche Staat trägt seit 2014 ebenfalls mit Finanzierungsüberschüssen zum Übersparen bei. Auch er absorbiert nicht mehr Teile der Net togeldvermögensbildung der privaten Haushalte, indem er sie mithilfe von kreditfinanzierten Investitionen in staatliche Nachfrage transformiert.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass seit einigen Jahren zu den riesigen Sparsummen der privaten Haushalte das Sparen der nicht-finanziellen Sektoren und des Staates hinzukommt. Die staatliche Einsparpolitik zur Umsetzung der Schuldenbremse schwächt die Binnenwirtschaft und belohnt den Ausbau der Exportwirtschaft. Ventil des inländischen Übersparens sind die enorm gewachsenen Verbindlichkeiten der übrigen Welt gegenüber Deutschland. Finanzpolitik muss dazu beitragen, dieses Übersparen zu reduzieren. Instrumente hierzu sind kreditfinanzierte Investitionen des Staates, aber auch eine Steuerpolitik, die Überschüsse bei den Unternehmen abschöpft. Dadurch würde eine gesamtwirtschaftlich nachhaltige Entwicklung gestärkt und die materielle wie immaterielle, durch den Staat verantwortete Infrastruktur sichergestellt.

Siebtens: Öffentliche Kredite sind das einzige staatliche Instrument, mit dem künftige Generationen an der Finanzierung öffentlicher Investitionen beteiligt werden können. Wenn heute dagegen verlangt wird, öffentliche Investitionen aus Steuern zu finanzieren, dann wird eine viel zu große Belastung den heutigen Steuerzahlerinnen und Steuerzahldern aufgebürdet. Dagegen wird durch die staatliche Inanspruchnahme der Kreditmärkte die Finanzierung über die jährlichen Zinszahlungen und Tilgungen auf viele Jahre verteilt. Neoliberale Reduktionistinnen und Reduktionisten beschwören daraus die ausschließliche Vererbung von Lasten. Dagegen steht jedoch die Tatsache, dass mit sinnvollen öffentlichen Investitionen das dadurch entstandene staatliche Vermögen ebenfalls vererbt wird. Die kommende Generation ist beispielsweise die Nutznießerin von heute veranlassten Investitionen in die Bildungs-

infrastruktur und eine bessere Umwelt. Auch die Verwirklichung von Mobilität über moderne Verkehrskonzepte schafft ihr einen Nutzen. Das entspricht der heutigen Verantwortung für öffentliche Investitionen zugunsten der kommenden Generation.

Vererbt wird jedoch ein anderes Problem: Vermögende sind als Halterinnen und Halter staatlicher Wertpapiere die Nutznießerinnen und Nutznießer künftiger Zinszahlungen. Andere soziale Gruppen hingegen tragen zum Steueraufkommen und zur Finanzierung der Zins- und Tilgungszahlungen bei. In Hochzinsphasen schafft dies ein erhebliches Verteilungsproblem: Vermögende erzielen hohe Zinsen für ihre Ersparnisse, während die Lohnabhängigen mit den Massensteuern vergleichsweise hohe Steuerlasten zu tragen haben. Diesen Verteilungskonflikt zu lenken, ist die Aufgabe der Steuerpolitik. Eine diesbezügliche Möglichkeit ist eine stärkere Besteuerung der Kapitalerträge bei den Einkommensstarken und Vermögenden.

Die intergenerative Betrachtung lehrt jedenfalls: Es werden nicht nur die Schulden, sondern als Gegenleistung auch staatliche Vermögen vererbt. Niemand käme ernsthaft auf die Idee, einer privaten Investitorin oder einem privaten Investor vorzuwerfen, sie oder er belaste die künftige Unternehmensgeneration mit dem Schuldenerben, nur weil sie oder er einen Teil ihrer oder seiner Investitionen kreditfinanziert. Vererbt wird vielmehr ein zukunftsfähiges Unternehmen, das aus den künftigen Gewinnen die Kosten des Kapitaldienstes aufbringt.

Achtens: Grundsätzlich ist die Problemanalyse ausufernder Staatsschulden infrage zu stellen. Nachdem die deutsche Staatsschuld infolge der Finanzmarktkrise im Jahr 2010 einen Spitzenvwert von 80,9 Prozent des BIP erreicht hatte, ist sie, unterstützt durch die entlastenden Wirkungen deutlich sinkender Zinsausgaben und einer dynamischen Steuerentwicklung (s.u.), auf 65,1 Prozent im Jahr 2017 gefallen. Damit liegt sie nur wenige Prozentpunkte über dem Stand von 2002 (58 Prozent). Im internationalen Vergleich der fortgeschrittenen Volkswirtschaften bewegt sich die deutsche Staatsschuldenquote auf einem moderaten Niveau. Die durchschnittliche Staatsschuldenquote etwa des Euroraumes liegt bei 88,1 Prozent, die der USA bei 108,1 Prozent

Schuldenbremse, Goldene Regel und Fiskalpakt

Schuldenbremse: In Deutschland ist der Abbau der Neuverschuldung seit einigen Jahren das Hauptziel der Finanzpolitik. Dieses Ziel hat im Jahr 2009 mit der Aufnahme der Schuldenbremse in den Art. 115 GG verfassungsrechtlichen Status erhalten. Spiegelbildlich dazu ist die zuvor geltende „goldene Regel“ (s.u.) aus dem Grundgesetz gestrichen worden.

Dem Bund und den Ländern ist damit eine Neuverschuldung lediglich zur Kompensation konjunktureller Schwankungen erlaubt. Ziel ist es, einen über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichenen Haushalt vorzuweisen. Ausnahmen sind laut Art. 115 GG nur im Falle von „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ möglich. Über die Einhaltung dieses Regelwerks entscheidet der Stabilitätsrat.

Auf einem Anpassungspfad musste bis 2016 das jährliche, um konjunkturelle Effekte bereinigte „strukturelle Defizit“ des Bundes auf 0,35 Prozent des jährlichen BIP zurückgeführt werden. Den Bundesländern wird eine strukturelle Neuverschuldung ab 2020 komplett verboten.

Zur Ermittlung des „strukturellen Defizites“ wird der Haushaltssaldo in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente unterteilt. In Abschwungphasen ist damit eine konjunkturell bedingte Schuldenaufnahme regelgebunden möglich. Diese Schulden müssen jedoch in der Aufschwungphase wieder zurückgeführt werden.

Die durch diese Veränderung besonders belasteten finanzschwachen Bundesländer haben einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein).

Goldene Regel der Finanzpolitik: Die goldene Regel der Finanzpolitik besagt, dass im Ausmaß der öffentlichen Investitionen

eine Kreditaufnahme zulässig ist. Eine entsprechende Formulierung enthielt die alte Fassung des Art. 115 GG. Ihre Begründung findet diese Regel in den „intertemporalen“ Wirkungen staatlicher Investitionen. Zwar stellt die Staatsverschuldung eine Belastung zukünftiger Generationen dar. Gleichzeitig wird jedoch mit dem Aufbau staatlicher Vermögenswerte der kommenden Generation als Nutznießerin ein positives Erbe hinterlassen. Für diese Generation bleibt die Aufgabe, die Umverteilungseffekte zu steuern, die durch Zinszahlungen des Staates an die Besitzerinnen und Besitzer staatlicher Wertpapiere entstehen.

Fiskalpakt: Auch in der EU ist mit dem Europäischen Fiskalpakt eine Begrenzung der öffentlichen Verschuldung festgeschrieben worden. Diese Regelungen sind im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion enthalten.

Die Konvergenzkriterien zum Schuldenstand und zur Neuverschuldung (sog. Maastricht-Kriterien), die ursprünglich nur zum Zeitpunkt des Beitritts eines Landes in die Währungsunion gelten sollten, sind mit dem Fiskalpakt verstetigt worden. Damit wird eine Schuldenstandsquote von 60 Prozent verbindlich vorgeschrieben. Liegt die Quote über diesem Wert, darf das jährliche Defizit nicht mehr als 0,5 Prozent betragen. Der Fiskalpakt trat zum 1.1.2013 ohne Großbritannien, Tschechien und Kroatien in Kraft. Neu ist die Vereinbarung über fiskalische Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Kriterien. Die meisten Staaten sahen sich wegen teilweise deutlicher Überschreitungen der vorgeschriebenen Quoten zu massiven Einsparungen in ihren Haushalten gezwungen. Gesamtwirtschaftlich sind dadurch das wirtschaftliche Wachstum im EU-Raum belastet, wichtige Infrastrukturprojekte nicht realisiert und der Sozialabbau beschleunigt worden. Für die Krisenländer im Eurowährungsraum sind zudem die sogenannten Rettungspakete mit massiven Auflagen

verbunden worden. Griechenland ist ein Beispiel für die katastrophalen Auswirkungen dieser Austeritätspolitik: Die Gesamtwirtschaft ist zusammengebrochen, die Arbeitslosigkeit nach oben geschnellt und die Armut explodiert.

und die Japans (Stand: 2016) bei 239,3 Prozent. Die Tragfähigkeit der deutschen Schuldenlast ist also als relativ gut einzuschätzen. Damit einher geht eine im längerfristigen Trend rückläufige Staatsausgabenquote. Im Jahr 2002 lag diese noch bei 47 Prozent. Im Jahr 2017 ist ein Wert von 44 Prozent erreicht worden. Dies kontrastiert deutlich mit der Entwicklung und dem Niveau etwa der skandinavischen Volkswirtschaften, die immer ein solides Wachstum mit einem hohen Niveau der öffentlichen Daseinsvorsorge verbunden haben. Dort hat sich die durchschnittliche Staatsausgabenquote von 51 Prozent im Jahr 2002 auf 53 Prozent im Jahr 2017 erhöht und liegt demnach heute 9 Prozentpunkte über der deutschen Quote.

Ein wesentlicher Belastungsfaktor für die Staatsschulden war seit 2000 die Steuerpolitik. Die mit der Steuerreform im Jahr 2000 implementierten Maßnahmen der damaligen Regierung unter Gerhard Schröder (Senkung der Spitzensteuersätze der Einkommensteuer und Absenkung der Körperschaftsteuer), aber auch spätere Maßnahmen haben in der Folgezeit massive Steuerausfälle ausgelöst, deren kumulative Wirkungen erheblich sind. Schätzungen gehen von bis zu 500 Milliarden Euro an kumulierten Steuerausfällen zwischen 2000 und 2013 aus (Schreiner/Eicker-Wolf 2017). Dies entspricht etwa 25 Prozent der deutschen Staatsschuld im Jahr 2017. Eine Umorientierung der Steuerpolitik, wie sie die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert (s.u.), leistet einen äußerst wirksamen Beitrag zum Erhalt der Schuldentragfähigkeit. Hierzu gehört auch ein konsequentes Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und die internationale Steuerverlagerung (etwa nach Luxemburg).

Neuntens: Die Unterfinanzierung öffentlicher Aufgaben führt zu unsinnigen und teuren Ausweichstrategien. Zunehmend werden öffentliche Aufgaben privatwirtschaftlich finanziert. Nicht umsonst gelten Infrastrukturfonds bei Kapitalanlegerinnen und -anlegern als renditeattraktive und risikoarme Anlagemöglichkeit. Hohe Renditen für Anlegerinnen und Anleger bedeuten aber hohe Kosten bzw. sinkende Qualität für die Nutzerinnen und Nutzer der Dienstleistungen. Wie die Privatisierung der Gesundheitsvorsorge gezeigt hat, kommt es zu ungewünschten Verteilungseffekten („Zweiklassenmedizin“) bei insgesamt nachlassender Qualität des Angebots. Dies gilt auch für andere Formen der Privatisierung wie die „Öffentlich-Privaten Partnerschaften“ (ÖPP). Der sogenannte Juncker-Plan versucht, über die Mobilisierung privaten Kapitals die Finanzierung von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sicherzustellen.

Die Maxime sollte stattdessen lauten: Öffentliche Güter – und dazu gehören auch alle Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – sind öffentlich zu finanzieren. Das schließt nicht aus, dass zur Ausführung von Teilaufgaben, wieder etwa im Baugewerbe, auch private Anbieter mit hinzugezogen werden. Der Ausgangspunkt der staatlichen Finanzplanung sollte der Bedarf an öffentlichen Gütern im Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastrukturpolitik sein. Dann erst geht es um die Finanzierung dieser Staatsaufgaben.

Steuereinnahmen dienen der Finanzierung vor allem der regelmäßig auftretenden ordentlichen Ausgaben. Sie werden von der jährlichen ökonomischen Wertschöpfung abgeschöpft. Hier stellt sich die Aufgabe, die Höhe der Gesamtsteuern im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sowie die Prinzipien der Lastenverteilung festzulegen.

Öffentliche Kredite sind für öffentliche Investitionen wegen ihrer gesamtwirtschaftlichen und intergenerativen Wirkung sinnvoll. Der Staat vermag das gesamtwirtschaftliche Übersparen zu bremsen und für künftige Generationen durch öffentliche Infrastrukturinvestitionen Nutzen zu erzeugen.

6.2 Schuldenabbau und stabiles Wirtschaftswachstum: Irren die Kritikerinnen und Kritiker der Schuldenbremse?

Der oberflächliche Blick auf den Zusammenhang zwischen Austeritätspolitik und Wirtschaftswachstum scheint die These von der Belastung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland zu widerlegen. Das Jahr 2014 wird als finanzpolitisch historisches Jahr deklariert. Erstmals war der Finanzierungssaldo des Staates nach Jahrzehntelangen Defiziten in einen Überschuss umgeschlagen. Diese Entwicklung hat sich in den Folgejahren fortgesetzt. 2017 belief sich der Überschusssaldo auf 1,2 Prozent bzw. in absoluten Zahlen auf 38 Milliarden Euro. Wird die Entwicklung des Finanzierungssaldos als Indikator für die öffentliche Kreditaufnahme genommen und dem Wirtschaftswachstum gegenübergestellt, dann zeigt sich, dass die Konsolidierung der Staatsschulden mit einer vergleichsweise stabilen Entwicklung des realen Wirtschaftswachstums einhergeht. Oberflächlich scheint dies einen kausalen Zusammenhang zwischen Einsparpolitik und Wirtschaftswachstum zu unterstützen.

Diese Betrachtung blendet allerdings vollständig die außerordentliche Unterstützung der Einsparpolitik durch die massiv und nachhaltig gesunkenen Zinsausgaben aus. Läge die Durchschnittsverzinsung der Staatsschulden noch auf dem Niveau des Jahres 2007, so wären alleine im Jahr 2017 die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in Deutschland um 1,6 Prozent des nominalen BIP bzw. 53 Milliarden Euro höher ausgefallen (siehe Tabelle 8). Die kumulierte Gesamtersparnis des Staates über diesen Zeitraum (2008–2017) beträgt knapp 300 Milliarden Euro.

Es lässt sich also ein erheblicher Teil der seit 2010 erfolgten fiskalpolitischen Konsolidierung mit Zinsersparnissen erklären. Zusätzlich hat es eine deutliche Entlastung durch wachstumsinduzierte Steuermehreinnahmen und die seit 2010 steigende Steuerquote gegeben. Alleine die Zunahme der Steuerquote von 21,6 Prozent im Jahr 2010 auf 23,7 Prozent im Jahr 2017 hat zu zusätzlichen Einnahmen von 293 Milliarden Euro geführt (VGR, eigene Berechnungen). Insofern

Tabelle 8: Jährliche Zinskostenersparnis der öffentlichen Haushalte in Deutschland

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
Ersparenis in Mrd. Euro	0,256	7,627	17,544	21,084	27,858
Ersparenis in Prozent des BIP	0,01	0,31	0,68	0,78	1,01
Jahr	2013	2014	2015	2016	2017
Ersparenis in Mrd. Euro	36,176	40,175	44,133	47,161	48,651
Ersparenis in Prozent des BIP	1,28	1,37	1,45	1,50	1,62

Kumuliert: 290,666 Mrd. Euro (8,9 Prozent des BIP)

Referenzverzinsung ist die Durchschnittsverzinsung der Staatsschuld im Jahr 2007.

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

besteht tatsächlich ein Zusammenhang zwischen fiskalpolitischer Konsolidierung und dem Wirtschaftswachstum, aber die Kausalität ist genau umgekehrt.

Ein Blick auf die Zinskosten zeigt aber auch, welche historisch einmalige Chance durch den Verzicht auf eine kreditfinanzierte Investitionspolitik im aktuellen Niedrigzinsumfeld vergeben wird. Die Zinskosten der Kreditaufnahme werden nicht durch die Durchschnittsverzinsung des Altbestandes bestimmt, sondern durch die noch deutlicher gesunkenen Kosten der Neuverschuldung. Diese werden durch die von der Bundesbank veröffentlichte Umlaufrendite abgebildet, die die durchschnittlichen Zinskosten der Neuverschuldung erfasst. Diese hat im Jahr 2016 bei 0 Prozent und im Jahr 2017 bei 0,3 Prozent ge-

legen. Eine Schuldenaufnahme zur Investitionsfinanzierung hätte also Zinskosten von etwa 0 Prozent mit sich gebracht. Durch Selbstfinanzierungseffekte (zusätzliche Steuereinnahmen) würde zudem ein Teil der Tilgungszahlungen gegenfinanziert.

Grundsätzlich gilt, dass die Versuche, einen negativen Zusammenhang zwischen Staatsschuldenentwicklung und Wirtschaftswachstum empirisch zu belegen, wenig überzeugen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Studie von Rogoff und Reinhart (2010). Darin findet sich die Aussage, dass es ab einer Verschuldung von 90 Prozent des BIP zu einem Rückgang der Wirtschaftsleistung kommt. Es wurde hierbei ausführliches Material aus 66 Ländern und acht Jahrhunderten aufbereitet. Allerdings stellte sich bei Nachberechnungen heraus, dass die Zahlen falsch waren. Mit der richtigen Berechnung des Materials ergab sich: Es gibt keine 90-Prozent-Schwelle, und es lassen sich auch keine eindeutigen Aussagen ableiten (siehe auch Kasten). Die Entzauberung des wohl einflussreichsten ökonomischen Textes der vergangenen Jahre hat allerdings leider keine Konsequenzen für die Finanzpolitik. Die Regierungen in Deutschland und der EU halten an ihren Positionen fest (Krugmann 2013).

Vom wissenschaftlichen Gruselduo Rogoff/Reinhart

Kenneth Rogoff, ehemaliger Chefvolkswirt des Internationalen Währungsfonds und weltweiter Vorzeigeökonom, gilt als Schöpfer der Schuldenbremse sowie der daraus abgeleiteten Austeritätspolitik. Zusammen mit Carmen Reinhart hat er in einem Artikel im international renommierten American Economic Review im Jahr 2010 unter dem Titel „Wachstum in einer Zeit der Schulden“ behauptet: Staaten, bei denen die gesamten öffentlichen Schulden über 90 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen, müssen dafür mit wirtschaftlichen Wachstumsverlusten bezahlen. Auch Wolfgang Schäuble, der ehemalige Bundesfinanzminister, bezog sich in seinem Feldzug gegen die

Staatsschulden auf das neoliberalen Gruselduo Rogoff/Reinhart. Beinahe zufällig wurde Mitte Oktober 2012 durch einen Studenten der Universität von Massachusetts in Amherst gezeigt: Die Mär von der krisenerzeugenden Überschreitung der Schuldenmarke von 90 Prozent ist ein methodisch-statistischer Flop. Die Daten in der Excel-Tabelle waren fehlerhaft und die Tabellenkalkulation schlicht falsch. Dazu kamen nicht nachvollziehbare Gewichtungen bei den zusammenfassenden Statistiken. Vor allem aber wurden wichtige Länder, die mit höheren Staatschuldenquoten viele Jahre lang ein hohes Wirtschaftswachstum erzielten – wie etwa Australien, Kanada und Neuseeland in der frühen Nachkriegszeit –, einfach nicht berücksichtigt. Im Durchschnitt verzeichneten die Staaten mit einer Schuldenquote von über 90 Prozent nicht die behaupteten Wirtschaftswachstumsverluste von 0,1 Prozent, sondern faktisch sogar Zuwächse von 2,2 Prozent.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die Auswirkungen der Schuldenbremse seit 2012 durch den Rückgang der Zinsausgaben und durch Steuermehreinnahmen massiv abgedämpft worden sind. Das Wirtschaftswachstum wiederum ist durch die seit 2015 einsetzende Erholung der Weltwirtschaft und die ultraexpansive Geldpolitik, die mit einer Stabilisierung der Kreditnachfrage einherging, unterstützt worden. Die Exportnachfrage, die maßgeblich durch die wachsende Weltwirtschaft getrieben wird, entzieht sich unmittelbar den Wirkungen einer restriktiven Finanzpolitik. Dies spiegelt jedoch gleichzeitig die Abhängigkeit Deutschlands von der Weltwirtschaft wider und ist mit hohen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten verbunden (deutscher Leistungsbilanzüberschuss = Verschuldung des Auslands).

