

Neue

Kleine Bibliothek 269

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2019

Klimakollaps, Wohnungsnot, kriselnde EU –
Alternativen der Wirtschaftspolitik

PapyRossa Verlag

© 2019 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 978-3-89438-697-9

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	59
1 <i>Die Energiewende als europäisches Fortschrittsprojekt</i>	61
1.1 Vorbemerkung	62
1.2 Ein neuer Politikstil ist notwendig: langfristig und systemisch orientiert	64
1.3 Politik in Zeiten des Klimawandels	65
1.4 Ziele, Sachstand, Perspektiven und europäische Einbettung der deutschen Energiewende	66
1.5 Bestandsaufnahme der europäischen Energie- und Klimapolitik	84
1.6 Transformationsstrategien für eine europäische Energiewende	101
1.7 Deutsch-französische Allianz als Treiber einer europäischen Energiewende?	110
1.8 Europäischer Ausblick	113
1.9 Transatlantischer Ausblick	115
2 <i>Gegen die Klimakatastrophe: CO₂-Bepreisung als Instrument der Energiewende</i>	121
2.1 Einordnung der CO ₂ -Bepreisung in das Klimaschutzinstrumentarium	121
2.2 Von der Externalisierungs- zur Internalisierungs- gesellschaft	123
2.3 EU-Emissionsrechtehandel durch Reformen schärfen	127
2.4 Die CO ₂ -Steuer als Element einer ökologischen Steuerreform	132

3	<i>Die Wohnungsfrage 2019</i>	137
3.1	Vorbemerkung	138
3.2	Freiheit durch Eigentum? Privateigentum und Wohnungsmarkt	140
3.3	Bewirtschaftung und Verwertung von Wohnimmobilien	148
3.4	Steuervorteile für Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer	169
3.5	Die Konjunktur und die deutsche Bauwirtschaft	174
3.6	Gestaltung braucht wirksame, demokratisch kontrollierte Instrumente	178
4	<i>Europäische Union: Nie war sie so wichtig wie heute</i>	189
4.1	Vorbemerkung	189
4.2	Europa destabilisiert sich selbst	191
4.3	Dauerhaft positive Leistungsbilanz ist kein Vorteil	195
4.4	Der Fiskalpakt destabilisiert die EU und die Eurozone	200
4.5	Blockierte Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion	202
4.6	Der Niedergang der Finanztransaktionssteuer	205
4.7	Europa-Forderungen der <i>Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik</i>	208
5	<i>Erwerbstätigkeit steigt, soziale Spaltung bleibt</i>	213
5.1	Vorbemerkung	213
5.2	Arbeitsmarktsegmentation verhindert den Ausgleich am Arbeitsmarkt	215
5.3	Regionale Diskrepanzen bleiben groß	216
5.4	Fachliche Segmentation verschärft sich	218
5.5	Arbeitssuchende mit geringerer „Verwertbarkeit“	220
5.6	Die Entgelte sind gestiegen, aber der Niedriglohnsektor ist kaum geschrumpft	221
5.7	Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse unverändert hoch	222
5.8	Zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt	224

5.9	Sicherungslücken des Sozialsystems	226
5.10	Ein neues Risiko: der soziale Abstieg	227
5.11	Anforderungen an eine zukunftsweise Arbeitsmarktpolitik	229
5.12	Zusätzliche Arbeitsplätze durch Ausbau der Infrastruktur, der öffentlichen Daseinsvorsorge und der öffentlichen Verwaltung	230
5.13	Arbeitszeitverkürzung und Kampf gegen Leistungsdruck koppeln	231
5.14	Abbau segmentierter Arbeitsmärkte	233
5.15	Ein neues Normalarbeitsverhältnis, das Sicherheit mit Wahloptionen paart	234
5.16	Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit	236
5.17	Exkurs zu Migration und Einwanderung	237
6	<i>Arbeitszeitverkürzung bleibt wichtig</i>	243
6.1	Vorbemerkung	243
6.2	Arbeitszeit radikal verkürzen	247
6.3	Voller Lohn- und Personalausgleich	251
6.4	Geringe Produktivitätsrate und Massenarbeitslosigkeit zwingen zu Umverteilung	251
7	<i>Mindestlohn und Tarifverträge</i>	259
7.1	Vorbemerkung	259
7.2	Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns	263
7.3	Branchenmindestlöhne	265
7.4	Einkommenswirkungen	266
7.5	Kontrolle und Umsetzung	267
7.6	Makroökonomische Erwägungen	268
7.7	Auswirkungen eines Mindestlohns von zwölf Euro auf einzelne Branchen	270
7.8	Übergreifende Schlussfolgerungen	271
8	<i>Pflegepolitik im kurzatmigen Reparaturmodus</i>	275
8.1	Vorbemerkung	276