Gleichwohl machen sich selbst in diesem für die fiskalpolitische Konsolidierung günstigen Umfeld die Auswirkungen der Schuldenbremse bemerkbar (Lenk/Rottmann/Kuntze 2013). Befragungen zeigen, dass die Gemeinden aufgrund einer zunehmenden Aufgabenver-

KAPITEL 6

lagerung von Bund und Ländern mit daraus folgenden finanziellen Mehrbelastungen – vor allem im sozialen Bereich, aber auch durch Kürzungen der Landeszuweisungen – besorgt sind. Die Finanzlage der Kommunen bleibt trotz der zuletzt erfolgten Haushaltsstabilisierung weiter angespannt und wird sich durch das Greifen der Schuldenbremse auf Länderebene weiter verschlechtern. Dabei hat die Schuldenbremse bereits zu einem erkennbaren Rückgang der gesamtstaatlichen Nettoanlageinvestitionen geführt. Diese sind seit 2012 wieder negativ, d.h. die Bruttoanlageinvestitionen decken nicht die Abschreibungen. Per Saldo schrumpft also der öffentliche Kapitalstock.

Es ist notwendig, diese Entwicklung in einem längeren Kontext zu betrachten. Seit 2002 sind die kommunalen jährlichen Nettoanlageinvestitionen bis 2017 in jedem Jahr negativ gewesen. Alleine die Bauinvestitionen der Kommunen haben relativ zum BIP um 29 Prozent abgenommen. Dabei sind die Kommunen für etwa 50 Prozent der gesamtstaatlichen Bautätigkeit verantwortlich. Das Verhältnis des Bruttoanlagevermögens (Bestand) zum BIP hat sich von einer Quote von 26,9 Prozent im Jahr 2002 auf eine Quote von 22,7 Prozent im Jahr 2016 reduziert. Auf Basis des BIP im Jahr 2017 wären kommunale Investitionen von etwa 130 Milliarden Euro notwendig, um den Stand von 2002 wiederherzustellen. Zu ähnlichen Werten, wenn auch anders hergeleitet, kommt das KfW-Kommunalpanel 2017. Es schätzt die Investitionslücke auf 126 Milliarden Euro. Der marode Zustand von Straßen, (Schul-)Gebäuden, Brücken, Tunnels etc. ist in vielen Regionen augenfällig und steht stellvertretend für die Unterfinanzierung von gesamtstaatlichen und kommunalen Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge. Die Schuldenbremse wird diesen Zustand mittelfristig verstärken. Umso unsinniger sind Überlegungen, die Schuldenbremse auch auf die Kommunen auszudehnen (Bertelsmann Stiftung 2013, Deutsche Bundesbank 2016).

In den Erfolgsmeldungen zu den rückläufigen Staatsschulden ist nicht auf den gesamtwirtschaftlich und infrastrukturell hohen Preis dieser Politik hingewiesen worden. Durch die Unterfinanzierung öffentlicher Investitionen ist ein Sanierungsstau entstanden, der dringend abgebaut werden muss. Mit den rückläufigen öffentlichen Investitionen

einhergegangen sind auch Ausgabendeckelungen im Personalbereich. Dadurch sind selbst im Kernbereich hoheitlich garantierter Dienstleistungen des öffentlichen Sektors Qualitätsverluste und massive Angebotsdefizite entstanden.

6.3 „GroKo“-Vereinbarungen und finanzpolitische Forderungen

Die Ergebnisse der jüngsten Koalitionsverhandlungen sind zwar wenig überraschend, aber nichtsdestoweniger enttäuschend. In den vier Jahren dieser Legislaturperiode sind insgesamt 36 Milliarden Euro an zusätzlichen Ausgaben geplant. Das sind durchschnittlich 9 Milliarden Euro je Haushaltsjahr. Ein großer Wurf ist das nicht. Alleine die vom Arbeitskreis Steuerschätzung berechneten Steuermehreinnahmen sehen bis einschließlich 2021 Mehreinnahmen des Bundes von 94 Milliarden Euro vor.

Völlig unverständlich ist es, dass angesichts des anhaltend hohen Investitionsbedarfs eine Abschaffung des Solidaritätszuschlages beschlossen worden ist. Dies wird ab 2021 und in den Folgejahren zu jährlich 10 Milliarden Euro an Steuerausfällen führen. Anstatt tendenziell Besserverdienenden überflüssige Steuergeschenke zu machen, wären diese Mittel gut in einem Infrastrukturfonds des Bundes zur Unterstützung strukturschwacher Regionen aufgehoben.

Für den dringend notwendigen sozial-ökologischen Umbau wiederholt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ihre schon länger erhobene Forderung nach einem staatlichen Investitions- und Ausgabenprogramm von jährlich 120 Milliarden Euro. Diese Ausgaben würden sich verteilen auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15 Milliarden Euro), kommunale Ausgaben (10 Milliarden Euro), sozialer Wohnungsbau und energetische Gebäudesanierung (20 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (30 Milliarden Euro) inklusive der Mittel für eine Erhöhung der Hartz-IV-Sätze.

Zur sofortigen Finanzierung des Investitions- und Ausgabenprogramms wird eine staatliche Kreditaufnahme angemahnt. Für die Überwindung des von der Schuldenbremse massiv beförderten Investitionsstaus ist eine Rückkehr zur „goldenene Regel“ der Finanzpolitik dringend geboten: Der Staat muss sich im Umfang seiner Nettoinvestitionen wieder fremdfinanzieren können. Damit würde er seine Ausgabenflexibilität erhöhen und zu aktuell überaus niedrigen Zinsen Investitionen mit hoher gesellschaftlicher Rendite anstoßen können.

Ergänzend muss es endlich zu einer gerechten Steuerpolitik kommen:

- Zur Abschöpfung der in Deutschland reichlich vorhandenen Liquidität, einer „räuberischen Ersparnis“ (Keynes), ist eine einmalig auf zehn Jahre gestreckte Vermögensabgabe von 20 Prozent einzuführen. Zusätzlich ist wieder eine dauerhafte Vermögensteuer einzuführen. Der Steuersatz ist auf 2 Prozent des gesamten persönlichen Nettovermögens (Geld- und Sachvermögen) von mehr als 500.000 Euro zu erheben.
- Bei der Besteuerung von Kapitalunternehmen ist der Körperschaftsteuersatz von derzeit 15 auf 30 Prozent anzuheben. Ausgeschüttete Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen sind nicht länger steuerfrei zu stellen.
- Die Gewerbesteuer ist zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen. Hier sind u.a. auch alle Selbstständigen und freien Berufe mit hohen Freibeträgen in die Steuerpflicht zu nehmen.
- Die Kapitaleinkünfte sind wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz zu besteuern. 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 Spitzesteuersatz von 53 Prozent festzuschreiben. Das Ehegattensplitting sollte abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften Freibetrages der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners begrenzt werden.

- Der Solidaritätszuschlag muss bleiben. Die Einnahmen werden zur Förderung strukturschwacher Regionen in Ost und West benötigt. Dauerhafte Armutsgebiete und die massenhafte Abwanderung von Arbeitssuchenden müssen verhindert werden.
- Um die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, zu beseitigen, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung.
- Im Rahmen der europäischen und weltweiten Besteuerung sind die Einführung einer Finanztransaktionsteuer und die bedingungslose Schließung sämtlicher Steueroasen mehr als überfällig. Die Bundesregierung und die EU-Kommission versagen hier auf ganzer Linie.

Literatur

Arbeitskreis Steuerschätzung (2017): Ergebnis der 152. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzung. Anlage 1 zu Pressemitteilung 23/2017, Braunschweig.

Bertelsmann Stiftung (2017): Kommunaler Finanzreport, Gütersloh.
Bundesministerium der Finanzen (2013): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen fiskalischer Impulse, in: Monatsberichte, Nr. 11, Berlin, S. 15–22.

Deutsche Bundesbank (2016): Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, in: Monatsberichte, Nr. 10, Frankfurt am Main, S. 13–36.

Deutsche Bundesbank (2017a): Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland – 2011 bis 2016. Statistische Sonderveröffentlichung, 4. Mai 2017, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2017b): Die Entwicklung der staatlichen Zinsausgaben in Deutschland und anderen Ländern des Euroraums, in: Monatsberichte, Nr. 7, Frankfurt am Main, S.35–78.

KAPITEL 6

- Gechert, S. (2015): Öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung im Euroraum. IMK, Policy Brief, Nr. 7, Düsseldorf.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2017): KfW-Kommunalpanel 2017. KfW Research, Frankfurt am Main.
- Krugman, P. (2013): Austerität: Der Einsturz eines Glaubensgebäudes, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 7.
- Lenk, T./Rottmann, O./Kuntze, M. (2013): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die kommunale Ebene, Leipzig.
- Musgrave, R. A./Musgrave, P. B./Kullmer, L. (1993): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 5. Aufl., Stuttgart.
- Nowotny, E./Zagler, M. (2008): Der öffentliche Sektor, 5. Aufl., Heidelberg/Berlin.
- Papadimitriou, D. B./Nikiforos, M./Zezza, G. (2013): The Greek economic Crisis and the experience of Austerity: A strategic Analysis. Levy Economics Institute of Bard College, New York.
- Rogoff, K. S./Reinhart, C. M. (2010): Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper No. 15639, in: NBER Program(s): International Finance and Macroeconomics, Monetary Economics, Cambridge.
- Schreiner, P./Eicker-Wolf, K. (2017): Mit Tempo in die Privatisierung. Autobahnen, Schulen, Rente – und was noch?, Köln.

Ferner wird aus den vielen kritischen Veröffentlichungen zur Schuldenbremse hier noch auf zwei Quellen aus dem Umfeld der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hingewiesen, die sich auf die Beratung von Landesparlamenten beziehen:

- Hickel, R. (2013): Verankerung der Schuldenbremse in der Bremischen Landesverfassung. Grundlagen, Gestaltung, Risiken. Forschungsstelle Finanzpolitik, Bremer Diskussionsbeiträge zur Finanzpolitik, Nr. 5, Bremen.
- Bontrup, H. (2010): Stellungnahme zur Anhörung im Land Hessen (Aufnahme einer Schuldenbremse). Drucksache 18/2732, Hannover, www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/m4410.pdf [28.03.2018].

7 Zehn Jahre Finanzkrise und Regulierung der Finanzmärkte – eine Bilanz

Gefühlt ist die Weltfinanzkrise, die im Herbst 2008 ihren Höhepunkt erreichte, längst Geschichte. Sie hat in ungeheurem Ausmaß Werte vernichtet, die Weltwirtschaft in eine Rezession gestürzt und die Schulden explodieren lassen. Trauriger Höhepunkt der deutschen Krisenbewältigung war die Bereitstellung von 500 Milliarden Euro Bankenrettungsgeldern in einer Nacht-und-Nebel-Aktion. Die europaweiten Bankenrettungen führten bald dazu, dass mehrere Staaten sich nicht mehr finanzieren konnten und die hektischen Bankenrettungswochenenden von Eurokrisengipfeln abgelöst wurden. Auch wenn diese akute Phase erst einmal vorbei ist – die Krise ist längst noch nicht überwunden, und der nächste Finanzcrash ist nur eine Frage der Zeit.

Vorbei ist jedenfalls die Zeit der großen Regulierungsvorhaben. Zehn Jahre nach der Kernschmelze am Finanzmarkt sind nennenswerte Initiativen nicht mehr in Sicht. Das Finanzkrisen-Jubiläum ist ein guter Anlass, um die Regulierungsversuche der vergangenen Jahre Revue passieren zu lassen und ihre Wirkung auf die Finanzmärkte abzuschätzen. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik stellt dabei fest: Das systematische Aufräumen ist ausgeblieben. Trotz einer Fülle von Reformen bleibt die Finanzmarktregulierung hinter ihrem Anspruch zurück. Dies liegt nicht nur an den notorischen Verwässerungen im Kleinen, sondern vor allem daran, dass die Regulierer zentrale Kritentreiber bei ihren Bemühungen ausgespart haben.

In Deutschland wurden die Finanzmärkte in den Jahren vor der Krise umfangreich dereguliert. Das Ziel der Maßnahmen war es, den deutschen Finanzmarkt zu den großen Finanzzentren London und New York aufschließen zu lassen. Parallel dazu orientierte sich auch die EU am angelsächsischen Finanzmarktmodell.

Im Sommer 2007 machten sich die Ausläufer der US-Subprimekrise in Deutschland bemerkbar. Es sollte aber noch mehr als ein Jahr dauern,

bis die Bundesregierung den Ernst der Lage erkannte: Bundeskanzlerin Angela Merkel meinte noch im Frühjahr 2008, die Finanzkrise werde „Deutschland vielleicht berühren“. Bundesfinanzminister Peer Steinbrück klärte den Bundestag am 25. September 2008 darüber auf – gerade war die US-Bank Lehman Brothers in die Pleite gegangen und von der US-Regierung das größte Rettungsprogramm in der Geschichte der Finanzmärkte aufgelegt worden –, dass die Krise zuallererst ein Problem amerikanischen Ursprungs sei. Aus diesem Grund habe man ein koordiniertes Rettungsprogramm der G7-Finanzminister abgelehnt.

Einen Tag später musste ein Krisenstab zusammentreten, um den Zusammenbruch der Pleitebank Hypo Real Estate abzuwenden.

7.1 Regulierung seit der Krise

Als auch in Europa überall die Finanzmärkte in Flammen standen, konnte selbst die Bundesregierung nicht mehr leugnen, dass die Krise eine globale Antwort erforderte. Im November 2008 kamen in Washington erstmals die Staatschefs der G20 zusammen. Ihr Anspruch ging über reine Schadensbegrenzung hinaus: Die weltweite Finanzmarktarchitektur sollte im Sinne eines neuen Bretton-Woods-Abkommens neu gestaltet werden. „Mit dem Ende des Finanzkapitalismus geht eine Epoche zu Ende“, so der damalige französische Präsident Nicolas Sarkozy. Der Gipfel endete jedoch im Wesentlichen mit Absichtserklärungen. Zwar wurde damit der Grundstein für die Ergebnisse der nächsten Jahre gelegt. An den visionären Anspruch von Bretton Woods, wo 1944 die Grundzüge des Nachkriegs-Weltfinanzsystems festgelegt wurden, konnten aber auch die Folgegipfel nicht anknüpfen.

Allerdings enthielten die Erklärungen der G20-Gipfel – gemessen an den sonst üblichen Verlautbarungen bei solchen Zusammenkünften – umfangreiche und konkrete Maßnahmenkataloge. Kein Markt, kein Finanzprodukt und kein Akteur sollte künftig unreguliert bleiben. Beim G20-Gipfel im Jahr 2009 in London wurde der Finanzstabilitätsrat (Financial Stability Board, FSB) gegründet und mit der Koordination

der internationalen Regulierungsstandards betraut. Aufgrund diverser Lücken und Schwächen und der vielen Absichtserklärungen musste die erste Bewertung dieser Maßnahmen negativ bis ambivalent ausfallen (Troost 2011). Doch es wäre falsch, die G20-Agenda (und die wenigen darüberhinausgehenden Initiativen) als pure Kosmetik abzutun. In den folgenden Jahren wurden die angestoßenen Maßnahmen implementiert und weiter verbessert. Mit der Bankenunion wurde in Europa das Blatt noch einmal neu gemischt. Insofern lohnt sich eine gründliche Bewertung der auf den Weg gebrachten Maßnahmen.

Maßnahmen im Bankensektor

Kapitalausstattung: Eine der ersten Reaktionen nach dem Ausbruch der Krise war die Reform der Kapitalanforderungen für Banken. Zunächst wurden die Eigenkapitalvorgaben für Verbriefungen und Marktrisiken sowie die Anforderungen an das Risikomanagement und die Offenlegung der Banken erhöht („Basel 2.5“). Die größere Novelle Basel III wurde im Jahr 2010 beschlossen und in der EU 2013 durch eine umfangreiche Richtlinie und Verordnung (CRD IV bzw. CRR IV) umgesetzt. Immer noch wird an der Feinsteuerung der Basel-III-Reform gearbeitet.

Wie Basel II schreibt auch Basel III erstens eine risikogewichtete Kapitalquote von 8 Prozent der Bilanzsumme vor. Dazu kommen zweitens ein Kapitalerhaltungspuffer von 2,5 Prozent, der vorübergehend unterschritten werden kann, ohne dass sofort ein Entzug der Banklizenz droht, und drittens ein antizyklischer Puffer, der in Boomphasen aufgebaut und in Abschwungphasen reduziert werden kann. Später sind viertens auch noch ein „Kapitalpuffer für systemische Risiken“ und fünftens ein Zuschlag für systemrelevante Banken dazugekommen. Bis heute haben sich die tatsächlich gehaltenen Kapitalquoten in etwa verdoppelt. Da sich gegenüber Basel II die Berechnung des Zählers, des Nenners und der Risikogewichte geändert hat, sind die Quoten aber nur bedingt vergleichbar.

Zu den genannten Eigenkapitalvorgaben kommen zukünftig auch

noch Vorgaben für das ungewichtete Eigenkapital („Leverage Ratio“) und für Liquidität. Dieser breitere Ansatz erlaubt es, unterschiedliche Verwundbarkeiten zu adressieren. Die Leverage Ratio soll nach den Empfehlungen des Baseler Komitees von Ende 2017 zukünftig mindestens drei Prozent betragen müssen, hinzu soll ein Zuschlag kommen, der die Hälfte des risikogewichteten Zuschlags für systemrelevante Banken betragen soll. Für die Deutsche Bank würde dann eine ungewichtete Eigenkapitalquote von 4 Prozent gelten. Damit könnte sie immer noch das 25-Fache ihres Eigenkapitals an Krediten ausreichen. Ende 2017 wurde zudem eine Abschlagsobergrenze vereinbart, die das Kleinrechnen von Risiken durch interne Risikomodelle begrenzen soll, was besonders europäische Großbanken betreffen wird. Laut der Deutschen Bundesbank (2018) ist der weltweite Bedarf an hartem Kernkapital durch die Baseler Beschlüsse von 2010 um 518 Milliarden Euro gestiegen (277 Milliarden Euro in der EU), die Beschlüsse von Ende 2017 werden den Bedarf um weitere 30 Milliarden Euro erhöhen (18 Milliarden Euro in der EU).

Über Eigenkapital hinaus haben die Regulierer zudem spezielles verlustabsorbierendes Kapital vorgeschrieben. Zusammen mit dem Eigenkapital soll die risikogewichtete „TLAC-Quote“ für global systemrelevante Banken ab 2022 mindestens 18 Prozent betragen, dazu kommen noch die oben genannten Kapitalpuffer. Ergänzend soll eine ungewichtete TLAC-Kapitalquote von 6,75 Prozent gelten.

Laut Internationalem Währungsfonds (IWF) wären risikogewichtete Kapitalquoten von 15 bis 23 Prozent vonnöten gewesen, um in den jüngsten Finanzkrisen den Großteil der Verluste zu absorbieren (Haldane 2017). Mit dem speziellen TLAC-Kapital wird diese Größenordnung in den nächsten Jahren erreicht. Sicher wären aus Finanzstabilitätsgründen höhere Quoten vorteilhaft. Allerdings gab es auch immer wieder Bankenpleiten mit hohen Eigenkapitalquoten, und die krisenarme Zeit nach dem zweiten Weltkrieg ging mit relativ geringen Eigenkapitalquoten einher (Dullien 2013, S. 28). Die Bedeutung von Eigenkapital wird in der Regulierungsdebatte oft überhöht. Viel wichtiger sind Maßnahmen, die destabilisierenden Finanzmarktaktivitäten gezielt den Boden entziehen.

Bankenabwicklung und „too big to fail“: Bedeutende Fortschritte hat es in den vergangenen Jahren auch bei der Abwicklung kriselnder Banken gegeben. Die Finanzkrise hatte die Regulierer noch völlig unvorbereitet erwischt. Es mangelte sowohl an Konzepten als auch an rechtlichen Instrumenten. Trotzdem gab es bedeutende Unterschiede im Umgang mit der Misere.

Nachdem das Experiment mit der Lehman-Pleite misslungen war, wurden in den USA die Banken relativ pragmatisch zwangskapitalisiert – und damit übergangsweise verstaatlicht – und ihre Bilanzen gesäubert. In der deutschen Politik galt dies als sozialistischer Umtreib – der Staat, so hieß es, habe sich aus Unternehmen gefälligst herauszuhalten. Die Folge war, dass in Deutschland nur diejenigen Banken gerettet wurden, bei denen es offensichtlich nicht mehr anders ging, wie die HRE, die Commerzbank oder die WestLB. Im Gegensatz zu den USA, wo die Banken flächendeckend kapitalisiert wurden und die Beteiligungen später gewinnbringend abgestoßen werden konnten, wurden in Deutschland nur die größten Verliererbanken aufgefangen und ihre Verluste sozialisiert. Im internationalen Vergleich geriet die deutsche Bankenrettung deswegen besonders teuer.

Das neue Abwicklungsregime soll die geordnete Insolvenz von Krisenbanken ermöglichen und den Einsatz staatlicher Gelder sowie die schädlichen Nebenwirkungen minimieren. Die EU griff dabei in ihrer 2014 erlassenen Bankenabwicklungsrichtlinie die vom Finanzstabilitätsrat FSB im Rahmen der G20-Agenda erarbeiteten Konzepte auf. Zuvor hatten die Regierungschefs der Eurozone im Rahmen der Bankenunion auch noch einen „einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus“ vereinbart, der eine gemeinsame Abwicklungsinstanz und einen gemeinsamen Rettungsfonds vorsah.

Der gemeinsame „einheitliche Abwicklungsfonds“ für die Eurozone soll bis 2023 ein Volumen von etwa 55 Milliarden Euro erreichen, aus dem Kapitalspritzen und Garantien gezahlt werden können. Ein Größenvergleich mit dem auf Deutschland beschränkten SoFFin (480 Milliarden Euro) und den europaweit in der Krise ausgesprochenen Garantien (Höchststand von 900 Milliarden Euro) machen schnell klar, dass der neue gemeinsame Fonds sich für kleinere Krisen

KAPITEL 7

oder einzelne Banken eignen mag, in einer systemischen Krise jedoch sehr rasch gesprengt werden würde.

Das neue Abwicklungsregime der EU verleiht den neuen Abwicklungsbehörden mehrere Instrumente. Dazu gehört die Übertragung der schlechten Teile in eine zu liquidierende „Bad Bank“ oder alternativ dazu die Übertragung systemrelevanter Teile in eine „Brücke bank“. Das wichtigste Instrument ist das „Bail-in“, also die Verlustbeteiligung von Eigentümern und Gläubigern durch Entwertung ihres eingebrachten Kapitals (anstelle des „Bail-outs“, d.h. des Herauspaukens der Geldgeber der Bank durch staatliche Gelder).

Das Beispiel der HRE und der WestLB zeigen, dass sich eine systemrelevante Bank mit einer „Bad Bank“ einigermaßen systemschonend liquidieren lässt, dies aber sehr hohe Kosten mit sich bringen kann. Durch das Bail-in können Eigentümer und Gläubiger zukünftig in sehr viel größerem Ausmaß als bisher in Haftung genommen werden. Doch sobald eine sehr große Bank im Feuer steht oder andere Banken bestandsgefährdet sind, drohen Dominoeffekte. Die Erfahrung hat gezeigt, dass in solchen Fällen stets die Neigung besteht, die Regeln zur Gläubigerbeteiligung zur Seite zu schieben. Um in einer systemischen Krise die Banken mit staatlichen Geldern stützen zu können, sieht die Abwicklungsrichtlinie eigens die Ausnahmeregel einer präventiven Finanzsektorhilfe vor. Dass die Regierungen den neuen Regeln selbst nicht recht trauen, zeigt auch die Tatsache, dass sie nach wie vor über die Konditionen der Bereitstellung von Bankenrettungsmitteln aus dem Euro-Rettungsschirm ESM streiten.

Durch das im Beihilferecht und in der Abwicklungsrichtlinie vorgeschriebene Mindest-Bail-in besteht allerdings eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich der finanzielle Schaden einer Bankenrettung für die öffentliche Hand in Grenzen hält. Denn neben der obligatorischen und signifikanten Verlustbeteiligung können Verluste auch beim bankenfinanzierten Rettungsfonds abgeladen werden. Dazu kommt, dass über Kapitalhilfen erworbene Bankbeteiligungen später wieder versilbert werden können und die ausgesprochenen Garantien, so sie denn nicht eingelöst werden, Einnahmen generieren. Insgesamt hat das neue Abwicklungsinstrumentarium also durchaus das Potenzial, die Kosten

einer Bankenrettung drastisch zu senken. Was für die Steuerzahlerinnen und -zahler gut klingt, ändert allerdings nichts daran, dass der Großteil der Kosten einer Finanzkrise meist indirekter Natur ist, weil eben die Steuern drastisch einbrechen, die Sozialversicherungskosten durch höhere Arbeitslosigkeit steigen und der Staat Konjunkturprogramme bezahlen muss. Insoweit kann das Abwicklungsregime nur einen begrenzten Beitrag dazu leisten, Finanzkrisen zu meistern.

Insgesamt scheinen die dem Abwicklungsregelwerk innewohnenden Schwächen schwer überwindbar: Megabanken, deren Bilanzsumme über der jährlichen Wirtschaftsleistung einer großen Volkswirtschaft liegt, sind für eine geordnete Abwicklung viel zu groß, zu komplex und zu verflochten. Bei grenzüberschreitenden Geschäften, die es nach wie vor zuhauf gibt, sind Konflikte mit Aufsehern in verschiedenen Jurisdiktionen programmiert. Und der in der Eurozone vorgesehene Entscheidungsmechanismus ist aufgrund vielfältiger Mitsprache- und Vetorechte unnötig kompliziert und ineffizient (Troost 2015). Der Schlüssel zur Lösung dieses Problems liegt in kleineren und überschaubaren Banken.

Trennbanken: Eine der wenigen auf strukturelle Eingriffe abzielende Gesetzesinitiativen wurde unterdessen von der EU-Kommission beerdig: die EU-Trennbankenverordnung. Nach jahrelangem Streit schienen die Aussichten auf eine Einigung zu gering, um die Verhandlungen fortzusetzen.

Ein Trennbankensystem zielt auf die Trennung des Investmentbankings vom Kredit- und Einlagengeschäft. Es soll zum einen eine Quersubventionierung zwischen diesen Sparten verhindern und zum anderen die für die Realwirtschaft wichtigen Einlagen- und Kreditgeschäfte vor Verlusten aus spekulativen und volatilen Kapitalmarktgeschäften abschirmen. Drittens helfen Trennbankensysteme, große und komplexe Bankenstrukturen zu entflechten. Viertens sollen die Verknüpfungen zum Schattenbankensektor verringert werden.

Als taktisches Manöver hatte das CDU-geführte Finanzministerium vor der Bundestagswahl 2013 ein nationales Trennbankengesetz aus dem Hut gezaubert. Demnach müssen der Eigenhandel und Kredite an

KAPITEL 7

Hedgefonds und andere stark gehebelte Fonds in ein Handelsinstitut übertragen werden, sobald diese Geschäfte bestimmte Schwellenwerte überschreiten. Das deutsche Trennbankengesetz wichen dabei von Empfehlungen der Liikanen-Kommission ab (benannt nach dem finnischen Zentralbankpräsidenten Erkki Liikanen), die auch das Market Making in eine separate Einheit verschieben wollte. Damit wäre das Problem umgangen, dass sich der Handel auf eigene Rechnung nicht sauber vom Handel auf fremde Rechnung abgrenzen lässt. Die deutsche Regelung dürfte daher weitgehend wirkungslos sein.

Einen gewissen Ersatz dürften die Instrumente der Abwicklungsplanung bieten. Die neue europäische Abwicklungsbehörde muss für jede Bank einen Abwicklungsplan entwickeln. Stellt die Behörde dabei Hindernisse fest, die einer Abwicklung entgegenstehen, kann sie die Bank anweisen, diese zu beseitigen. Wie umfangreich sie davon Gebrauch machen wird, lässt sich bisher schwer abschätzen. Mit der Ermittlung der Abwicklungshindernisse hat die Behörde erst 2018 begonnen. Vollständig vorschriftenkonforme Pläne sollen erst 2020 vorliegen (Börsenzeitung vom 20.12.2017). Zudem werden diese Pläne geheim gehalten.

Finanzaufsicht: Seit der Krise kam es auch zu erheblichen Änderungen in der Aufsicht. Die deutsche Finanzaufsichtsbehörde Bafin hat ihr Personal seit der Krise deutlich aufgestockt, dazu kamen Organisationsumstrukturierungen und neue Kompetenzen. Parallel wurden neue Aufsichtsstrukturen auf europäischer Ebene aufgebaut. Das war dringend notwendig, denn die nationalen Aufsichtsstrukturen hinkten der Internationalisierung der Finanzmärkte hoffnungslos hinterher.

Infolgedessen wurden gleich drei neue EU-weite Aufsichtsbehörden gegründet: die Europäische Bankenaufsichtsbehörde EBA, die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde ESMA und die Europäische Versicherungsaufsichtsbehörde EIOPA. Doch als vollwertige Aufsichtsbehörden können diese Behörden kaum bezeichnet werden, weil sich die EU-Staaten weigerten, die typischen Kompetenzen einer Aufsichtsbehörde an die europäische Ebene abzugeben, nämlich Institute zu überwachen und notfalls schließen zu können. So kommt den

drei Behörden im Wesentlichen die Aufgabe zu, technische Standards zu definieren und damit die Aufsichtspraktiken zu vereinheitlichen.

Ein wesentlicher Schritt zur Europäisierung der Aufsicht war schließlich die Schaffung des einheitlichen Bankenaufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) im Rahmen der Bankenunion, die in der Übertragung der Aufsicht über die bedeutenden Banken auf die Europäische Zentralbank (EZB) mündete. So überfällig diese Europäisierung war, so sehr leidet die neue Konstruktion doch an erheblichen Schwächen. Dazu zählen die mit der Begrenzung auf die Bankenunion einhergehende fehlende Einbeziehung Großbritanniens (durch den Brexit scheint dies aber ohnehin unvermeidlich), die schwache Rechtsgrundlage (die Aufsicht sollte ohne Vertragsänderungen installiert werden), die fast völlig fehlende demokratische Kontrolle (die EZB ist als unabhängige Zentralbank keiner Fachaufsicht durch eine Regierung und nur einer minimalen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterstellt) und die sich aus der Doppelrolle der EZB als Zentralbank und Aufsichtsbehörde ergebenden Zielkonflikte, da die organisatorische Trennung beider Bereiche große Defizite aufweist. Eine besondere Schwäche ist auch, dass – anders als beim deutschen System der Allfinanzaufsicht – die Aufsicht über Banken, Börsen und Versicherungen durch unterschiedliche Behörden ausgeübt wird und damit wichtige Verknüpfungen übersehen zu werden drohen.

Eine weitere wesentliche Innovation im Aufsichtsinstrumentarium ist die Einführung von regelmäßigen Stresstests. Seit einigen Jahren prüfen die nationalen Aufsichtsbehörden unter der Leitung der EBA regelmäßig, welche Auswirkungen ein wirtschaftlicher Schock auf die Finanzausstattung der von ihnen beaufsichtigten Banken hat. Eine Bank, die den Test nicht besteht, muss bestimmte Auflagen erfüllen, etwa, sich innerhalb einer Frist eine bestimmte Menge an Kapital zu besorgen. Seit 2014 ist auch die EZB als neue Aufsichtsbehörde federführend an den Stresstests beteiligt. Diese Tests erzeugten schon vor Bekanntgabe der Ergebnisse einen großen Druck, sich vorsorglich mit neuem Kapital einzudecken. Wie wirksam Stresstests sind – unter den sich noch im Aufbau befindenden Aufsichtsbehörden liefen sie streckenweise sehr chaotisch ab –, hängt aber entscheidend von den

angesetzten Parametern ab. Wie es nicht laufen sollte, zeigten die ersten EBA-Stresstests: Banken, die den Test bestanden hatten, mussten kurz darauf gerettet werden (z.B. die Dexia im Jahr 2011). Die Vorgaben des ersten Stresstests mit der EZB wurden von Ratingagenturen als relativ mild eingeschätzt. Wie die hohen Bestände an notleidenden Krediten in den Bilanzen südeuropäischer Banken beweisen, haben die Stresstests eine konsequente Bereinigung jedenfalls nicht erzwungen.

Gewisse Fortschritte im Bereich der Bankenaufsicht gibt es auch bei der sogenannten makroprudanziellen Überwachung. Diese räumt mit der Vorstellung auf, dass die Aufsicht nicht mehr zu tun brauche, als die Banken voneinander isoliert auf Herz und Nieren zu prüfen. Der Finanzmarkt sorge ansonsten selbst für seine Stabilität. So galt noch vor der Krise die Doktrin, dass Zentralbanken keine Maßnahmen gegen Blasenbildung treffen sollten – weil sie Blasen entweder nicht erkennen könnten oder weil Maßnahmen wie eine Zinserhöhung höhere gesellschaftliche Kosten verursachen würden, als wenn der Markt die Blase selbst bereinigen würde (König 2015). Die Finanzkrise hat dies als verhängnisvollen Irrtum entlarvt.

Die makroprudanzielle Überwachung nimmt das Finanzsystem als Ganzes in den Blick. Dazu gehören Analysen und Warnungen, aber auch gezielte Eingriffsinstrumente wie die Justierung der unter Basel III eingerichteten Kapitalpuffer oder besondere Auflagen für einzelne Marktsegmente.

Auf europäischer Ebene wurde diese Überwachung zunächst beim 2010 gegründeten Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) angesiedelt. Dieser darf aber nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen und ist dadurch weitgehend machtlos. Die Hauptverantwortung für den Einsatz der makroprudanziellen Überwachung liegt auf Ebene der Nationalstaaten und dort in jeweils unterschiedlichen Institutionen (in Deutschland beim Ausschuss für Finanzstabilität AFS und bei der BaFin). Die daraus resultierenden Kooperationsschwierigkeiten könnten überwunden werden, wenn der ESRB nicht nur als Koordinierungs-, sondern auch als Entscheidungsgremium gestärkt würde.

Leider sind die Instrumente der makroprudanziellen Überwachung hierzulande noch sehr bescheiden ausgeprägt und auf den Bankensek-

tor beschränkt. Zum Instrumentarium der BaFin gehören zunächst die Festlegung der durch Basel III vorgeschriebenen Kapitalpuffer und Vorgaben zur Liquidität. Im Jahr 2017 hat der Bundestag auf Anregung des AFS das Instrumentarium im Wohnimmobilienbereich erweitert, wobei er den Empfehlungen nur zum Teil folgte. Nun fehlen im Gesetz zur Vermeidung von Immobilienpreisblasen, die eine häufige Ursache für Finanzkrisen sind, nicht nur zwei der vier vom AFS vorgeschlagenen Instrumente, auch eine vernünftige Datengrundlage wurde nicht geschaffen. Durch zahlreiche Ausnahmen (z.B. für Gewerbeimmobilien) ist die Reichweite überdies arg begrenzt. Für die notwendige Erweiterung des makroprudanziellen Instrumentariums lässt dieses Gesetz wenig Gutes hoffen. Dabei ist dies dringend nötig, um Blasenbildung zu begrenzen und auch den Schattenbankensektor an die Leine zu legen.

Weitere Finanzmarktreformen

Die bisher genannten Reformen zielten primär auf den Bankensektor. Doch auch in anderen Bereichen des Finanzmarkts gab es eine Reihe von Reformmaßnahmen.

Verbriefungen: In der Krise spielten Verbriefungen eine wesentliche Rolle. Ohne sie hätten US-Finanzinstitute die von ihnen fahrlässig vergebenen Kredite schwerlich an gutgläubige „stupid German bankers“ loswerden können. Eine erste Reaktion war es, die Emittenten dieser Papiere zu mehr Transparenz in Bezug auf die Zusammensetzung ihrer Wertpapiere zu verpflichten. Weiter lag es nahe, sie nicht mehr länger das komplette Ausfallrisiko weiterreichen, sondern einen Teil der Risiken in den eigenen Büchern halten zu lassen. Allerdings stellt der in den USA und der EU neuerdings vorgeschriebene Selbstbehalt von 5 Prozent gegenüber dem Status quo kaum einen Unterschied dar (Troost 2011). In Deutschland wurde zwar ein Selbstbehalt von mindestens 10 Prozent vorgeschrieben, aber auch hier blieben Schlupflöcher.

Verbriefungen tauchen zudem in den Plänen der EU-Kommission

für eine Europäische Kapitalmarktunion auf. Um den nach der Krise stark geschrumpften Verbriefungsmarkt wiederzubeleben, wurde eine neue Klasse von einfachen, transparenten und standardisierten Verbriefungen (STS – „simple, transparent, standardised“) geschaffen. Das suggeriert, dass es sich bei Verbriefungen um leicht beherrschbare Produkte handelt. Dabei schafft schon die weitverbreitete Tranchierung unweigerlich ein hohes Komplexitätsniveau. Sinnvoll gewesen wären ein verpflichtender Selbstbehalt von 20 Prozent und weitere Anforderungen, etwa ein Verbot für den Verkauf an andere Banken und von Wiederverbriefungen.

Ratingagenturen: Ratingagenturen waren schon in der Asienkrise mit überoptimistischen Ratings für später notleidende Produkte aufgefallen und somit an der Blasenbildung beteiligt. Aber auch schlechte Ratings können Krisen befeuern, weil sie zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden können, d.h. wenn Finanzinvestoren auf eine Herabstufung mit einem massenhaften Ausverkauf reagieren.