8.2	Problemverwaltung statt Problemlösung: eine Bilanz	279
8.3	Die Pflegepolitik der neuen Koalition bleibt der Grundlogik der etablierten Systeme verhaftet	286
8.4	Krankenhauspflege: Der Blick zurück auf die 1970er Jahre lohnt	291
9	<i>Berufliche (Aus-)Bildung: Modernisieren, lebenslanges Lernen ermöglichen, höhere Löhne!</i>	301
9.1	Leistungsfähigkeit der beruflichen Ausbildung in Deutschland im internationalen Vergleich	302
9.2	Schwachstellen im internationalen Vergleich	303
9.3	Das Übergangssystem als Krisenindikator	305
9.4	Die Rückläufigkeit des Ausbildungsmarktes, regionale und fachberufliche Variationen	307
9.5	Zur Lebenssituation fachberuflich Ausgebildeter	309
9.6	Fazit und Forderungen	312
	Tabellenanhang	317

Vorwort

Das MEMORANDUM 2019, 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 800 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

Klimakollaps, Wohnungsnot, kriselnde EU – Alternativen der Wirtschaftspolitik

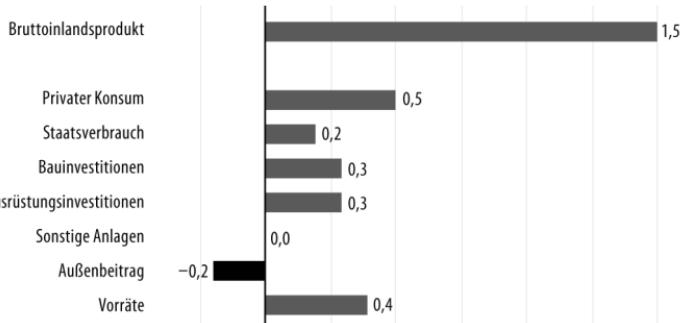
Herausforderungen für die deutsche und europäische Wirtschaftspolitik

Überall auf der Welt sind rechtspopulistische, rechtsradikale, nationalistische und autoritäre Kräfte auf dem Vormarsch. Das politische System hat spürbar an Bindekraft verloren. Das lässt sich nicht monokausal erklären. Dennoch spricht viel für die These, dass eine jahrzehntelange Gemengelage aus Neoliberalismus, Globalisierung und Dominanz der Finanzmärkte die Menschen verunsichert hat. Viele fühlen sich materiell abgehängt, und viele sind auch materiell abgehängt. Das materielle Aufstiegsversprechen für die Zukunft gilt nicht mehr. Im Gegenteil: die Angst vor dem wirtschaftlichen Abstieg ist allgegenwärtig. Vor allem seit der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 hat sich diese Tendenz verstärkt. Der Nationalstaat scheint nicht mehr steuerungsfähig, die Finanzwelt bestimmt die Politik. Lebensrisiken werden nur noch ungenügend abgesichert. Die Politik scheint kapituliert zu haben. Das führt dazu, dass die Demokratie insgesamt diskreditiert wird. Wir schreiben zwar nicht das Jahr 1930, aber wo diese Entwicklung in vielen Ländern enden wird, wenn nicht konsequent gegengesteuert wird, mag man sich gar nicht ausmalen.

Der Aufschwung reaktionärer Bewegungen fällt zusammen mit einer guten wirtschaftlichen Entwicklung in großen Teilen der Welt. Das scheint auf den ersten Blick nicht zusammenzupassen. Deutschland erlebt gerade den längsten Aufschwung seiner Nachkriegsgeschichte. Rein technisch betrachtet hat es seit neun Jahren keine Rezession mehr gegeben, also zwei aufeinanderfolgende Quartale mit einer schrumpfenden Wirtschaft. Schaut man sich die Entwicklung genauer an, ist es nicht ganz so einfach. Die Jahre 2010 und 2011 waren geprägt von der Erholung von der großen Krise. 2012 und 2013 dümpelte die deutsche Ökonomie mit sehr schwacher Dynamik näher an der Stagnation als am