Die EU-Ratingverordnung von 2009 sah für Ratingagenturen eine Registrierungspflicht und eine Trennung des Bewertungs- vom Beratungsgeschäft vor. Letztere ist in der Praxis allerdings leicht zu umgehen. Die novellierte Verordnung von 2012 war, zumindest vordergründig, wesentlich weitgehender. Unter anderem sollten die Agenturen künftig für größere Fehlurteile haftbar sein. Dazu muss allerdings grobe Fahrlässigkeit vorliegen, die im deutschen Recht ohnehin schon justizabel ist (Bächstädt 2013). Was fehlt, ist die Eliminierung von externen Ratings aus Gesetzesexten, die Ratingagenturen überhaupt erst ihre große Macht verleiht. In den USA ist dies infolge des Dodd-Frank-Acts längst umgesetzt. Die EU strebt dies erst für 2020 an. Eine konsequente Eliminierung erscheint aber unwahrscheinlich.

Welche übertriebene Macht die Agenturen immer noch besitzen, zeigt das Beispiel Portugal. Die EZB zieht zur Bewertung von Wertpapieren das beste Rating der vier von ihr anerkannten Ratingagenturen heran, neben den großen amerikanischen Ratingagenturen gehört dazu auch die kaum bekannte kanadische Agentur DBRS. Diese war bis vor Kurzem die einzige, die Portugal noch ein Rating vom Invest-

ment Grade zugestand. Ohne dieses Rating hätte die EZB nach ihren eigenen Statuten portugiesische Staatsanleihen nicht mehr durch ihr Ankaufprogramm erwerben dürfen. Die dadurch sprunghaft gestiegenen Zinsen hätten Portugal wahrscheinlich abermals unter den Eu-
rorettungsschirm getrieben.

Keine Chance hatten bisher auch Versuche, das Oligopol der drei großen US-Agenturen aufzubrechen. Weil die Etablierung einer Ratingagentur extrem langwierig und teuer ist, sollte dies durch eine öffentliche europäische Ratingagentur in Angriff genommen werden.

Derivatemärkte: In der Krise wurde deutlich, dass die Finanzaufsicht kaum einen Überblick hatte, wo sich Risiken ballen und überspringen konnten. Die Finanzinstitute waren über die undurchsichtigen Derivatemärkte zu stark miteinander verflochten. Die G20-Agenda sah daher vor, standardisierbare Derivate zukünftig über zentrale Clearingstellen laufen zu lassen und andernfalls zumindest an ein Transparenzregister zu melden und dafür erhöhte Sicherheiten zu verlangen. Die Clearingstellen sollen nicht nur Transparenz schaffen, sondern auch das Kontrahentenrisiko eliminieren. D.h. wenn einer der beiden Handelspartner durch eine Pleite ausfiele (wie nach dem Kollaps von Lehman Brothers), stünde der andere Partner nicht blank da, sondern könnte seinen Anspruch an die zentrale Gegenpartei anmelden. Die Einrichtung zentraler Gegenparteien ist klar zu begrüßen, auch wenn dadurch neue systemrelevante Einrichtungen entstanden sind.

Unverständlich ist, warum nicht viel weitergehende Maßnahmen getroffen wurden, um den Wildwuchs der Derivatemärkte zu lichten – zumal Derivate und andere innovative Finanzprodukte erwiesenermaßen auch dazu entworfen wurden, Regulierung zu umgehen, Steuern zu sparen und Risiken zu verschleiern, um die Rendite zu erhöhen. Eine sinnvolle Maßnahme wäre ein Finanz-TÜV, also eine neue Zulassungsbehörde, die darüber entscheidet, dass nur Finanzprodukte, die gesamtwirtschaftlich nützlich und unter Stabilitätsgesichtspunkten beherrschbar sind, zugelassen werden und gehandelt werden dürfen (Die Linke 2016).

Schattenbanken: Um der Gefahr der Abwanderung in schwach regulierte Bereiche des Finanzmarkts zu begegnen und den außerhalb des Bankensektors angesiedelten Risiken vorzubeugen, haben die Regulierer getreu ihrem Vorsatz, dass kein Finanzmarktakteur unreguliert bleiben soll, Reformen im Bereich des Schattenbankensektors angekündigt, d.h. bei jenen Finanzinstituten, die bankähnliche Geschäfte betreiben, ohne eine Banklizenz zu besitzen.

Teile des Schattenbankensektors, vor allem die in Verbriefungsgeschäfte involvierten Finanzvehikel, sind infolge der Krise bereits von selbst verschwunden oder mussten aufgrund der Regulierung in die Bankbilanzen konsolidiert werden. Andere Teile des Sektors wurden von den bisherigen Reformen bisher kaum berührt.

Die G20-Agenda sieht im Bereich der Schattenbanken in erster Linie Maßnahmen zur Steigerung der Transparenz vor. Darüber hinaus gab der Finanzstabilitätsrat auch Empfehlungen für eine Reihe kleinteiliger Maßnahmen, die speziell auf einzelne Akteure abzielen und so der Heterogenität der Schattenbanken gerecht werden sollen (Troost 2013, Financial Stability Board 2017b). Auf der EU-Ebene wurde im Lichte dieser Diskussionen eine Reihe von zaghaften Regulierungen beschlossen. Dazu gehört etwa eine Zulassungspflicht für Managerinnen und Manager von großen Hedgefonds (da die Managerinnen und Manager im Gegensatz zu ihren Fonds ihren Sitz in London, Frankfurt oder anderen Orten in Reichweite der europäischen Aufsicht haben), die bestimmte Mindestkapitalanforderungen und Offenlegungspflichten enthält. Die Aufsicht kann auch bei stark gehebelten Geschäften einschreiten. Von den Regeln, denen eine Bank unterliegt, sind diese Hedgefonds-Bestimmungen aber weit entfernt. Ähnlich zaghafth geriet eine EU-Verordnung von 2017 zur Regulierung von Geldmarktfonds, die lediglich besonders extreme Fondsvarianten verbietet. In naher Zukunft geplant ist zudem eine EU-Regelung, welche die Mehrfachverwendung von Wertpapieren bei der Besicherung beschränken soll (sogenannte Repo-Geschäfte).

Hochfrequenzhandel: Enttäuschend waren bisher auch die Regelungen zur Kontrolle des Hochfrequenzhandels. Inzwischen entfällt

in den USA etwa die Hälfte, in Europa etwa ein Drittel der Umsätze im Aktienhandel auf diese Blitz-Computerhändler. Deren Geschäftsmodell besteht darin, unter Einsatz enormer Ressourcen möglichst schnell (d.h. in Bruchteilen von Sekunden) Wertpapiere anzukaufen und mit kleiner Gewinnmarge schnell wieder abzustoßen. Bestenfalls handelt es sich dabei um gesamtwirtschaftlich nutzlose Nullsummenspiele, schlimmstenfalls um parasitäre Algorithmen, die Preise manipulieren und – wie in den USA mehrfach geschehen – den Börsenhandel zum Zusammenbrechen bringen können.

Der Hochfrequenzhandel könnte durch eine Finanztransaktionsteuer oder eine Mindesthaltezeit leicht unterbunden werden. Das 2013 beschlossene deutsche Hochfrequenzhandelsgesetz zielte jedoch im Wesentlichen darauf ab, die von einigen Börsen bereits getroffenen Sicherheitsvorkehrungen verbindlich zu machen. Die Börsen haben ihrerseits kein Interesse, die für sie als Einnahmequelle lukrativen Hochfrequenzhandelsunternehmen zu vergraulen.

Bonus-Regelungen: Im Investmentbanking kommen die abstrus hohen Managervergütungen traditionell vor allem durch Bonuszahlungen zustande. Da sie auf der Basis von kurzfristigen Geschäftserfolgen bestimmt wurden, wurden selbst dann noch immense Boni ausgezahlt, als Anlegerinnen und Anleger bereits massiv Geld verloren hatten. In den USA zahlten die neun größten Banken im Krisenjahr 2008 trotz Verlusten von 175 Milliarden Dollar immer noch 33 Milliarden Dollar an Boni (Nastansky 2010).

In der neuen Bonuswelt ist die Menge der sofort auszahlbaren Gelder durch eine Quote begrenzt, die Auszahlung der restlichen Boni wird an Kennziffern geknüpft und muss zum Teil in Aktien erfolgen. An der Tatsache, dass weiter absurde Gehälter gezahlt werden, hat das allerdings nichts geändert: 2016 strichen die Wertpapierhändlerinnen und -händler an der Wall Street Boni von 24 Milliarden Dollar ein. Das war zwar etwas weniger als in den Jahren des Überschwangs, aber immer noch deutlich mehr als um die Jahrtausendwende. Nicht ganz so extrem, aber prinzipiell vergleichbar sind die Verhältnisse in der EU. Zwar wurde hier im Rahmen der CRD-IV-Richtlinie beschlossen, dass

KAPITEL 7

Bonuszahlungen nicht mehr als das Doppelte der Fixgehälter betragen dürfen. Diese Maßnahmen können aber z.B. durch höhere Fixgehälter unterlaufen werden. Die EBA meldete EU-weit für das Jahr 2015 Bonuszahlungen von 6,1 Milliarden Euro, die bei den 5.100 Topverdienerinnen und Topverdienern zusammen mit 4,2 Milliarden Euro an Fixvergütungen eine durchschnittliche Pro-Kopf-Vergütung von 2 Millionen Euro ausmacht (European Banking Authority 2017). Die mit Abstand meisten Topverdienerinnen und Topverdiener kamen aus Großbritannien.

Es ist nicht zu rechtfertigen, dass naheliegende Vorschläge zur Begrenzung der exzessiven Gehälter bisher nicht aufgegriffen wurden, wie die Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit oder eine speziell auf Finanzinstitute zugeschnittene Steuer auf Gewinne und hohe Gehälter, wie sie z.B. vom IWF als Finanzaktivitätsteuer vorgeschlagen wurde.

Strafbarkeit von Individualversagen: Das nächste Minenfeld ist die juristische Aufarbeitung der Krise. Inzwischen drohen immer mehr Fälle zu verjähren. Wer meint, das Verursachen milliardenschwerer Schäden hätte ernsthafte juristische Konsequenzen zur Folge gehabt, irrt sich schwer. Kein einziger Bankvorstand oder Aufsichtsrat musste hierzulande ins Gefängnis, und die verhängten Geldstrafen waren angesichts der hohen Gehälter lächerlich gering. Symptomatisch ist das Verfahren gegen den HRE-Chef Karl-Heinz Funke, der einen zweistelligen Milliardenschaden verursacht hat und in seinem letzten Jahr bei der HRE noch 3,1 Millionen Euro verdiente. Es wurde gegen eine Zahlung von 18.000 Euro eingestellt. Funkes ehemaliger Finanzvorstand Markus Fell musste 25.000 Euro zahlen (Berger 2017). Auch in Großbritannien kam es zu keiner einzigen Haftstrafe. In den USA musste lediglich ein einziger Abteilungsleiter hinter Gitter. Nur im kleinen Island wurden mehr als zwei Dutzend Banker zu Gefängnisstrafen verurteilt.

Die Bundesregierung brachte im Rahmen ihres 2013 verabschiedeten Trennbankengesetzes auch neue Paragrafen zur Strafbarkeit von Geschäftsleitern im Risikomanagement auf den Weg. Mit der Androhung von fünfjährigen Haftstrafen und hohen Geldbußen trumpfte sie auf. Doch dies erwies sich schnell als nicht praktikabel. Es kam

zu Änderungen am Gesetzentwurf, die darauf zielten, die strafrechtlichen Konsequenzen an den Verstoß gegen Anordnungen der BaFin zu knüpfen. Wie die Fraktion der Grünen anmerkte, konnte die Bundesregierung aber „kein Beispiel aus der Vergangenheit nennen, wo die von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP vorgeschlagene Regelung, wenn sie damals bestanden hätte, Wirkung entfaltet hätte“ (Bundestags-Drucksache 17/13539 vom 15.05.2013). So erwies sich ein weiteres Gesetzesvorhaben als Placebo.

Während Spaltenmanagerinnen und -manager bislang sehr glimpflich davon kamen, gilt dies nicht für die Banken selbst. Das liegt vor allem am anglo-amerikanischen Unternehmensstrafrecht, auf dessen Grundlage extrem hohe Geldstrafen verhängt werden können, wobei nur ein Versagen auf Unternehmensebene nachgewiesen werden muss und nicht von einzelnen Personen. Das britische „Code of Conduct“-Projekt hat Strafzahlungen und Rechtsfolgekosten von 20 internationalen Großbanken dokumentiert (Conduct Cost Project 2017). Auf diese Banken entfallen demnach im Zeitraum von 2012 bis 2016 Strafzahlungen und andere Rechtsbefolgungskosten in Höhe von insgesamt 200 Milliarden Pfund. Dazu kamen Rückstellungen für laufende Verfahren in Höhe von 60 Milliarden Pfund.

Die hohen Strafen zeigen durchaus Wirkung: Die Banken haben ihre Compliance-Abteilungen aufgestockt und sich aus bestimmten Märkten verabschiedet (z.B. aus Angst vor Strafen bei Verstößen gegen die Russland-Sanktionen). Allerdings hat das US-Unternehmensstrafrecht die Verfehlungen auch nicht verhindert, und es nimmt nichtsahnende Stakeholder mit in die Haftung. Auch wenn ein deutsches Unternehmensstrafrecht überfällig erscheint, sollte es dabei dann weniger um drakonische Strafmaße gehen als vielmehr darum, das Entdeckungsrisiko zu erhöhen und die Ausstattung der Behörden zu verbessern. Neben spezialisierten Gerichten und Staatsanwaltschaften sollte außerdem auch ein Schutz für Whistleblower geschaffen werden.

Beteiligung an den Kosten der Krise/Finanztransaktionsteuer: Der öffentliche Schuldenstand ist im Euroraum seit 2007 infolge der Finanzkrise um etwa 25 Prozentpunkte auf 90 Prozent des Bruttoin-

landsprodukts gestiegen. In Großbritannien stiegen die Schulden um 46 Prozentpunkte auf 88 Prozent des BIP, in den USA um 43 Prozentpunkte auf 108 Prozent. Infolge der Krise beschnitten viele Regierungen drastisch ihre Sozialausgaben.

Aus den gut gemeinten Plänen zur Beteiligung des Finanzsektors an den Krisenkosten ist dagegen nicht viel geworden. Zwar einigten sich im Jahr 2013 unter dem Druck der Öffentlichkeit schließlich elf EU-Staaten – darunter Deutschland, Frankreich, Österreich, Italien und Spanien – darauf, eine gemeinsame Finanztransaktionsteuer einzuführen. Doch der breit angelegte Richtlinievorschlag der EU-Kommission geht der französischen und einigen anderen Regierungen inzwischen zu weit. Dabei war diese Steuer ursprünglich mindestens ebenso als Lenkungsinstrument zur Eindämmung kurzfristiger Spekulationen konzipiert wie als Einnahmeninstrument. Die Verhandlungen sind derzeit blockiert bzw. könnten auf eine stark verwässerte Minimalsteuer nach dem Muster der britischen Stempelsteuer oder der französischen Aktientransaktionsteuer hinauslaufen.

Die Finanztransaktionsteuer war eine der Komponenten, mit der Finanzminister Wolfgang Schäuble nach dem Kriseneinbruch den Bundeshaushalt sanieren wollte. Der Unternehmenssektor sollte im 80-Milliarden-Sparpaket von 2010 zusätzlich über die Brennelementesteuer und die Luftverkehrsabgabe zur Kasse gebeten werden. Die schlampig konzipierte Brennelementesteuern wurde jedoch 2016 vom Bundesverfassungsgericht gekippt, und der Bund musste 7 Milliarden Euro an die Atomkraftwerksbetreiber zurückzahlen. Weniger Glück hatten Hartz-IV-Bezieherinnen und -Bezieher, denen seinerzeit die Rentenbeiträge, das Elterngeld, das Übergangsgeld oder der Heizkostenzuschuss gestrichen wurden, oder Bundesbeamten und -beamte, die auf die Erhöhung des Weihnachtsgelds verzichten mussten. Auch bei der Agentur für Arbeit und der Bundeswehr wurde massiv gekürzt. Letztlich führte so die Finanzkrise zu weiteren Kürzungen beim Staat und bei den sozial Schwachen. Die Verursacherinnen und Verursacher wurden dagegen geschont.

7.2 Gesamtwirkungen der Reformen

Bei aller Kritik im Detail mangelte es also nicht an Regulierungsversuchen. Zu welchem Gesamtbild fügen sich die einzelnen Maßnahmen aber zusammen? Dazu muss der Sektor als Ganzes in den Blick genommen werden. Schon jetzt kann festgehalten werden, dass die Regulierungsmaßnahmen vielfach durch Ausweichbewegungen unterlaufen zu werden drohen.

Aufstieg der Schattenbanken

Finanzinstitute, die bankähnliche Tätigkeiten ausüben, ohne der Bankenregulierung zu unterliegen, werden als Schattenbanken bezeichnet. Dazu gehören verschiedene Fonds (z.B. Hedgefonds, Private-Equity-Fonds, Geldmarktfonds, Investmentfonds), aber auch finanzielle Zweckgesellschaften und Finanzierungsgesellschaften. In der Krise spielten Schattenbanken eine große Rolle, da über sie viele Verbriefungs- und Derivatgeschäfte abgewickelt wurden. Viele Schattenbanken sind in Schattenfinanzzentren angesiedelt, die auch als Steueroasen fungieren, wie etwa Irland, Jersey, Delaware oder die Kaimaninseln, weil dort wenig Regulierung und Aufsicht die hemmungslose Geldvermehrung stören.

Da sich die Regulierungsbestrebungen der Politik auf die regulären Banken konzentrierten, drohen immer mehr Geschäfte in die schwach regulierten Bereiche des Marktes abzuwandern. Lag die Größe des Schattenbankensektors in der Eurozone laut ESRB (European Systemic Risk Board 2017) nach der Jahrtausendwende noch unter 10 Billionen Euro, ist er bis zur Krise auf über 15 Billionen Euro gewachsen und hat sich seitdem auf 30 Billionen Euro in etwa verdoppelt. EU-weit kommt der Sektor auf 40 Billionen Euro, das ist ebenfalls doppelt so viel wie beim Ausbruch der Krise und das 2,7-Fache des EU-BIP.

In Deutschland sind Schattenbanken vor allem als Investmentfonds tätig. Lässt man außer Acht, dass diese Fonds zusehends durch Investitionen in andere Fonds untereinander verflochten sind und dadurch das

Risiko einer systemischen Liquiditätskrise steigt (Deutsche Bundesbank 2017), können die Investmentfonds zu den relativ berechenbaren und vergleichsweise gut regulierten Akteuren gezählt werden (die gewaltige Macht von großen Kapitalsammelstellen steht noch auf einem anderen Blatt).

Von der Geschäftssubstanz sieht der ESRB besondere Risiken bei Finanzvehikelgesellschaften, Wertpapier- und Derivatehändlern sowie bei Hedgefonds. Für die hiesige Finanzstabilität ist die relativ geringe Anzahl derartiger deutscher Akteure nur bedingt tröstlich, denn der deutsche Finanzmarkt ist durch grenzüberschreitende Geschäfte mit diesen Protagonisten des Schattenbankensektors verbunden. Diese Aktivitäten werden vom Radar der Aufsicht nur unzulänglich erfasst: 60 Prozent der Risikoexpositionen von EU-Banken an den Schattenbankensektor liegen bei Schattenbanken außerhalb der EU. Und bei 90 Prozent der Werte lagen die Risikopositionen bei nicht beaufsichtigten Instituten oder konnten die Gegenparteien nicht identifiziert werden (European Systemic Risk Board 2017). Dies beweist zum einen die schlechte Datenbasis, zum anderen die Arbeitsteilung im globalen Finanzcasino mit einer Konzentration auf wenige Schattenfinanzzentren: Laut FSB (Financial Stability Board 2017a) entfallen vier Fünftel der Schattenbankenaktivitäten auf lediglich acht Jurisdiktionen. Er schwerend kommt hinzu, dass Schattenbankenaktivitäten häufig eine lange Intermediationskette über mehrere Finanzakteure hervorrufen. Das macht es noch schwerer, sie nachzuverfolgen.

Um das Problem der Schattenbankenwirtschaft an der Wurzel zu fassen, müssen zuallererst die Schattenfinanzzentren ausgetrocknet werden. Dafür eignen sich die gleichen Mittel wie im Kampf gegen Steueroasen: durch Abschlagsteuern auf Gewinnübertragungen, Quellensteuern auf Überweisungen oder den Entzug der Banklizenz für alle Banken, die dort Niederlassungen betreiben. Die EU stellt sich aber quer, nicht zuletzt, weil einige ihrer Mitgliedsstaaten selbst zu den Schattenfinanzplätzen gehören.

Trotz Reformen wächst der Finanzsektor weiter

Betrachtet man den Finanzsektor in volkswirtschaftlichen Aggregaten und nimmt deren Entwicklung zum Gradmesser für die Schlagkraft der Regulierung, so sind die Erfolge recht bescheiden. Laut EZB (Europäische Zentralbank 2017) ist die konsolidierte Bilanzsumme der in der Eurozone heimischen Banken seit 2008 um gerade einmal 14 Prozent auf 24 Billionen Euro zurückgegangen. In Deutschland liegen die Aktiva der Banken knapp unter dem Höchststand von Anfang 2009. Trotzdem sind die Bilanzsummen in Deutschland und im Euroraum immer noch deutlich höher als in den 1990er Jahren. Vor diesem Hintergrund nimmt sich die Schrumpfung seit der Krise sehr bescheiden aus. Der radikaleren Umtitelung unverdächtige Wissenschaftliche Beirat des ESRB kommt zu dem Fazit, dass Europa nach wie vor „overbanked“ ist (Pagano 2014). Laut seiner Untersuchung ist der europäische Bankensektor so groß, dass sein Beitrag zum Wachstum „wahrscheinlich Null oder sogar negativ ist“. Denn die gut bezahlten Posten im Bankenbereich lockten zu viele Talente an, die ansonsten in der Realwirtschaft tätig wären, zudem seien zu viele Kredite in den Immobilienbereich geflossen. Der Beirat hält die Dosierung der bereits ergriffenen Maßnahmen für teilweise unzureichend, während bestimmte Maßnahmen sogar ganz fehlten.

Die begrenzte Konsolidierung im Bankensektor wird zudem vom Wachstum der Finanzintermediäre im Nicht-Bankensektor überkompensiert. In Deutschland haben die Aktiva der anderen Finanzinstitutionen (Versicherungen, Investmentfonds und sonstige Finanzinstitute) seit 2008 um 60 Prozent zugelegt (Deutsche Bundesbank 2017), sodass der Finanzsektor insgesamt größer geworden ist. Auch im Euroraum ist er seit 2008 von 530 Prozent auf inzwischen 640 Prozent des Eurozonen-BIP gewachsen (European Central Bank 2017).

Angesichts dieser ernüchternden Zahlen kann von einem Gesund-schrumpfen längst nicht die Rede sein. Selbst die Bundesbank räumt offen ein: „Es bleibt also festzuhalten, dass bereits einige Reformmaßnahmen erfolgreich durchgeführt wurden. Aber das systematische, umfassende Aufräumen ist ausgeblieben“ (Bundesbankvorstand Andreas

Dombret bei einer Rede am 27.09.2016 in Wien). Diese Feststellung erfolgt, wohlgemerkt, zu einem Zeitpunkt, zu dem der Druck von der Straße und das Tempo der Regulierer längst erlahmt sind. Auf der Ebene der G20 ist die Finanzmarktregulierung wieder in den Hintergrund gerückt, und jenseits der G20 ist mit wegweisenden Beschlüssen kaum mehr zu rechnen. In Europa ist ein Wettstreit darum entbrannt, nach dem Brexit möglichst viele Finanzunternehmen aus London ins eigene Land zu locken. In den USA regiert ein Präsident, der seinen Unternehmerfreunden wieder mehr fabelhafte Geschäfte ermöglichen will. Wie ambitionslos die Regulierungsbestreben inzwischen sind, zeigt auch der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, in dem nicht viel mehr vereinbart wurde, als die Wirkungen der Finanzmarktregulierung noch einmal zu prüfen und ggf. auf Nachjustierungen hinzuwirken.

7.3 Die blinden Flecken der Finanzmarktregulierung

Insgesamt bleibt die Finanzmarktregulierung der vergangenen Jahre hinter den Ansprüchen zurück. Zwar sind viele progressive Forderungen zur Regulierung der Finanzmärkte zum Mainstream geworden. In der Umsetzung wurden sie aber meist verwässert oder verließen im Sande. Insgesamt ist die Regulierung eine Sammlung von größeren und kleineren Einzelmaßnahmen, die einzelne Fehlanreize korrigieren, Transparenz schaffen und die Staatskassen schützen sollen, ohne den Bruch mit dem bisherigen System zu wagen. Nach der Kernschmelze im Finanzmarkt vor zehn Jahren sollen, um im Bilde zu bleiben, die Finanz-Kernreaktoren nicht abgeschaltet, sondern nur etwas sicherer gemacht werden. Solange die Komplexität aber erhalten bleibt, können die ressourcenmäßig unterlegenen Regulierer das Wettrennen mit der Finanzbranche nicht gewinnen. So endet die Finanzmarktregulierung in einem mikro-ökonomischen Reparaturbetrieb, statt zur überfälligen Grunderneuerung zu führen.

Diese Grunderneuerung müsste sich an einer massiven Schrumpfung des Finanzsektors auf eine Infrastruktur- und Dienstleistungsfunktion orientieren. Dies würde die gesetzliche Beschränkung der Banken auf

die Kernaufgaben Zahlungsverkehr, Einlagengeschäft und Kreditfinanzierung erfordern. Statt die Regulierung 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.

Wesentliche Korrekturen sind auch unterblieben, weil zentrale Triebkräfte der Finanzialisierung ausgeblendet wurden. Daran sind die Reformbemühungen letztlich gescheitert. Zu den blinden Flecken der Regulierung gehören mehrere Themenfelder. Eine wesentliche Triebkraft der Finanzialisierung ist die extreme Vermögenskonzentration (vgl. MEMORANDUM 2017, Kapitel 5). Die Konzentration von Reichtum führt unweigerlich dazu, dass Eliten so reich sind, dass sie ihren Reichtum nicht verkonsumieren können, sondern an den globalen Finanzmärkten anlegen. Die Akkumulation von Renditen verstärkt die Ungleichheit weiter. Dieser Teufelskreis muss insbesondere durch hohe Steuern auf Einkommen und Vermögen durchbrochen werden.

Aber nicht nur reiche Privatpersonen drängen in die Finanzmärkte, sondern auch Unternehmen, die vielfach nicht mehr wissen, wo sie ihre Gewinne unterbringen sollen. Der Kapitalverwertungsdrang setzt den Staat auch unter Druck, die öffentliche Daseinsvorsorge für Unternehmen zu öffnen und zu privatisieren. Eine wesentliche Triebkraft der Finanzialisierung ist auch die Privatisierung der Altersvorsorge. Für die Sicherungssysteme müsste stattdessen eine deutliche (Rück-)Verlagerung der privaten Gesundheits- und Altersvorsorge in die gesetzliche und solidarische Sozialversicherung mit Umlagefinanzierung erfolgen.

Weitere Ursachen für das gehäufte Auftreten von Finanzkrisen sind in der Architektur des Weltfinanzsystems zu finden. Mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs haben sowohl die Frequenz als auch die Schwere von Finanzkrisen zugenommen. Kapitalverkehrskontrollen und die Stabilisierung von Wechselkursen gehören ebenso auf die Regulierungsagenda wie ein internationales Schiedsverfahren zur Entschuldung überschuldeter Staaten. Seit Jahren geben etwa die „Trade and Development-Reports“ der UNCTAD dazu Impulse.

Eine maßgebliche Triebkraft von Verschuldungskrisen sind außerdem die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte. Seit langem fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Verfahren zur Korrektur notorischer Leistungsbilanzungleichgewichte. Dafür müssen nicht nur Defizit-, sondern maßgeblich auch Überschussländer zu einer ausgewogenen Leistungsbilanz gebracht werden.

Literatur

- Bächstädt, K.-H./Henn, M. (2013): Ratingregulierung geht in die 3. Runde, in: *Kredit & Rating Praxis*, Nr. 2/2013, S. 20–24.
- Berger, J. (2017): Funke-Freispruch – die Aufarbeitung der Finanzkrise ist ein einziger Skandal, *Nachdenkseiten*, <https://www.nachdenkseiten.de/?p=40396> [28.03.2018].
- Breuer, T. (2017): What conclusions can be drawn from the EBA 2016 Market Risk Benchmarking Exercise? *Economic Governance Support Unit*, European Parliament, Brüssel.
- Conduct Costs Project (2017): Report 2017 – Summary, CCP Research Foundation, <http://foreigners.textovirtual.com/ccp-research-conduct-costs/274/221515/conduct-costs-project-report-2017-updated.pdf> [28.03.2018].
- Deutsche Bundesbank (2017): *Finanzstabilitätsbericht 2017*, Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2018): Basel III: Wurden die richtigen Lehren aus der Finanzkrise gezogen? *Vortragshandout*, Berlin.
- Die Linke (2016): Eckpunkte zur Ausgestaltung eines Finanz-TÜV. *Positionspapier der Bundestagsfraktion*, <https://www.linksfraktion.de/themen/positionspapiere/detail/eckpunkte-zur-ausgestaltung-eines-finanz-tuev> [28.03.2018].
- Dullien, S. (2012): Anspruch und Wirklichkeit der Finanzmarktreform: Welche G20-Versprechen wurden umgesetzt? *Bewertung der Politikmaßnahmen nach der Finanzkrise 2008/9*. Kurzstudie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, IMK Study 26.
- Dullien, S. (2013): Umbau der Finanzmärkte: Übermäßiges Vertrau-

- en in Marktrationalität hält an. Wirtschaftsdienst, Sonderheft, S. 23–29.
- European Central Bank (2017): Report on financial structures, Frankfurt, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reportonfinancialstructures201710.en.pdf> [28.03.2018].
- European Banking Authority (2017): EBA Report on high earners. Data as of end 2015, London, <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Final+Report+on+High+Earners+2015.pdf> [28.03.2018].
- European Systemic Risk Board (2017): EU Shadow Banking Monitor, No. 2, Frankfurt am Main, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/20170529_shadow_banking_report.en.pdf [28.03.2018].
- Financial Stability Board (2017a): Global Shadow Banking Monitoring Report 2016, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/global-shadow-banking-monitoring-report-2016.pdf> [28.03.2018].
- Financial Stability Board (2017b): Assessment of shadow banking activities, risks and the adequacy of post-crisis policy tools to address financial stability concerns”, <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P300617-1.pdf> [28.03.2018].
- Haldane, A. (2017): Rethinking Financial Stability. Rede auf der Konferenz „Rethinking Macroeconomic Policy IV“, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.
- Herr, H. (2016): After the Financial Crisis: Reforms and Reform Options for Finance, Regulation and Institutional Structure. Berlin School of Economics and Law and Institute for International Political Economy (IPE), Working Paper, No. 63/2016, Berlin.
- König, P./Pothier, D. (2015): Bubbles and Monetary Policy: To Burst or not to Burst?, DIW Roundup, No. 55, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Nastanky, A./Lanz, R. (2010): Bonuszahlungen in der Kreditwirtschaft: Analyse, Regulierung und Entwicklungstendenzen, in: Statistische Diskussionsbeiträge, Nr. 41, hg. von Strohe, H. G., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Potsdam, <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/4619/file/statdisk41.pdf> [28.03.2018].

KAPITEL 7

- Pagano, M. et al. (2014): Is Europe Overbanked? European Systemic Risk Board, Reports of the Advisory Scientific Committee, No. 4, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_4_1406.pdf [28.03.2018].
- Troost, A. (2011): Quo vadis Finanzreform? Die Vorhaben zur Regulierung der internationalen Finanzmärkte und was daraus geworden ist. RLS-Standpunkte, Nr. 3/2011, Berlin, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte/Standpunkte_03-2011.pdf [28.03.2018].
- Troost, A./Liebert, N./Ötsch, R. (2013): Deals im Dunkeln. Ziele und Wege der Regulierung von Schattenbanken, RLS-Papers, Berlin, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/rls_papers/RLS-Papers_Schattenbanken.pdf [28.03.2018].
- Troost, A./Ötsch, R. (2015): Bankenabwicklung: Zwischen Fata Morgana und Wirklichkeit. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen20_Bankenabwicklung.pdf [28.03.2018].

8 Bildung: unverändert hohe Finanzierungsdefizite

Eine wirkliche Bildungsoffensive, von der Politik als Patentlösung für ökonomische und gesellschaftliche Modernisierungsprobleme ausgegeben, wird weiterhin ausbleiben. Die Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen für die neue Bundesregierung zeigen: Auf der Steuereinnahmeseite des Staates werden dafür mittelfristig keine Grundlagen geschaffen. Die Verunsicherung über eine wissens- und bildungsorientierte Zukunft der Arbeit wird sich dadurch vergrößern. Die Erfahrungen der Menschen auf dem Arbeitsmarkt sind trotz gewachsener Bildungsbemühungen von neoliberaler Prekarisierung geprägt. Der Versuch der Bevölkerung, sich über Bildung zu optimieren, kann durch die mangelnden Bildungsausgaben und den weiterhin sozial selektiven Zugang zu Bildung nicht ausreichend unterstützt werden. Zu geringe Investitionen in die Bildungsinfrastruktur kosten weiterhin Wachstum.

8.1 Bildungsversprechen werden nicht gehalten

Bildung und die „Optimierung“ des „Humankapitals“ werden von den wichtigsten politischen Akteurinnen und Akteuren heutzutage als Grundlagen einer fortwährenden Dominanz auf den Weltmärkten sowie von Wachstum und sozialer Gerechtigkeit betrachtet. Bildung soll Basis und Absicherung des deutschen Wohlstands sein. In den vergangenen Wahlkämpfen überboten sich die Parteien deshalb rhetorisch in ihren Ankündigungen, Bildung zu priorisieren. So versprachen beispielsweise CDU und CSU in ihrem Wahlprogramm (CDU/CSU 2017, S. 11), ihre „Anstrengungen in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Weiterbildung erheblich zu verstärken“. Unter der Annahme eines allgemeinen „Fachkräftemangels“ gelinge erst durch mehr (Aus-) Bildung das „Ausschöpfen“ des „Arbeitskräftepotenzial[s]“. Schon

diese höhere Beschäftigungsfähigkeit über mehr Bildung werde „neues Wachstum“ schaffen und Arbeitslosigkeit und Prekarität verhindern. Das Motto der CDU lautet seit dem sogenannten Bildungsgipfel im Jahr 2008 entsprechend: „Die Bildungsrepublik ist der beste Sozialstaat“ (CDU/CSU 2008). Konsequenterweise muss zur Einlösung dieses Versprechens ein zweites erfüllt werden: mehr Investitionen in Bildung. Die FDP versprach in ihrem Bundestagswahlprogramm für 2017 sogar, Deutschland unter die „fünf führenden“ Länder der OECD bei den Bildungsausgaben bringen zu wollen (FDP 2017).

Diese Versprechen der Politik in Bezug auf die Bildung waren und sind jedoch doppelt manipulativ und stellen sich bei näherer Betrachtung als weitgehend leer heraus. Zum einen hinsichtlich dessen, was Bildung allein (d.h. ohne Integration in eine zukunftsfähige Wirtschafts-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik) als ökonomisch-soziales Patentrezept bewirken und an kapitalistischen Widersprüchen heilen soll, zum anderen aufgrund des geringen Umfangs der zusätzlichen Mittel, die der Staat in Bildung investieren will. Dies soll im Folgenden vertieft werden.

8.2 Bildung schützt nicht vor Prekarisierung

Rhetorisch und politisch geht es im „aktivierenden Sozialstaat“ seit der Umsetzung der Agenda 2010 immer mehr um Bildungschancen und deren Wahrnehmung und weniger um sozialen Ausgleich oder Umverteilung. Ein gutes Leben soll sich in Zukunft jeder und jede über verbesserte Bildungschancen selbst erarbeiten können. Viele Menschen versuchen dementsprechend, sich bzw. ihre Kinder über Bildung zu optimieren. Im MEMORANDUM 2017 (S. 266) wurde anhand einer Evaluation der Ziele der Merkelschen „Bildungsrepublik“ darauf hingewiesen, dass sich die Menschen in Deutschland im Weiterbildungsbereich stark engagieren. Obwohl die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Ausgaben für Weiterbildung in Relation zum BIP zwischen 1995 und 2014 – entgegen den Versprechungen der Politik, die Bildungschancen zu verbessern – um die Hälfte reduziert wurden

(von 1,2 Prozent auf 0,6 Prozent; Heintze 2017, S. 14f.), hat sich die Weiterbildungsquote von 40,3 Prozent im Jahr 2006 auf 51 Prozent im Jahr 2014 erhöht. Des Weiteren stieg die Bildungsbeteiligung in der vorschulischen Bildung an. Und trotz der Verschlechterungen beim BAföG, die vor allem durch die jahrelange Passivität der Politik entstanden waren (Kaphegyi 2016), ist auch und vor allem an den Hochschulen ein massiver Anstieg der Bildungsbeteiligung zu verzeichnen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, S. 41f.).

Die Bildungsbemühungen der Menschen entstehen auch aus ihren Erfahrungen mit einer in der Berufswelt seit ca. 30 Jahren voranschreitenden „Kompetenzrevolution“. Motor dieser Entwicklung ist die stärkere Nachfrage der Kapitalseite nach höherqualifizierten Erwerbstägigen (siehe auch MEMORANDUM 2015, S. 231–233). Zwischen 1991 und 2013 ist der Anteil der Fachlehrberufe (überwiegend dual und betrieblich Ausgebildete) unter den Erwerbstägigen mit deutscher Staatsangehörigkeit von 46 auf 29 Prozent zurückgegangen (Kahrs 2016, S. 6). „Diesem Bedeutungsverlust entsprach ein Anstieg der halbakademischen [...] und der akademischen Berufe [...]. Ihr gemeinsamer Anteil stieg von knapp 32 % in 1991 auf knapp 47 % in 2013“ (ebenda).

Eigentlich müsste die Zunahme der Zahl der akademisch ausgebildeten Erwerbstägigen aufgrund höherer Entlohnung zu einem Anstieg der Nettolöhne führen. Die Reallohnentwicklung stagnierte aber zwischen 1991 und 2010 und lag im Jahr 2016 trotz der massiven Bildungszunahme der abhängig Beschäftigten gerade einmal 10 Prozentpunkte über den Reallöhnen des Jahres 1991 (MEMORANDUM 2017, Tabellenanhang). Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt, dass die „Realeinkommen seit 1991 weniger zunehmen als die Wirtschaftskraft“ (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2017). Die mittleren Markteinkommen der privaten Haushalte stagnieren im Vergleich zu jenen des Jahres 1991 (Grabka/Goebel 2017, S. 74) – und das trotz massiver Bildungszuwächse. Zudem ist die Steigerung der Einkommen völlig ungleich verteilt, denn die unteren 40 Prozent der Einkommen verlieren seit 1999 sogar (ebenda). Die Arbeitslosigkeit ist zwar stark zurückgegangen, doch entgegen den Bildungsversprechen

KAPITEL 8

und trotz zunehmender Schul- und Ausbildungsabschlüsse ist die Einkommensarmut seit ca. 2005 kontinuierlich angestiegen (Paritätischer Gesamtverband 2017, S. 10).