Beiträge der Nachfragekomponenten zum Anstieg des realen BIP 2018

in Prozentpunkten des BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt, 15. 01. 2019

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2019

Aufschwung. Aber seit 2014 wächst die Wirtschaftsleistung durchaus ansehnlich. Natürlich sollte man diesen Aufschwung nicht überbewerten. Er war zwar lang, im Vergleich zu früheren Boomphasen waren die Zuwächse aber durchaus bescheiden. Trotzdem ist damit ein seit der Gründung der Bundesrepublik bestehender Trend durchbrochen: Die Wirtschaftsleistung ist zum ersten Mal stärker gewachsen als im Jahrzehnt zuvor.

Dieser Aufschwung weist einige strukturelle Unterschiede zu bisherigen Hochkonjunkturphasen auf. Bemerkenswert ist vor allem, dass es diesmal nicht die Exporte waren, die als Wachstumstreiber gewirkt haben. Die Wachstumseffekte des Außenbeitrags (Exporte minus Importe) lagen über den ganzen Zeitraum von 2014 bis heute ungefähr bei null. Das vom Wachstum schon schwächere Jahr 2018 ist in dieser Hinsicht typisch für die vergangenen Jahre. Im Unterschied zu den Vorjahren war allerdings die Investitionstätigkeit durchaus kräftig. Das ist für eine späte Aufschwungphase mit stark ausgelasteten Kapazitäten normal. Über den gesamten Zyklus betrachtet blieben die Investitionen aber

weiter schwach. Auf einen Sondereffekt deutet die starke Vorratsbildung 2018 hin. Sie ist nicht der Ausdruck einer schwachen Nachfrage, sondern eines fehlenden Angebotes. Die Automobilindustrie hatte es nicht geschafft, die neuen WLTP-Zulassungsstandards rechtzeitig umzusetzen. Neben einer gedrosselten Produktion wurden in großer Zahl nicht zulassungsfähige Autos auf Halde (z.B. dem noch nicht im Betrieb befindlichen Berliner Flughafen) gelagert. Dass produzierte Autos, die nicht verkauft werden dürfen, zu einer – nicht unwesentlichen – Steigerung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) führen, zeigt einmal mehr die Problematik dieses Indikators.

Dass der Außenhandel keine Wachstumseffekte mehr hervorbringt, heißt aber keineswegs, dass Deutschland keine Überschüsse mehr erwirtschaftet. Wachstum entsteht nur durch *zunehmende* Überschüsse in der Handelsbilanz. Der *bestehende* Überschuss allerdings reproduziert sich alljährlich weiter. Nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes exportierte Deutschland 2018 Güter und Dienstleistungen im Wert von 1,3 Billionen Euro (davon 59 Prozent in die Länder der EU). Dem standen Importe von 1,1 Billionen Euro gegenüber (davon 57 Prozent aus den Ländern der EU). Das ergibt einen Außenhandelsüberschuss von 228 Milliarden Euro (etwa 20 Milliarden Euro weniger als noch 2017). Der – weiter gefasste – Leistungsbilanzsaldo betrug nach ersten Berechnungen der Deutschen Bundesbank 249 Milliarden Euro, gegenüber 261 Milliarden Euro im Jahr 2017. Deutschland baut also weiter Forderungsbestände im Ausland auf, während sich das Ausland stärker in Deutschland verschuldet.

Jetzt mehren sich massiv die Anzeichen, dass der Boom zu seinem Ende kommt. Bereits im zweiten Halbjahr 2018 stagnierte die Wirtschaftsleistung, im gesamten Jahr stieg sie nur noch um 1,4 Prozent. Die Stimmungsindikatoren sind eingebrochen. Auf der anderen Seite bleiben die Kapazitätsauslastung, die Auftragsbestände und die Lagebeurteilungen auf einem hohen Niveau. Die Prognosen sehen Deutschland auf einem schwächeren Wachstumspfad, doch die Krisenrisiken nehmen zu. Vor allem die Einführung hoher Strafzölle für Autos in die USA trüfe das deutsche Geschäftsmodell und würde in die Rezession führen. Die Risiken, die von einer nationalistisch geprägten Abschottungspolitik