Eine Antwort auf diese Entwertung der zunehmenden Bildungskompetenzen liegt in der Prekarisierung des Arbeitsmarkts. Seit der Einführung der Agenda 2010 ist ein großer Niedriglohnbereich herangewachsen, in dem jedoch nicht hauptsächlich gering Qualifizierte arbeiten: Im Jahr 2015 hatten vielmehr fast 63 Prozent der Niedriglohnbeschäftigte eine berufliche Ausbildung. 11,2 Prozent besaßen sogar einen Hochschulabschluss (Kalina/Weinkopf 2017, S. 6). Lars Niggemeyer (2018) spricht in seiner aktuellen Bestandsaufnahme der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse vom gegenwärtigen Arbeitsmarkt als einem „Fundament der Abstiegsgesellschaft“. Gerade die fachberuflich ausgebildeten unteren Mittelschichten finden sich teilweise in einer solchen „Abstiegsgesellschaft“ wieder (Nachtwey 2016). In ihr ist Bildung nicht mehr Aufstiegsgarant, sondern wird zum Abstiegsgaranten, wenn sie mit den aktuell hohen Ansprüchen des Kapitals nicht passgenau übereinstimmt. Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik scheint es infolgedessen unter jüngeren Erwachsenen wieder viele Menschen zu geben, die das Wohlstandsniveau ihrer Eltern nicht mehr erreichen können (Groh-Samberg/Hertel 2015). Und das vor allem in den beruflich ausgebildeten, mittleren (und teilweise sogar in den oberen) akademischen Einkommensgruppen (Stockhausen 2017).

Aufgrund der beschriebenen Prekarisierung und damit auch der Entwertung von fachberuflich ausgebildeter Lohnarbeit und vor dem drohenden Zukunftsszenario einer „Industrie 4.0“ vermuten immer mehr Menschen hinter dem Studium das Eintrittsticket zu abgesicherten, respektablen und einigermaßen selbstbestimmten Lebensverhältnissen. Dabei übersehen sie jedoch leicht, dass sich – ohne eine entsprechende solidarisch-politische Organisation und Gegenwehr (z.B. über Gewerkschaften) – die Prekarisierung akademischer Berufe mit einer Zunahme akademischer Zertifikate weiter ausweiten wird (siehe z.B. das Vordringen der Leiharbeit in den Ingenieursbereich). Höherqualifizierung führt also nicht automatisch zu einer Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Prekarisierung und Armut. Die hoch prekari-

sierten Arbeitsverhältnisse des wissenschaftlichen Nachwuchses an den Universitäten zeigen im Gegenteil, dass gerade Arbeitsverhältnisse mit einem großen zertifizierten Fachkräfteangebot (so sind beispielsweise viele Universitätsabsolventinnen und -absolventen eines Fachbereichs mit einer stark reduzierten Anzahl von Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konfrontiert) sich innerhalb von Großbetrieben (z.B. Universitäten) sehr gut prekarisieren lassen (zu dieser These des „Kredentialismus“ vgl. Stuth 2017).

Gleichzeitig sind die Menschen in Deutschland weiterhin mit einem veralteten, konservativen Bildungssystem konfrontiert, das Etablierten-Vorrechte über verschiedene Strukturkomponenten (z.B. Gymnasium statt einer Schule für alle) aufrechterhält. Noch immer wird der Ausschluss eines großen Teils der Kinder von vorschulischer Bildung über Gebühren und einen mangelnden Ausbau der Kitas befördert. Im weiteren Bildungsverlauf wird versucht, viele Kinder (zumindest nach internationalen Maßstäben viel zu früh) auf einen nichtakademischen Karriereweg abzudrängen. Auf die soziale und ökonomische Ineffektivität eines rein „vorsorgenden Sozialstaats“ und einer stark wettbewerbsorientierten „Bildungsrepublik“, die auf die alten konservativen Bildungsstrukturen aufgesattelt wird, verweisen die international vergleichenden Forschungsergebnisse des Wissenschaftszentrums Berlin (z.B. Allmendinger 1999). Bildung allein – noch dazu in seiner konservativen und sozial selektiven Organisationsform im deutschen Bildungsstaat – schafft es nicht, die Prekarisierung zurückzudrängen. Es braucht einen Wohlfahrtsstaat „auf zwei Beinen“, in dem Bildung sowie solidarische und umverteilende Sozialstaatlichkeit ineinander greifen.

8.3 Unterfinanzierung der Bildung setzt sich fort

Ökonomisch lässt sich also ein Höherqualifizierungs- und Modernisierungsbedarf anhand der Nachfrage nach besser ausgebildeten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern feststellen. Es fehlt aber an egalitären und inklusiven Bildungsreformen, um die soziale Selektivität des konservativen Bildungssystems zu überwinden. Inzwischen

KAPITEL 8

ist es ein akteurübergreifender Konsens, dass für solche Reformen mehr Geld in Bildung fließen muss. Entgegen dem klaren Chancengleichheits-Versprechen des Bildungsgipfels von 2008 verfehlte die Bundesregierung das für 2015 anvisierte Finanzierungsziel (10 Prozent des BIP für Bildung und Forschung). Es wurde nur ein Drittel dessen erreicht, was geplant war: Die Ausgaben für Bildung und Forschung wurden in diesem Zeitraum lediglich von 8,6 auf 9,1 Prozent des BIP erhöht.

Das heißt beispielsweise: Schulgebäude bleiben zu großen Teilen weiterhin Sanierungsfälle. Der Investitionsstock des Staates verfällt auch bei den Bildungseinrichtungen, und es mangelt an Personal. Die überdurchschnittliche Abhängigkeit der Bildungsleistungen vom soziökonomischen Hintergrund der Schülerinnen, Schüler und Studierenden wird durch jede neue Bildungsstudie wieder bestätigt (auch wenn sich inzwischen scheinbar leichte Verbesserungen eingestellt haben, deren statistischer Nachweis jedoch als durchaus diskussionswürdig erscheint. So wird etwa in Schäfer 2018 der ökonomische Hintergrund der Kinder nur über eine Abfrage des Berufs der Eltern erfasst). Die Anzahl der Schülerinnen und Schüler ohne Abschluss und der jungen Erwachsenen ohne Ausbildungsabschluss konnte bis 2015 noch nicht ausreichend verbessert werden (MEMORANDUM 2017, S. 266).

Das drängendste bildungökonomische Problem stellt aktuell der Lehrkräftemangel im Grundschulbereich dar. In diesem Bereich wurde in den vergangenen Jahren viel zu wenig investiert (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 2018). Angesichts der durch steuerpolitische Maßnahmen (u.a. infolge der Unternehmenssteuerreform, Erbschaftsteuerreform, Aussetzen der Vermögensteuer etc., vgl. Eicker-Wolf/Truger 2017) unterfinanzierten Landeshaushalte wurde nicht auf die demografischen Veränderungen und zunehmenden Geburtenraten der vergangenen Jahre reagiert. Die Schuldenbremsen in den Ländern vergrößerten den Spardruck noch, weshalb die Lehrerausbildung und -einstellung nicht entsprechend dem Geburtenanstieg ausgebaut wurde.

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition für die 19. Legislaturperiode wurde ein konkretes Finanzierungsziel für Bildung und For-

schung in Relation zum BIP nicht mehr benannt. Die trotzdem angekündigte Bildungsoffensive mit ihren angekündigten Maßnahmen wird nicht ausreichen (siehe unten) und unterfinanziert bleiben. Es wurden keine steuerpolitischen Regelungen vereinbart, die die finanzielle Einnahmesituation der Bundesländer verbessern würden. Und dies, obwohl die Bundesländer die wichtigsten Akteure in der Bildungspolitik sind. Durch die Einigung auf eine teilweise Aufhebung des Kooperationsverbots wurde allerdings der Bund als bildungspolitischer Akteur aufgewertet.

Im Koalitionsvertrag wurden unter den Schwerpunkten „Investitionen in Zukunft“ und „Familien, Kinder und Soziales“ (CDU/CSU/SPD 2018, S.67) Ausgaben des Bundes beschlossen, die dauerhafte bildungspolitische Veränderungen herbeiführen sollen, beispielsweise eine gesetzliche Garantie für eine Ganztagesbetreuung in der Grundschule für alle Schülerinnen und Schüler (geplanter Aufbau bis 2025). Gleichzeitig wird in den Vereinbarungen jedoch die Einigung auf ein neoliberales, steuerpolitisches Dogma herausgestellt: „Wir wollen die finanziellen Spielräume des Bundes, die aufgrund der guten wirtschaftlichen Lage bestehen, [...] für politische Gestaltung nutzen“ (ebenda, S. 66). Das heißt, es sollen keine Steuern erhöht, sondern nur konjunkturelle Mehreinnahmen genutzt werden. In einer Haushaltspolitik, die auf der einen Seite durch eine Schuldenbremse und auf der anderen Seite durch eine ideologische Fixierung auf konjunkturelle Spielräume (ohne zusätzliche Steuer- und Ausgabenerhöhungen) begrenzt ist, kann nur mit einer periodischen Gegenfinanzierung bildungspolitischer Modernisierungen gerechnet werden. Eine gesetzliche Ganztagesgarantie in den Grundschulen beispielsweise muss aber permanent und nicht bloß periodisch gegenfinanziert sein. Unter diesen Rahmenbedingungen erscheinen die beschlossenen bildungspolitischen Reformen als nicht nachhaltig, denn sie müssen sich dem Diktat von Kassenlage und Konjunktur unterordnen. Vor allem Länder und Kommunen, die die eigentlichen Finanziers der bildungspolitischen Reformen sind, verfügen unter dem neoliberalen „Steuern-dürfen-nicht-erhöht-werden-Dogma“ nur über konjunkturabhängige finanzielle Spielräume.

Der Einführung des Bundes als stärker bildungsfinanzierendem Ak-

teur steht in der kommenden Legislaturperiode auf der Einnahmenseite leider eine dauerhaft wirkende große Steuerentlastung für Besserverdienende entgegen: Für die schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags für 90 Prozent der „Solizahlerinnen und Solizahler“ haben CDU, CSU und SPD (2018, S. 68) mit zehn Milliarden Euro ab 2021 den größten Einzelposten der Koalitionsverhandlungen veranschlagt. Sebastian Dullien von der Hochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin widerspricht dem damit zusammenhängenden Mythos von der Entlastung mittlerer Einkommen und beschreibt die Abschaffung des Solidaritätszuschlags vielmehr als Entlastung des „reichsten Fünftels“ der Gesellschaft (Herrmann 2018). Zudem kostet den Staat eine Abschaffung des „Soli“ für 90 Prozent der Solidaritätszuschlags-Zahlenden nicht einmalig zehn Milliarden Euro, sondern die Mindereinnahmen fallen ab 2021 jedes Jahr von Neuem an. So erscheinen die geplanten, ebenfalls dauerhaft zu Buche schlagenden bildungspolitischen Investitionen der neuen Bundesregierung als umso mehr gefährdet. Diese Investitionen werden mit ca. 9,5 Milliarden Euro (mit Kitaausbau) bis 2021 angegeben. Betrachtet man die geplante „Bildungsoffensive“ des Bundes mit Versprechungen wie der Ganztagesgarantie für alle Grundschülerinnen und Grundschüler im Detail, fallen außerdem die viel zu geringen Beträge auf, die in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurden. Da die steuerpolitische Situation der Bundesländer nicht verbessert wird, muss geprüft werden, ob die vom Bund für die Bildungsreformen bereitgestellten Beträge zur Finanzierung ausreichen. Die Abbildung auf Seite 249 zeigt, dass dies mit Blick auf die wichtigsten vorgeschlagenen Maßnahmen nicht der Fall ist. Die vorgesehenen Finanzmittel bis 2021 reichen nur für eine magere und vorübergehende Teilfinanzierung der versprochenen Bildungsoffensive aus.

Die angepeilte Ausgabenerhöhung für Forschung und Entwicklung um einen halben Prozentpunkt auf 3,5 Prozent des BIP bis 2025 (entspricht ca. 16 Milliarden Euro) muss sich ebenfalls nicht unbedingt in einer deutlichen Verbesserung der Forschung an den Universitäten niederschlagen. Diese Ausgabenerhöhung bezieht sich sowohl auf staatliche als auch auf private Ausgaben. Hier findet sich im Koalitionsvertrag kaum etwas Konkretes zur Frage, wofür die eingeplanten und viel zu

Kosten wichtiger bildungspolitischer Maßnahmen der neuen „GroKo“

Koalitionsvertrag	Eigene Berechnungen nach Jaich (2016)
<p>„Kita-Ausbau“ / „Entlastung von Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit“</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 1,17 Mrd. Euro jährlich</p>	<p>Kita-Ausbau / Abschaffung der Elterngebühren</p> <p>Bei einer Betreuungsquote von 41,5 % und einer Ganztagsquote von 60 %, einer Umsetzung der von der EU empfohlenen Betreuungsrelationen und einer Abschaffung der Elterngebühren:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 9,38 Mrd. Euro jährlich</p> <p>(6,23 Mrd. Euro jährlich ohne Abschaffung der Elterngebühren)</p>

VERGLEICH: Der Ansatz der „GroKo“ deckt nur 12 % der Kosten. Bei Verzicht auf eine Entlastung bei den Elterngebühren deckt er nur 19 % der Kosten.

<p>„Ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Schülerinnen und Schüler im Grundschulalter“ / „Rechtsanspruch“</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 0,67 Mrd. Euro jährlich</p>	<p>Ausbau Ganztagschule</p> <p>Für 100 % der Grundschülerinnen und -süher:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 3,29 Mrd. Euro jährlich</p>
---	---

VERGLEICH: Der Ansatz der „GroKo“ deckt nur 20 % der Kosten.

<p>Verbesserung der Aufstiegsfortbildungsförderung (AFBG) / „finanzielle Hürden für den beruflichen Aufstieg abbauen“</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 0,12 Mrd. Euro jährlich</p>	<p>Wegfall des Darlehensanteils in der Aufstiegsfortbildungsförderung nach dem AFBG (geschätzt auf ein Drittel des Gesamtaufwands):</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 0,17 Mrd. Euro jährlich</p>
--	--

VERGLEICH: Der Ansatz der „GroKo“ deckt nur 71 % der Kosten einer verschuldungsfreien Aufstiegsfortbildung.

<p>„Über die Bundesagentur für Arbeit erhalten alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein Recht auf Weiterbildungsberatung“</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 0,00 Mrd. Euro jährlich</p>	<p>Einrichtung von Stellen für die Weiterbildungsberatung</p> <p>Pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner 5 Personalstellen:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 0,18 Mrd. Euro jährlich</p>
---	---

VERGLEICH: Der Ansatz der „GroKo“ deckt 0 % der Kosten.

KAPITEL 8

geringen zwei Milliarden Euro des Bundes, die bis 2021 ausgegeben werden sollen, eingesetzt werden. Es wird zwar der „Pakt für Forschung und Innovation“ erwähnt, dieser läuft aber noch bis Ende 2020 ohne zusätzliche Mittel. Es ist nicht auszuschließen, dass mit den zwei Milliarden Euro als staatlichem Hebel „forschende kleine und mittelgroße Unternehmen eine steuerliche Förderung“ bekommen sollen, die bei den „Personal- und Auftragskosten für Forschung und Entwicklung“ ansetzt (CDU/CSU/SPD 2018, S. 59). Es könnten also wieder einmal vor allem Unternehmen über Steuersenkungen subventioniert werden, statt Grundlagenforschung und Infrastruktur an den Universitäten oder den Wissenschafts- und Forschungsorganisationen zu unterstützen. Von gesellschaftlichem (und auch ökonomischem) Innovationsnutzen ist aber vor allem die staatlich finanzierte, nicht unter Verwendungsdruck stehende Grundlagenforschung. Die amerikanische Ökonomieprofessorin Mariana Mazzucato (2014) hat in einer viel beachteten Untersuchung aufgezeigt, dass Innovationen und neue Märkte, beispielsweise das Internet oder die Nanotechnologie, nur durch einen investiven Staat entstanden sind und entstehen können. Der Unternehmenssektor allein ist aufgrund seiner kurzfristigen Profitorientierung „zu bahnbrechenden und massiv wachstumsfördernden Innovationen nicht fähig“ (Kaphegyi 2017, S. 14). Vielsagend in Bezug auf die Vorliebe der Politik, auch im Bereich der Bildung eine klientelistische Wirtschaftsförderung gegenüber dem Aufbau einer ordentlichen Daseinsvorsorge zu priorisieren, ist auch die Ankündigung im Koalitionsvertrag, nur zwei Milliarden Euro in drei Jahren in die Ganztagesgarantie zu investieren (z.B. durch eine pädagogische Betreuung), jedoch üppige fünf Milliarden Euro in drei Jahren in die „digitale Infrastruktur“ von Schulen. Das heißt: Der Absatz von Industrieprodukten scheint wichtiger zu sein als z.B. ausreichendes pädagogisches Personal, an dem es aktuell viel stärker mangelt. Zudem ist der Nutzen des verstärkten Lernens mit Computern pädagogisch umstritten.

Zusätzlich zur ideologischen Entstaatlichungspolitik über das Festhalten an den Steuernachlässen für Unternehmen, Reiche und Vermögende seit 1998 erwächst den Modernisierungsausgaben auch wegen wachsender Militärausgaben durch das von der NATO geforderte

Zwei-Prozent-Ziel eine starke Finanzierungskonkurrenz. Im Koalitionsvertrag sind hier zwei Milliarden Euro bis 2021 vorgesehen.

8.4 Erheblicher Investitionsbedarf in Bildungsinfrastruktur

Sowohl klientelistische Steuergeschenke wie beim Solidaritätszuschlag als auch die Schuldenbremsen sorgen für zu geringe öffentliche Ausgaben und Investitionen in Infrastruktur. Dies führt nicht nur weiterhin zu einem Verfall der staatlichen Daseinsvorsorge und einer schlechteren Lebensqualität der Bevölkerung, z.B. durch die Schließung von Schwimmbädern oder Bibliotheken. Zusätzlich zu dieser – gerade für die Mittelschichten spürbaren – Tendenz einer Entwertung von auf staatliche Daseinsvorsorge angewiesenen Lebensstilen schadet die Entstaatlichung auch dem Wirtschaftswachstum: „Die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur ist eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten und damit auch für Innovationen und gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen“ (Reidenbach et al. 2008, S. 80). Das heißt: Unternehmen profitieren nicht nur von öffentlichen Aufträgen, sondern sind ganz konkret auch auf Straßen, öffentliche Verwaltung, gut ausgebildete Arbeitskräfte etc. angewiesen. In einer infrastrukturell defizitären Region wird beispielsweise kaum ein Unternehmen investieren. Das deutsche Wirtschaftswachstum im Jahr 2016 zeigt deutlich, wie schon die geringen Verbesserungen der Infrastruktur zur Aufnahme der Geflüchteten sofort über den Staatskonsum zu fast einem Drittel für eine gute Wachstumsentwicklung und einen Beschäftigungsaufbau gesorgt haben (Statistisches Bundesamt 2017). Wie sinnvoll wären also weitere nachhaltige, staatliche Ausgaben für Bildungsinfrastruktur, Integration, Weiterqualifizierung und deren soziale Absicherung! Vor allem deren Selbstfinanzierungseffekte sind nicht zu unterschätzen.