mit hohen Zöllen für eng verflochtene Volkswirtschaften ausgehen, sind gewaltig. Die Geldpolitik zumindest in der Eurozone ist immer noch sehr expansiv ausgerichtet. Für eine aktive Krisenbekämpfung sind die klassischen Möglichkeiten der Geldpolitik weitgehend ausgeschöpft. Die industrielle Produktion in Deutschland steht vor großen technologischen Umbrüchen, die zu erheblichen Arbeitsplatzverlusten führen können. Gleichzeitig wurde die günstigere wirtschaftliche Situation der vergangenen Jahre nicht dazu genutzt, drängende gesellschaftliche Probleme zu lösen. Insofern hat auch die gesellschaftliche Verunsicherung im Aufschwung nicht wesentlich abgenommen.

Herausforderung Klimakollaps

Der Klimawandel ist sichtbar, fühlbar, messbar – und er beschleunigt sich. Die Hoffnung auf eine globale Trendwende bei den CO₂-Emissionen hat sich bisher nicht erfüllt; ausgerechnet im Vorfeld zur der letzten Klimakonferenz (COP 24 in Katowice, Dezember 2018) kam die Hiobsbotschaft, dass die CO₂-Emissionen nach drei Jahren Konstanz (2014-2016) erneut auf das bisherige Maximum von 53,5 Milliarden Tonnen CO₂-Äquivalent gestiegen sind.

Das ist zweifellos alarmierend: Langfristszenarien, allen voran der aktuelle Sonderbericht des Weltklimarats IPCC, deuten darauf hin, dass selbst bei der im Paris-Übereinkommen (2015) von der Weltgemeinschaft vereinbarten 2-Grad-Grenze schon irreversible Prozesse in Gang gesetzt werden könnten (wie z.B. die Zerstörung aller Korallenriffe).

Der Anstieg des Meeresspiegels, die Zunahme von Sturmfluten und der Intensität von Wirbelstürmen, die Häufung von Extremwetterereignissen (Dürren, Überschwemmungen), die Bedrohung von Küstenstädten wie z.B. Venedig, Hamburg, New York City, London, Miami, Dhaka, Shanghai, Mumbai oder Osaka und die Existenzbedrohung für ganze Länder wie die kleinen Inselstaaten im Pazifik, die Niederlande oder Bangladesch, wären Folgen eines weiteren Trendwachstums der globalen Mitteltemperatur.

Die deutsche Energiewende-Politik steht im Kontext der europä-

ischen Klima- und Energiepolitik. Als wirtschaftlich stärkstes EU-Mitgliedsland bremst Deutschland einerseits immer wieder eine ambitioniertere europäische Rahmensexzung (z.B. im Sektor Mobilität). Andererseits wirken der Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung und die ambitionierte Zielsetzung des Energiewende-Konzepts von Deutschland noch immer beispielgebend. Im September 2010 hatte die Bundesregierung ein Konzept für die Energiewende verabschiedet und nach der Katastrophe von Fukushima im Jahr 2011 ergänzt. Mit quantifizierten „revolutionären Zielen“ (Bundeskanzlerin Merkel) wurden dabei eine drastische Reduktion der Treibhausgasemissionen, ein massiver Ausbau der regenerativen Energien und eine – bisher für unmöglich gehaltene – absolute Senkung des gesamten Energieverbrauchs (inklusive sektoraler Ziele für den Gebäudebestand und den Verkehrsbereich) festgeschrieben.

Die bisherige Bilanz der Energiewende zeigt, dass vor allem beim Energiesparen, bei der Erreichung des CO₂-Minderungsziels 2020 und beim ökologischen Umbau des Verkehrs- und des Gebäudesektors erhebliche Defizite zu konstatieren sind. Bisher ist die Energiewende im Wesentlichen eine Stromwende geblieben. Die Gebäudewende hat nur zaghaft begonnen und die Verkehrswende wurde so stark vernachlässigt, dass die CO₂-Emissionen, statt bis 2020 um 10 Prozent zu fallen, bis 2017 um 3,8 Millionen Tonnen CO₂ sogar gestiegen sind. Angekündigt als Vorreiter beim Klimaschutz und der Energiewende, ist die Bundesrepublik beim weltweiten Klimaschutzindex von Germanwatch daher inzwischen auf Rang 27 der 60 wichtigsten Treibhausgas-Emittenten abgerutscht.

Im Vollzug der Energiewende haben sozio-ökonomische Fragen (z.B. Kosten- und Preisentwicklung, Wachstumseffekte, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigungswirkung, Fragen der Verteilung und des Lebensstils) zunehmend an Bedeutung gewonnen. Sie haben bisher noch keinen integrierten und langfristig orientierten Politikwechsel einleiten können, aber sie werden in Zukunft die Diskussion über die Energiepolitik dominieren. Die Konflikte um den Kohleausstieg in Deutschland oder auch der Auslöser der Proteste der „Gelben Westen“ in Frankreich – ein sozial unüberlegtes Design einer Öko-Steuer auf Treibstoffe – sind

unüberhörbare Signale. Die Energiewende muss eine *sozial-ökologische* Transformation werden, wenn sie erfolgreich sein soll, sie muss vorhandene Spaltungen und Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft möglichst abbauen helfen und darf sie keinesfalls noch verschärfen.

In einer „Folgenabschätzung zu den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgewirkungen der Sektorziele für 2030 des Klimaschutzplans 2050 der Bundesregierung“ haben sechs Institute unter der Leitung des Öko-Instituts im Auftrag des Bundesumweltministeriums die Folgewirkungen identifiziert, die sich bei der Umsetzung des deutschen Klimaschutzplans 2050 ergeben:

- Die Erreichung der Ziele erfordert in allen Sektoren erhebliche zusätzliche Investitionen. Die Umsetzung der Energiewende und ambitionierter Klimaschutz stellen insofern ein Zukunftsinvestitionsprogramm mit einer neuen „grünen“ Qualität dar. Eine „Wachstumskritik“, die diesen Strukturwandel nicht hinreichend auf seine „Qualität“ reflektiert, ist daher nicht zielführend: Ambitionierter Klimaschutz und eine Energiewende im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation bedeuten, dass der wirtschaftliche Strukturwandel so beschleunigt wird, dass „braune Sektoren“ (der fossil-industrielle Komplex) schneller schrumpfen und „grüne Sektoren“ (z.B. Energieeffizienz, erneuerbare Energien) schneller wachsen *müssen*. Welchen aggregierten Wert die Wirtschaftsstatistik als Resultat dieses Strukturwandels pro Jahr aufweist, ist dabei offen. Das Resultat kann, muss aber nicht notwendig ein positives Wirtschaftswachstum sein.
- In den meisten Sektoren zeigt sich, dass eine vorrangig auf Energieeffizienz fokussierte Strategie mit volkswirtschaftlichen Vorteilen verbunden ist, d.h. den notwendigen Investitionen stehen auch ähnlich hohe oder sogar noch höhere Einsparungen gegenüber.
- In der gesamtwirtschaftlichen Analyse zeigen sich insgesamt positive Auswirkungen auf Wertschöpfung, Bruttoinlandsprodukt und Beschäftigung. Allerdings stehen Zugewinne in vielen Branchen auch rückläufige Entwicklungen von Wertschöpfung und Beschäftigung in einigen Branchen gegenüber.

- Auch bei der Analyse von Strompreisen und Energiekosten zeigt sich, dass eine Energiewende im Vergleich zur Referenzentwicklung für die Wirtschaft meist vorteilhaft ist.
- Die positiven makroökonomischen Effekte beruhen u.a. darauf, dass erhebliche Einsparungen beim Import fossiler Energieträger möglich werden.
- Im Zuge des vollständigen Atomausstiegs bis zum Jahr 2022 und bei einem mittelfristig gestalteten Kohleausstieg (bis 2038) wird die überholte Vorstellung einer dauerhaft verfügbaren „Grundlast“ durch fossil-nukleare Großkraftwerke zur Versorgungssicherheit endgültig obsolet.
- Schon heute wird im Norden Deutschlands ein Anteil variabler Stromeinspeisung von etwa 50 Prozent (vor allem aus Wind) sicher beherrscht. Die Energiewissenschaft spricht von Versorgungssicherheit durch „Flexibilitätsoptionen“, die parallel zur steigenden variablen Stromeinspeisung aus Wind und Sonne ins Energiesystem einbezogen werden.
- Die Studie hat positive Wirkungen durch vermiedene Schadstoffemissionen und vermiedene externe Kosten des Klimawandels ausgewiesen.
- Die Studie errechnet auch die voraussichtlichen (Netto-)Beschäftigungseffekte bei der Umsetzung der oben genannten Sektorziele bis 2030. Je nach Szenario werden Beschäftigungsgewinne von 307.000 bis 427.000 zusätzlichen Beschäftigten errechnet.