Eine Studie der Ökonomieprofessoren Tom Krebs und Martin Scheffel (2016) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) kommt zu dem Ergebnis, dass ein dringend be-

nötigtes Investitionsprogramm für alle (und nicht nur für „exzellente“) Hochschulen von zusätzlichen zehn Milliarden Euro jährlich über fünf Jahre und weiteren sechs Milliarden Euro jährlich für weitere Jahre einen Wachstumseffekt von 0,11 Prozentpunkten schon nach einem Jahr hätte (0,61 Prozent nach 10 Jahren, 0,99 Prozent nach 20 Jahren). „Nach 18 Jahren hätten sich die Investitionen amortisiert. D.h. die zusätzliche maximale Neuverschuldung von 1,2 Prozent des BIP nach sieben Jahren wäre also nach 18 Jahren wieder auf Null gesunken“ (Kaphegyi 2017, S. 14). Unter den Bildungsausgaben rentieren sich nach Krebs und Scheffel die Ausgaben für Ganztageseinrichtungen am meisten. Eine zusätzliche Verschuldung für Ganztageseinrichtungen in Höhe von zehn Milliarden Euro jährlich (fünf Jahre lang) und weiteren sechs Milliarden jährlich im Anschluss hätte sich nach elf Jahren amortisiert. Ökonominnen und Ökonomen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bezeichnen ein gutes Bildungssystem als „eine wesentliche Voraussetzung für das Wachstumspotenzial und den langfristigen Wohlstand einer Volkswirtschaft“ (Brand/Steinbrecher 2016, S. 1). Dies habe vor allem „auch infrastrukturelle Voraussetzungen [...], die insbesondere von den Kommunen durch den Bau und den Unterhalt der Schulgebäude geschaffen werden müssen“ (ebenda, S. 2). Es lässt sich jedoch leider „mit Ausnahme der Sondereffekte durch die Konjunkturpakete [...] für die vergangenen Jahre ein kontinuierlicher Rückgang der baulichen Investitionen im Schulbereich beobachten. Das Ergebnis: trotz der leichten Erhöhung lagen die Baumaßnahmen im Jahr 2015 um rd. 1,3 Mrd. EUR unter dem Niveau von 1995“ (ebenda, S. 2f.). „Bei [der] Analyse der mangelhaften Schulinfrastrukturinvestitionen werde deutlich, dass nicht diejenigen Bundesländer am ‚wenigsten wenig‘ in ihre Infrastruktur investieren, die es am nötigsten hätten, sondern diejenigen, in denen es die Haushaltsslage noch zulässt (z.B. Bayern oder Baden-Württemberg)“ (Kaphegyi 2017, S. 15). Nach Angaben des aktuellen KfW-Kommunalpanels beträgt der kommunale Investitionsstau im Bildungsbereich – nach den Straßen ist dies der Kernbereich kommunaler Investitionstätigkeit – rund 32,8 Milliarden Euro (Scheller/Schneider 2017, S. 1). Im Entwurf für einen Koalitionsvertrag finden sich abseits der Mittel für Digitalisierung keine

zusätzlichen Mittel für eine Verbesserung der Bildungsinfrastruktur. Wie oben dargestellt, reichen die vorgesehenen Beträge nicht einmal für die erforderlichen Reformen. Der passende Infrastruktur-Ausbau (z.B. Schulmensen für den Ganztagsbetrieb in Grundschulen) wird anscheinend nicht einmal mitgedacht.

Literatur

- Allmendinger, J. (2009): Der Sozialstaat des 21. Jahrhunderts braucht zwei Beine, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 45, S. 3–5.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.
- Brand, S./Steinbrecher, J. (2016): Kommunaler Investitionsrückstand bei Schulgebäuden erschwert Bildungserfolge. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft, Nr. 143.
- CDU/CSU (2008): Bildungsrepublik ist der beste Sozialstaat. Generaldebatte zum Bundeshaushalt 2009. Mitteilung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, 17.09.2008, <https://www.cducsu.de/themen/bildung-und-ausbildung/bildungsrepublik-ist-der-bestesozialstaat> [28.03.2018].
- CDU/CSU (2017): Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021, o.O.
- CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 12.03.2018
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2017): Realeinkommen nehmen seit 1991 weniger zu als die Wirtschaftskraft – erste Anzeichen für wieder steigende Einkommensungleichheit, Pressemitteilung vom 25.01.2017, https://www.diw.de/de/diw_01.c.550957.de/themen_nachrichten/realeinkommen_nehmen_seit_1991_weniger_stark_zu_als_die_wirtschaftskraft_erste_anzeichen_fuer_wieder_steigende_einkommensungleichheit.html [26.03.2018].

KAPITEL 8

- Eicker-Wolf, K./Truger, A. (2017): Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland: Der Beitrag der Finanz- und Steuerpolitik, in: dies. (Hg.): Ungleichheit in Deutschland – ein gehyptes Problem? Über die Verteilungsrealität und Möglichkeiten ihrer Gestaltung, Marburg, S. 171–208.
- FDP (2017): Bildungsfinanzierung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Forderung aus dem Bundestagswahlprogramm, <https://www.fdp.de/forderung/1-2> [28.03.2018].
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2018): Tausende Stellen an Grundschulen unbesetzt. Pressemitteilung zur Sendung am 30.01.2018 im ZDF, <https://www.gew.de/presse/pressemitteilungen/detailseite/neuigkeiten/tausende-stellen-an-grundschulen-unbesetzt-pressemitteilung-zur-frontal21-sendung-am-30012018-2/> [28.03.2018].
- Grabka, M. M./Goebel, J. (2017): Realeinkommen sind von 1991–2014 im Durchschnitt gestiegen – erste Anzeichen für wieder zunehmende Einkommensungleichheit, in: DIW Wochenbericht, Nr. 4, S. 71–82.
- Groh-Samberg, O./Hertel, F. R. (2015): Ende der Aufstiegsgesellschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 10, S. 25–32.
- Heintze, C. (2017): Öffentlicher Dienst – Quo Vadis?, <http://www2.alternative-wirtschaftspolitik.de/uploads/m1817.pdf> [28.03.2018].
- Herrmann, U. (2018): „Durchschnittsverdiener werden beim Soli gar nicht entlastet“. Interview von Ulrike Herrmann mit Sebastian Dulien, taz vom 16.01.2018.
- Jaich, R. (2016): Bildungsfinanzierung der öffentlichen Hand – Stand und Herausforderungen. Hg. von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft mit Unterstützung der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Kahrs, H. (2016): Jenseits der Statistiken sozialer Ungleichheit. Facetten modernisierter Beziehungen zwischen Arbeitswelt, Lebenswelt und Politik, in: Sozialismus, Nr. 7–8, S. 5–10.
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2017): Niedriglohnbeschäftigung 2015 – bislang kein Rückgang im Zuge der Mindestlohneinführung. IAQ-Report, Nr. 6. Kaphegyi, T. (2016): Alternativer BAföG-Bericht.

- Daten und Fakten für eine bessere Ausbildungsförderung. Hg. vom Deutschen Gewerkschaftsbund, Berlin.
- Kaphegyi, T. (2017): Bildungsfinanzierung. Weiter denken: Wachstum, Inklusion und Demokratie. Hg. von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Frankfurt am Main.
- Krebs, T./Scheffel, M. (2016): Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), Mannheim/Köln.
- Mazzucato, M. (2014): Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum, München.
- Nachtwey, O. (2017): Die Abstiegsgesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, 6. Aufl., Frankfurt am Main.
- Niggemeyer, L. (2018): Der deutsche Arbeitsmarkt – Fundament der Abstiegsgesellschaft. Blickpunkt WiSo, <http://www.blickpunkt-wiso.de/post/2167> [28.03.2018].
- Paritätischer Gesamtverband (Hg.) (2017): Menschenwürde ist Menschenrecht. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2017, Berlin.
- Reidenbach, M. et al. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Berlin.
- Schäfer, A. (2018): Erfolgsfaktor Resilienz. Eine PISA-Sonderauswertung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Hg. von der Vodafone Stiftung Deutschland, Düsseldorf.
- Scheller, H./Schneider, S. (2017): KfW-Kommunalpanel 2017. Herausgegeben von der KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main.
- Statistisches Bundesamt (2017): Pressekonferenz „Bruttoinlandsprodukt 2016 für Deutschland“ am 12.01.2017 in Berlin. Statement von Präsident Dieter Sarreither, Wiesbaden, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2017/BIP2016/Statement_Sarreitherr_BIP2016_PDF.pdf?__blob=publicationFile [28.03.2018].
- Stockhausen, M. (2017): Wie der Vater, so der Sohn? Zur interge-

KAPITEL 8

nerationalen Einkommensmobilität in Deutschland, IW-Trends, Jahrgang 44, Nr. 4, Köln.

Stuth, S. (2017): Zusammenhänge zwischen Beruf und befristeter Beschäftigung, WISTA, Nr. 1, hg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner/-innen	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen			Stunden
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	der Erwerbs- tätigen	der abhängig Beschäfti- gten	je Erwerbs- tätigen	
		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	42.257	37.791	57.668	48.890	1.363	1.292
2014	80.983	42.608	38.196	58.336	49.713	1.367	1.299
2015	81.687	42.990	38.631	58.923	50.381	1.368	1.302
2016	82.349	43.544	39.211	59.286	50.801	1.359	1.293
2017	82.713	44.189	39.881	59.965	51.622	1.354	1.291

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand: Februar 2018.

TABELLENANHANG

Tabelle A 2: Erwerbst ige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Prod. Gewerbe ohne Baugewerbe		Bau- gewerbe	Handel, Verkehr, Gast- gewerbe	Informa- tion und Kom- munika- tion	Finanz- und Versiche- rungs- dienst- leister	Grund- stücks- und Woh- nungs- wesen	Unter-neh- mens- dienst- leister	Öffent- liche Dienst- leister, Erzie- hung, Gesund- heit	Sonstige Dienst- leister	
		Land- und Forst- wirt- schaft, Fischerei	darunter: Verarbei- tendes 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	4.357	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	667	7.994	7.418	2.412	9.710	1.203	1.201	467	5.471	10.009	2.927
2013	42.319	641	8.022	7.442	2.427	9.761	1.218	1.194	460	5.545	10.107	2.944
2014	42.672	649	8.069	7.487	2.436	9.801	1.230	1.188	463	5.634	10.280	2.922
2015	43.069	637	8.092	7.518	2.427	9.846	1.218	1.187	467	5.769	10.486	2.940
2016	43.638	619	8.108	7.539	2.450	9.976	1.240	1.179	468	5.903	10.735	2.960
2017	44.291	617	8.170	7.595	2.493	10.091	1.279	1.162	477	6.057	10.952	2.993
Entwicklung 2000-2017												
1995	100	2,3	23,2	21,2	8,7	23,1	2,5	3,3	0,9	7,1	22,5	6,3
2017	100	1,4	18,4	17,1	5,6	22,8	2,9	2,6	1,1	13,7	24,7	6,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Februar 2018.

Tabelle A 3: Kernerwerbstätige¹ mit Normalarbeit und atypischer Beschäftigung

Jahr ^a	Insgesamt ^b	Selbstständige ^c		Abhängig Beschäftigte				Atypisch Beschäftigte			
		Gesamt	darunter: Selbst- ständige	Gesamt	Normalarbeiter/-innen	Teilzeit- beschäftigte über 20 Wochenstd.	Zusammen	und zwar:		Geringfügig Beschäftigte	Zeitarbeit- nehmer/ -innen
								Befristet	Beschäftigte		
1991	34.680	2.859	1.284	31.386	26.948	1.751	4.437	1.968	2.554	654	
2000	33.530	3.418	1.697	29.862	23.850	1.720	6.012	3.944	2.265	3.944	1.449
2005	33.116	3.795	2.110	28.992	22.138	1.979	6.854	2.498	4.673	2.416	
2010	35.145	3.917	2.169	31.976	23.131	2.571	5.975	2.858	4.942	2.517	743
2013	35.615	3.810	2.091	31.701	24.063	2.873	7.638	2.524	4.969	2.444	679
2014	35.879	3.744	2.047	32.021	24.515	3.226	7.506	2.464	4.868	2.335	666
2015	36.155	3.668	1.991	33.367	24.832	3.410	7.534	2.531	4.844	2.339	666
2016	37.051	3.653	1.989	33.296	25.641	3.597	7.655	2.655	4.807	2.169	737
1991	20.195	2.130	886	18.018	16.791	88	1.227	1.047	154	102	
2000	18.862	2.465	1.139	16.354	14.785	129	1.569	1.201	390	254	
2005	18.159	2.641	1.366	15.463	13.615	173	1.848	1.327	591	448	
2010	18.918	2.669	1.356	16.223	13.821	296	2.402	1.411	670	575	504
2013	19.902	2.574	1.284	16.909	14.177	324	2.222	1.240	711	551	460
2014	19.095	2.515	1.250	16.562	14.357	349	2.206	1.203	706	533	451
2015	19.211	2.431	1.216	16.716	14.923	426	2.240	1.243	699	523	455
2016	19.716	2.477	1.196	17.265	14.923	426	2.240	1.322	709	523	499
1991	14.486	729	398	13.268	10.158	1.663	3.210	921	2.401	552	
2000	14.667	952	558	13.507	9.065	1.592	4.442	1.063	3.554	1.495	
2005	14.936	1.154	743	13.529	8.523	1.806	5.006	1.171	4.082	1.968	
2010	16.227	1.248	813	14.853	9.309	2.274	5.543	1.447	4.272	1.942	238
2013	16.638	1.235	807	15.291	9.886	2.539	5.405	1.284	4.259	1.893	219
2014	16.283	1.229	797	15.459	10.159	2.877	5.300	1.261	4.162	1.801	215
2015	16.944	1.211	775	15.651	10.356	3.020	5.295	1.288	4.144	1.803	212
2016	17.335	1.222	793	16.031	10.717	3.172	5.313	1.333	4.098	1.645	237
Früheres Bundesgebiet	2.896		1.536		20.362		6.508	2.088	4.279	1.874	588
Neue Bundesländer + Berlin	757	453	5279		5.279		1.147	567	528	295	149

1) Nur Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, nicht in Bildung oder Ausbildung oder in einem Wehr- und 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 Erwerbstatus eingeschränkt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus.

TABELLENANHANG

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose*	Erwerbspersonenpotenzial**	Arbeitslosenquote*		Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) dar. Frauen	Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) dar. Männer	Stille Reserve Jahresdurchschnitt	Unterbeschäftigung nach BA-Konzept
			Insgesamt	Prozent				
1991	2.602	42.206	7.3	8.5				
1995	3.612	43.238	10.4	11.4				
2000	3.830	44.181	10.7	10.9				
2005	4.861	45.019	13.0	12.7	6.063	922	6.985	
2006	4.487	44.971	12.0	12.0	5.788	871	6.659	
2007	3.760	44.918	10.1	10.4	4.954	785	5.739	
2008	3.228	44.168	8.7	8.9	4.787	423	5.210	
2009	3.415	45.517	9.1	9.6	4.913	1.526	6.446	
2010	3.238	45.320	8.6	8.1	4.701	1.289	6.020	
2011	2.916	45.335	7.9	7.6	4.151	1.159	5.510	
2012	2.897	45.214	6.8	6.8	3.928	929	4.857	
2013	2.950	45.439	6.7	6.9	3.901	929	4.830	
2014	2.898	45.291	6.7	6.6	3.803	1.039	4.842	
2015	2.795	45.991	6.4	6.2	3.633	984	4.615	
2016	2.691	46.368	6.1	5.8	3.577	1.010	4.587	
2017	2.533	46.231	5.7	5.4	3.577	1.003		
2005	3.247	35.606	11.0	10.7	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			4.004
2010	3.227	37.116	7.4	7.1	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			3.227
2011	3.216	37.315	6.7	6.5	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			2.842
2012	2.000	37.627	5.9	5.9	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			2.700
2013	2.080	37.901	6.0	5.9	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			2.721
2014	2.075	-	5.9	5.9	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			2.694
2015	2.071	-	5.7	5.6	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			2.610
2016	1.919	-	5.6	5.3	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			2.618
2017	1.894	-	5.3	5.0	Früheres Bundesgebiet ohne Berlin			
2005	1.614	9.414	20.6	19.8	Neue Bundesländer und Berlin			2.059
2010	1.011	7.602	13.4	12.3	Neue Bundesländer und Berlin			1.474
2011	950	7.666	12.6	11.8	Neue Bundesländer und Berlin			1.301
2012	897	7.556	10.7	10.2	Neue Bundesländer und Berlin			1.227
2013	810	7.508	10.3	9.8	Neue Bundesländer und Berlin			1.180
2014	823	-	9.8	9.3	Neue Bundesländer und Berlin			1.109
2015	774	-	9.2	8.7	Neue Bundesländer und Berlin			1.022
2016	712	-	8.5	7.9	Neue Bundesländer und Berlin			959
2017	639	-	7.6	7.0	Neue Bundesländer und Berlin			
					Tatsächliche Arbeitslosigkeit in 1.000 Personen			
					3.335			3.491
					November 2017			Januar 2018
					3.335			3.353

* Bezug auf die abhängigen 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 2017 sind Schätzungen. Unterbeschäftigung + Stille Reserve i.e.S. ist Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit. Vollzeit-äquivalente der Erwerbstätigen siehe Tabelle A1. — Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stichtagszahlen jeweils 31.12., IAB-FB-A2.

Tabelle A 5: Konjunkturdaten

Jahr	Bruttoinlandsprodukt Mrd. Euro	Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr preisbereinigt				Investitionen Bau	Exports Bau	Außenhandel Importe	Kapazitäts- auslastung Verarbeitungs- des Gewerbe- in Prozent
		Privater Konsum	Staats- aus- rüstungen	Aus- rüstungen	Investitionen Bau				
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	1,3	1,1	-3,2	0,5	2,8	-0,1	83,5
2013	2.826	0,5	0,6	1,4	-2,3	-1,1	1,7	3,0	82,1
2014	2.932	1,9	1,0	1,5	5,9	2,3	4,6	3,6	83,9
2015	3.044	1,7	1,7	2,9	3,9	-1,4	5,2	5,6	84,5
2016	3.144	1,9	2,1	3,7	2,2	2,7	2,6	3,9	85,0
2017	3.263	2,2	1,9	1,6	4,0	2,7	4,7	5,1	86,5

Rechenstand: Februar 2018, Wachstumsrate BIP saison- und kalenderbereinigt.
 Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, ifo München.

TABELLENANHANG

Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

Jahr	Massen- einkommen insgesamt	darunter: Nettolöhne und -gehälter	darunter: Monetäre Sozial- leistungen (netto)	Betriebs- überschuss/ Selbststän- digenein- kommen, Vermögens- einkommen	Verfügbares Einkommen	Sparquote
	Mrd. Euro					
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	296	507	1.452	10,1
2006	990	631	307	547	1.482	10,1
2007	1.005	649	320	566	1.507	10,2
2008	1.029	671	337	587	1.541	10,5
2009	1.056	673	336	542	1.525	10,0
2010	1.088	702	336	541	1.562	10,0
2011	1.110	729	359	564	1.608	9,6
2012	1.144	757	376	572	1.648	9,3
2013	1.166	778	389	569	1.670	8,9
2014	1.205	807	405	570	1.710	9,5
2015	1.254	837	424	567	1.754	9,6
2016	1.299	869	442	577	1.805	9,7
2017	1.349	904	463	604	1.875	9,7
Verfügbares Einkommen = 100*						
1991	70,8	48,9	21,8	33,1	100	
1995	69,3	45,7	23,6	33,7	100	
2000	71,2	46,3	24,9	32,8	100	
2005	68,2	43,3	24,9	34,8	100	
2006	66,8	42,6	24,2	36,8	100	
2007	66,8	43,1	23,7	37,5	100	
2008	66,9	43,6	23,3	38,0	100	
2009	69,5	44,3	25,2	35,3	100	
2010	69,9	45,0	24,9	34,6	100	
2011	68,6	45,0	23,7	35,6	100	
2012	69,4	45,8	23,6	35,1	100	
2013	69,9	46,2	23,7	34,7	100	
2014	70,7	46,8	23,9	33,6	100	
2015	71,2	47,3	24,0	33,3	100	
2016	69,9	45,7	24,5	35,0	100	
2017	71,9	48,2	24,7	32,2	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 2018.