Die ordnungspolitische Zielvision zukünftiger, vollständig dekarbonisierter und risikominimierender Energiesysteme bedeutet das Ende der Energiewelt, wie wir sie kannten. Das meiste ist noch unklar, aber erste Konturen sind schon heute erkennbar: Klassische Konzerne zur Energieversorgung werden verschwinden; Millionen neuer Akteure auf der Nachfrage- und der Angebotsseite des Energiesystems werden miteinander interagieren; Strom-, Wärme- und Verkehrssektor werden über Digitalisierung und Elektrifizierung zusammenwachsen; Netze werden intelligent gesteuert werden; virtuelle Kraftwerke, d.h. das Zusammenschalten von dezentralen Erzeugungs-

anlagen, Speicher und Last-Management-Optionen, werden eine weSENTLICHE Rolle spielen. Das Fortschrittspotenzial dieser neuen EnergieWelt lässt sich vielleicht unter dem Begriff „Re-Vergesellschaftung“ subsumieren. Dazu gehört auch ein umfangreicher Prozess der Re-Kommunalisierung mit der Gründung zahlreicher neuer Stadtwerke.

Herausforderung Europa

Für die Europäische Union ist 2019 ein Jahr der Entscheidung. Das verstolperte Krisenmanagement hat der Gemeinschaft immense Kosten und Konflikte aufgebürdet. Der tiefesitzende Streit um die Flüchtlingsfrage, völlig unterfinanzierte öffentliche Haushalte und der Brexit sind Symptome der Zerrüttung. Es steht zu befürchten, dass neoliberale Kräfte den in den EU-Verträgen ohnehin dominierenden Wettbewerbsgedanken weiter stärken und den Kooperationsgedanken schwächen. Die EU braucht aber unbedingt Handlungsspielräume zur Bewältigung anstehender Zukunftsfragen wie Klimapolitik, sozialer Zusammenhalt, Migrationsbewegungen und Terrorbekämpfung. Denn diese Probleme lassen sich im Wettbewerb der Nationen nicht sinnvoll lösen. Notwendig zur Zukunftsgestaltung wäre eine tief verankerte Kooperation.

Zudem droht bei den anstehenden Europawahlen ein Rechtsruck im Europäischen Parlament, der gemeinschaftliches Handeln weiter in Frage stellen wird. Dabei ist die EU ein wichtiger Akteur und ein Gegenwicht zu den Vereinigten Staaten, Russland und China. Als GeGenentwurf zur marktwirtschaftlich-kapitalistischen Renditeökonomie sind Wirtschaftsformen gefragt, die Mensch und Umwelt in den Mittelpunkt stellen. Hier könnte eine reformierte EU eine wichtige Vorbildfunktion einnehmen.

Krisenerscheinungen wie ein gestörtes Finanzsystem, Kahlschlag bei Staatsausgaben, soziale Krise und realwirtschaftliche Krisen in der Peripherie überlappen sich und befördern auf der nationalstaatlichen Ebene den Aufstieg rechtspopulistischer Kräfte. Inzwischen hat sich die Situation derart zugespitzt, dass dem Zerfall der EU als Gemeinschaft

massiv entgegengetreten werden muss. Wortführer des EU-Zerfalls sind aber keineswegs die sogenannten südlichen Krisenländer, also Griechenland, Spanien, Portugal und Italien. Vielmehr sind es Staaten, die in den letzten Jahren von der Gemeinschaft erheblich profitiert haben. Dazu gehören Großbritannien als Finanzzentrum ebenso wie viele der sogenannten Transformationsländer, etwa Polen und Ungarn. Hier ist der Wohlstand in den Jahren der EU-Mitgliedschaft deutlich gestiegen.

Im Zuge der rückwärtsgewandten EU-Krisenbekämpfungspolitik wurde auf einen kontraproduktiven finanzpolitischen Crashkurs zur Ausgaben- und Schuldenbegrenzung gesetzt, der zu erheblichen sozialen Härten in den betroffenen Ländern geführt hat. Die EU-Wirtschaftspolitik hat sozial- und verteilungspolitische, aber auch ökologische Fragen dabei sträflich vernachlässigt.