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttonomatsverdienste 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
2016	3.819	4.029	3.324	2.974	3.012	2.904
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent					
1991–1995	4,4	4,2	5,0	15,6	15,1	16,4
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	2,2	2,1	2,4	2,6	2,5	2,6

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

TABELLENANHANG

Tabelle A 8: Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich 2007 und 2016

Art der Beschäftigung	Anteile in Prozent	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je Stunde	Monat	Jahr	Anteile in Prozent	Bезалог Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je Jahr	Früheres Bundesgebiet im Jahr 2016			Früheres Bundesgebiet im Jahr 2007		
									Früheres Bundesgebiet im Jahr 2016	Männer	Frauen	Früheres Bundesgebiet im Jahr 2007	Männer	Frauen
Vollzeitbeschäftigte	84,9	39,2	26,34	4.483	53.792	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610				
Teilzeitbeschäftigte	6,9	26,0	19,98	2.256	27.075	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881				
Geringfügig Beschäftigte	8,2			316	3.791	8,0				264	3.170			
Vollzeitbeschäftigte	42,8	38,8	21,41	3.613	43.351	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831				
Teilzeitbeschäftigte	42,1	24,4	19,07	2.025	24.304	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474				
Geringfügig Beschäftigte	15,1			328	3.932	18,8				277	3.319			
Vollzeitbeschäftigte	85,3	39,7	18,64	3.217	38.598	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722				
Teilzeitbeschäftigte	8,5	28,7	15,35	1.912	22.944	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781				
Geringfügig Beschäftigte	6,2			302	3.621	7,5				188	2.256			
Vollzeitbeschäftigte	48,6	39,5	17,91	3.071	36.849	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993				
Teilzeitbeschäftigte	43,1	29,1	15,49	1.958	23.496	34,7	28,7	12,83	1.599	19.189				
Geringfügig Beschäftigte	8,3	-	-	286	3.426	11,4	-	-	-	193	2.316			

Bruttoverdienste für Monat und Jahr einschließlich Sonderzahlungen.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, eigene Berechnungen.

Tabelle A 9: Reallöhne und Arbeitsproduktivität

Jahr	BruttoLohn		NettoLohn		Reallohn		Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeitsstunden je abh. Beschäftigten	BruttoLohn-quote
	monatlich je abhängig Beschäftigten	Verbrauchpreisindex	brutto	netto	je Erwerbstätigten	je Erwerbstätigten-Stunde				
	Euro									
1991	1.659	1.159	100,0	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	72,5	
2005	2.212	1.502	131,8	101,2	98,4	117,4	129,2	89,5	68,2	
2006	2.229	1.498	133,8	100,3	96,6	120,8	131,7	90,9	65,8	
2007	2.261	1.513	136,9	99,4	95,4	122,6	133,7	91,0	65,1	
2008	2.314	1.540	140,5	99,2	94,6	122,3	134,0	90,6	66,8	
2009	2.314	1.542	140,9	98,8	94,4	115,3	130,5	87,2	69,8	
2010	2.372	1.603	142,5	100,2	97,0	119,7	133,8	88,6	68,1	
2011	2.454	1.644	145,4	101,2	97,3	122,4	136,5	88,9	67,4	
2012	2.521	1.684	148,3	101,9	97,8	121,6	137,4	88,0	69,0	
2013	2.574	1.716	150,6	102,5	98,1	121,4	138,5	87,4	69,0	
2014	2.646	1.760	151,9	104,7	100,1	122,8	139,5	87,9	69,0	
2015	2.720	1.805	152,3	107,3	102,2	123,7	140,5	88,0	68,8	
2016	2.787	1.847	152,9	110,0	102,6	124,5	142,4	87,4	69,0	
2017	2.861	1.892	155,5	112,9	104,3	125,4	143,8	87,4		

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Januar 2018.

TABELLENANHANG

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Jahr	Steuern insgesamt VGR (Steuern der Gebiets- körperschaften)	Massensteuern darunter:		Steuern auf Gewinne und Vermögen darunter:			Steuerquote in Prozent des Brutto- inlandspro- dukts (VGR)	Gebietskör- perschaften Mrd. Euro
		Insgesamt	Lohnsteuer	Insgesamt	Veranlagte Einkommen- steuer	Körperschaftsteuer		
1991	338	236	110	92	69	21	6	600
1995	406	308	145	120	60	7	9	600
2000	481	326	136	141	87	12	24	1.019
2005	476	313	119	140	79	10	17	1.232
2006	513	324	123	147	102	18	23	1.526
2007	558	355	132	170	117	25	25	1.584
2008	573	371	142	176	124	33	16	1.653
2009	548	365	135	177	96	26	7	1.770
2010	550	361	128	180	104	31	12	2.088
2011	593	384	140	190	118	32	16	2.125
2012	600	397	149	195	130	37	17	2.202
2013	620	408	158	197	136	42	20	2.287
2014	644	425	168	203	140	46	20	2.317
2015	673	443	179	210	146	49	20	2.357
2016	706	456	185	217	163	54	27	2.410
2017	735	477	196	226	173	59	28	2.440

Massensteuern: Lohnsteuer, Umsatzsteuer, Energiesteuer, Tabaksteuer. **Steuern auf Gewinne und Vermögen:** Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer, Vermögensteuer, Erschaftsteuer (oben nicht separat aufgeführt). — Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen

Quelle: Monatsbericht des BMF Dezember 2017, nach den Abgrenzungmerkmalen der OECD

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

Merkmale	Bundesrepublik Deutschland				Neue Bundesländer				Bundesländer				2005				2010				2015									
	2005	2010	2015	2016	2005	2010	2015	2016	Deutschland	2010	2015	2016	Deutschland	2010	2015	2016	Deutschland	2010	2015	2016	Deutschland	2010	2015	2016						
Insgesamt	14,7	14,5	15,7	15,7	20,4	19,0	19,7	18,4	Deutschland	14,7	14,5	15,7	15,7	14,7	13,3	13,3	14,7	15,0	15,0	15,0	15,0	14,7	13,3	13,3	14,7					
Männlich	14,3	14,0	15,1	15,2	20,6	19,2	19,7	18,4	Alte Bundesländer	13,2	13,2	13,3	14,7	14,7	13,0	13,0	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2				
Weiblich	15,1	15,0	16,3	16,2	20,1	18,9	19,7	18,4	Neue Bundesländer	20,4	19,0	19,0	19,7	19,7	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0				
unter 18 Jahre	19,5	18,2	19,7	20,2	29,0	25,1	26,0	24,5	Baden-Württemberg	10,6	11,0	11,0	11,8	11,8	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0				
18 bis unter 25 Jahre	23,3	22,7	25,5	25,5	31,9	31,2	37,7	35,9	Bayern	11,4	10,8	11,6	12,1	12,1	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4				
25 bis unter 50 Jahre	14,1	13,3	14,2	14,3	22,1	19,6	19,4	18,1	Berlin	19,7	19,2	22,4	22,4	22,4	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7	19,7				
50 bis unter 65 Jahre	11,4	12,5	13,1	12,1	17,1	18,7	18,7	16,5	Brandenburg	19,2	16,3	16,8	15,6	15,6	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2				
65 Jahre und älter	11,0	12,3	14,6	14,8	8,9	10,5	13,0	12,8	Bremen	22,3	21,1	24,8	22,6	22,6	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3	22,3			
Einpersonen- haushalt	23,2	23,8	26,2	26,3	31,3	30,8	31,7	30,2	Hamburg	15,7	13,3	15,7	14,9	14,9	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7				
Paarhaushalt	8,3	8,7	9,3	8,8	10,1	10,2	10,2	9,1	Hessen	12,7	12,1	14,4	15,1	15,1	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7	12,7			
Alleinerziehend	39,3	38,6	43,8	43,6	46,8	44,0	48,5	46,9	Mecklenburg-Vorpommern	24,1	22,4	21,7	20,4	20,4	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1			
Paarhaushalt mit einem Kind	11,6	9,6	9,8	9,2	18,4	13,2	11,8	10,6	Niedersachsen	15,5	15,3	16,5	16,7	16,7	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5			
Paarhaushalt mit zwei Kindern	12,0	10,7	10,8	11,5	21,7	17,0	14,0	14,6	Rheinland-Pfalz	14,2	14,8	15,2	15,5	15,5	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2	14,2			
Paarhaushalt mit drei und mehr Kindern	26,3	23,2	25,2	27,4	39,5	32,0	34,7	34,0	Saarland	15,5	14,3	17,2	17,2	17,2	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5			
Erwerbstätige ingesamt	7,3	7,5	7,8	7,7	11,4	11,1	10,5	9,8	Sachsen	19,2	19,4	18,6	17,7	17,7	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2	19,2		
Selbstständige	9,1	8,4	8,8	8,7	13,4	12,2	12,1	11,4	Sachsen-Anhalt	22,4	19,8	20,1	21,4	21,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4	22,4		
Abhängig	7,1	7,4	7,6	7,6	11,1	11,0	10,3	9,7	Schleswig-Holstein	13,3	13,8	14,6	15,1	15,1	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	
Erwerbstätige Arbeitslose	49,6	54,0	59,0	56,9	57,3	63,6	69,2	66,9	Thüringen	19,9	17,6	18,9	17,2	17,2	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9	19,9

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

Jahr	EU (28)	Belgien	Bulgarien	Csche- chien	Däne- mark	Deutsch- land	Estland	Irland	Griechen- land	Spanien	Frank- reich	Kroatien	Italien	Zypern
2016	17,3	15,5	22,9	9,7	11,9	16,5	21,7	16,6	21,2	22,3	13,6	19,5	20,6	16,1
Lettland	Litauen	Luxemburg	Malta	Polen	Öster- reich	Portugal	Rumä- nien	Slowakei	Finnland	Schwe- den	Großbri- tannien			
21,8	21,9	16,5	14,5	16,5	12,7	14,1	17,3	19,0	25,3	13,9	12,7	11,6	16,2	15,9

TABELLENANHANG

Tabelle A 12: Bevölkerung 2016 nach Bildungsabschluss

Land	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt-(Volks-)schul-abschluss	Abschluss der poly-technischen Oberschule	Realschule oder gleichwertiger Abschluss	Fachhochschul- oder Hochschul-reife	Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	Ohne allgemeinen Schulabschluss
<i>Deutschland</i>	100	3,7	31,8	7,5	23,5	30,6	0,2	2,2
Baden-Württemberg	100	3,9	34,8	1,0	25,9	31,9	0,2	1,8
Bayern	100	3,2	41,3	1,1	24,6	27,3	0,2	1,7
Berlin	100	3,6	16,1	11,8	21,1	44,4		2,9
Brandenburg	100	3,3	14,1	38,1	15,7	26,3		2,5
Bremen	100	3,7	26,0		27,1	37,3		3,6
Hamburg	100	3,5	21,7	1,1	23,3	46,4		2,5
Hessen	100	4,1	30,8	0,8	27,3	34,7		1,7
Mecklenburg-Vorpommern	100	2,9	16,2	39,9	15,6	21,9	0,4	2,4
Niedersachsen	100	3,8	34,3	1,2	30,3	27,1	0,4	2,5
Nordrhein-Westfalen	100	4,2	35,0	0,8	21,8	34,4	0,1	3,1
Rheinland-Pfalz	100	4,0	40,1	0,9	24,1	28,1		2,5
Saarland	100	3,1	43,9		22,4	27,6		2,4
Sachsen	100	2,5	19,9	33,0	17,9	25,4		1,3
Sachsen-Anhalt	100	2,5	17,2	41,7	15,4	20,4	0,4	1,7
Schleswig-Holstein	100	4,3	32,3	1,0	30,0	28,2	0,3	2,3
Thüringen	100	2,6	18,1	36,5	14,9	22,4		1,1
Früheres Bundesgebiet	100	3,9	35,2	0,8	25,2	31,7	0,2	2,3
Neue Bundesländer*	100	2,7	16,8	35,3	16,2	25,6	0,1	1,7

* Ohne Berlin. — Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A 13: Europäische Union – Wirtschaftsdaten*

Ländergruppe/ Land	Wachstum Bruttoinlandsprodukt			Arbeitslosenquote			Außenbeitrag			Öffentlicher Bruttonschuldenstand		
	2009	2016	2017	2009	2016	2017	2009	2016	2017	2009	2016	2017
	Prozent			Mrd. Euro**			Prozent zum Bruttoinlandsprodukt					
EU (28 Länder)	-4,3	2,0		9,0	8,6		117,1	512,7		72,7	83,2	
Europaum (19 Länder)	-4,4	1,8		9,5	10,0		133,9	478,8		78,5	89,1	
<i>Darunter:</i>												
Deutschland	-5,6	1,9	2,2	7,6	4,1	3,7	121,5	250,6	248,3	72,6	68,1	64,8
Griechenland	-4,3	-0,2	1,6	9,6	23,6	21,8	-23,2	-1,3		126,7	180,8	179,6
Spanien	-3,6	3,3	3,1	17,9	19,6	17,4	-12,4	33,7		85,7	99,0	98,4
Frankreich	-2,9	1,2	1,8	9,1	10,1	9,5	-27,6	-43,4		78,9	96,5	96,9
Italien	-5,5	0,9	1,5	7,7	11,7	11,3	-10,3	56,9		112,5	132,0	132,1
Niederlande	-3,8	2,2	3,2	4,4	6,0	4,8	45,3	77,3	84,6	56,8	61,8	57,7
Österreich	-3,8	1,5	3,1	5,3	6,0	5,6	9,7	11,9		79,6	83,6	78,6
Portugal	-3,0	1,5	2,7	10,7	11,2	9,2	-12,1	1,7		83,6	130,1	126,4
Schweden	-5,2	3,2	2,7	8,3	6,9	6,6	17,8	22,5		41,4	42,2	39,0
Großbritannien	-4,2	1,9	1,8	7,6	4,8	4,5	-37,5	-49,6		64,1	88,3	86,6
<i>Nachrichtlich:</i>												
USA	-2,8	1,5	2,2	9,3	4,9	4,4	-382,7			89,7	107,1	108,2
Japan	-5,5	0,9	1,6	5,1	3,1	2,9	-99,9			215,3	239,0	239,6

* Prognose. ** Bei Griechenland Einheit Millionen.

Quellen: Datenbank Eurostat, Bundesbank-Monatsbericht, BMWi-Monatsbericht.

TABELLENANHANG

Tabelle A 14: Primärenergieverbrauch 2016

Land	Primärenergieverbrauch			Anteil am Primärenergieverbrauch insgesamt			Bruttostromerzeugung insgesamt 2011	Bruttostromverbrauch je Einwohner/-in 2014
	insgesamt	je Einwohner/-in	t RÖE	Mineralöl	Erdgas	Kohle		
Canada	329,7	9,1	30,6	27,3	5,7	7,0	29,4	637 kWh
Norwegen	48,6	9,3	21,4	9,0	1,7	—	67,9	128
Saudi-Arabien	266,5	8,3	63,0	36,9	—	—	—	250
Vereinigte Staaten	2.272,7	7,0	38,0	31,5	15,8	8,4	6,3	4.350
Schweden	52,2	5,3	28,1	1,6	4,3	27,2	38,7	12987
Niederlande	84,5	5,0	47,3	35,8	12,2	1,1	3,7	150
Russische Föderation	673,9	4,7	22,0	52,2	13,0	6,6	6,3	13.480
Österreich	35,1	4,0	36,0	22,4	9,0	—	32,5	6713
Deutschland	322,5	3,9	35,0	22,5	23,3	5,9	13,2	6603
Tschechische Republik	39,9	3,8	21,1	17,6	42,2	13,7	5,3	8.361
Frankreich	235,9	3,5	32,4	16,2	3,5	38,7	9,2	1.055
Japan	445,3	3,5	41,4	22,5	26,9	0,9	8,3	1.117
Schweiz	26,4	3,2	38,6	10,2	0,5	18,3	32,5	7.820
Großbritannien	188,1	2,9	38,9	36,7	5,8	8,6	10,0	7.520
Slowakei	15,9	2,9	25,1	24,8	19,6	21,0	9,5	5.130
Iran	270,7	3,4	31,0	66,8	0,6	0,5	1,1	2.986
Spanien	135,0	2,9	46,3	18,6	7,7	9,8	17,5	2.855
Italien	151,3	2,5	38,4	38,4	7,2	—	16,0	5.356
Ukraine*	85,1	1,9	9,9	30,5	34,3	23,3	2,1	3.002
Südafrika	122,3	2,2	22,0	3,8	69,6	2,9	1,6	3.600
China	3.053,0	2,2	19,0	6,2	61,8	1,6	11,4	4.229
Argentinien	88,9	2,0	35,9	50,2	1,2	2,1	10,5	3.927
Türkei	137,9	1,7	29,9	27,5	27,9	—	14,8	3.052
Mexiko	186,5	1,5	44,4	43,2	5,3	1,3	5,8	2.855
Brasilien	297,8	1,4	46,6	11,1	5,5	1,2	35,6	2.601
Ägypten	91,0	1,0	44,7	50,7	0,5	—	4,1	1.658
Indien	723,9	0,5	29,4	6,2	56,9	1,2	6,3	806
Bangladesch	32,4	0,2	20,3	76,4	2,5	—	0,8	310

* Die Daten für die Ukraine sind aus dem Jahr 2015. — RÖE: Rohölseinheiten. — Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2017).

Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen 2015

Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe u. Zementproduktion			Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe u. Zementproduktion		
	2015	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in		2015	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in
Mio. t	Prozent	t	Mio. t	Prozent	t		
Luxemburg	10,2	-12,20	18,0	Ukraine*	249,1	-68,20	5,5
Vereinigte Staaten	5.172,3	3,40	16,1	Italien	352,9	-17,70	5,9
Saudi-Arabien	505,6	201,50	16,0	Frankreich	327,8	-14,10	5,1
Kanada	555,4	23,70	15,5	Spanien	262,7	14,30	5,7
Russische Föderation	1.760,9	-26,50	12,3	Iran	633,7	213,50	8,0
Tschechische Republik	111,1	-35,40	10,5	Argentinien	191,2	75,40	4,4
Japan	1.252,9	8,20	9,9	Türkei	357,2	132,40	4,5
Belgien	97,0	-16,40	8,6	Mexiko	472,0	62,80	3,7
Deutschland	777,9	-23,70	9,6	Ägypten	227,0	151,50	2,5
Niederlande	165,3	3,50	9,8	Brasilien	486,2	120,60	2,3
Österreich	74,2	19,60	8,7	Indonesien	503,0	214,70	2,0
Polen	294,9	-19,00	7,6	Vietnam	206,0	913,20	2,2
Australien	446,3	60,40	18,6	Indien	2.455,0	278,20	1,9
Großbritannien	398,5	-31,30	6,2	Philippinen	113,0	169,30	1,1
Dänemark	36,9	-30,40	6,5	Pakistan	174,8	177,20	0,9
China	10.641,8	364,00	7,7	Nigeria	86,9	26,10	0,5
Griechenland	68,3	-12,60	6,2	Bangladesch	71,4	422,00	0,4
Südafrika	417,2	47,60	7,7	Äthiopien	9,9	312,40	0,1

* Daten für die Ukraine sind von 2014.— Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2017).