Nachdem das Freihandelsabkommen mit den USA, das TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), vor allem an Donald Trump, aber auch an einer breiten Widerstandsbewegung gescheitert ist, setzt die EU auf den zügigen Ausbau von Freihandelspartnerschaften mit anderen Regionen. Ohne öffentliche Protestbewegungen werden weitere Abkommen ausgehandelt und verabschiedet, etwa mit Japan (JEFTA= Japan-European Free Trade Agreement). Auch wenn es in den Abkommen punktuelle Verbesserungen gibt, bleiben sie eine Gefahr für den Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz. Ein darin enthaltener „Investorenschutz“ kann nur als Renditeschutzprogramm für internationale Investoren verstanden werden.

Mit dem Fiskalpakt wird im konkurrenzbasierten Umfeld des EU-Binnenmarkts die Umverteilung von oben nach unten deutlich erschwert. Selbst elementare sozialpolitische Maßnahmen fallen vielfach der Defizitorientierung zum Opfer. Immer mehr Menschen werden durch Kürzungen in den wichtigen Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales ihrer Aufstiegs- und Teilhabechancen beraubt.

Immer wieder hat es Widerstände gegen die schroffe Ausrichtung des EU-Fiskalregimes gegeben. Im Ergebnis werden einige der Regelungen der EU-Haushaltskontrolle inzwischen flexibler ausgelegt. Zuletzt probte Italien den Ausbruch. Das Land steht wegen seiner hohen Gesamtverschuldungsquote in der Kritik, das dahinterliegende Problem

sind aber nicht überbordende Staatsausgaben, sondern es ist die seit Jahren stagnierende Wirtschaft.

Die unübersehbaren Schwächen der Architektur des Euro-Währungsraums haben bisher nicht dazu geführt, dass sich die Eurostaaten auf eine neue Ordnung einigen konnten. Zu groß sind die Differenzen infolge unterschiedlicher Denkweisen und Interessen.

Herausforderung Wohnungsnot

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt wird zumindest in den Metropolen immer dramatischer. Die Angebotsmieten sind in den vergangenen zehn Jahren in den Metropolen um mehr als 60 Prozent gestiegen. Die Kaufpreise für Immobilien haben zwischen 2009 und 2017 bundesweit um 61 Prozent zugenommen. Die Bodenpreise sind seit 2011 um mehr als 36 Prozent gestiegen, teilweise um bis zu 1.000 Prozent. Es fehlen 1,9 Millionen bedarfsgerechte Wohnungen. Der zuständige Bundesinnenminister Horst Seehofer (CSU) und die SPD reagieren und erklären die Wohnungsfrage mit viel Pathos zur „sozialen Frage des 21. Jahrhunderts“. Gleichzeitig stehen, vorwiegend im ländlichen Raum, über eine Million Wohnungen leer.

Etwa die Hälfte der Bevölkerung wohnt zur Miete. Die Kosten für Wohnung und Energie betragen durchschnittlich etwa 30 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens. Auf angespannten Wohnungsmärkten können sich die Vermieterinnen und Vermieter ihre neuen Mietrinnen und Mieter aussuchen – wobei Neumieterinnen und Neumieter in der Regel froh sind, wenn sie ausgesucht werden. Viele der aktuellen Vorschläge zum „sozialen Wohnungsbau“ schreiben die Fehler des alten marktbegleitenden Fördermodells mit befristeter Sozialbindung fort. Die Neubauzahlen bleiben weit hinter dem Bedarf zurück. Das sogenannte Baukindergeld wird tatsächlich fast ausschließlich zum Erwerb von Bestandsimmobilien genutzt.

Angesichts von über einer Million fehlenden Wohnungen ist ein Neuaufbau von Baukapazitäten nötig. Doch die Bauunternehmen nehmen den Nachfrageboom mit Preiserhöhungen mit, ohne langfristige

Investitionen, ohne Risiken einzugehen. Ohne eine öffentliche, langfristig sichere Nachfrage nach Bauleistungen werden die Unternehmen ihre Kapazitäten nicht erweitern und nicht in neue, kostensenkende serielle Bauverfahren investieren.

Deshalb droht in der politischen Auseinandersetzung eine Sackgasse: Trotz sich zusätzlicher Probleme auf den Wohnungsmärkten sind in der Debatte keine realistischen Alternativen erkennbar. Die Situation erscheint ebenso schlimm wie unveränderbar. In der Antwort auf den bestehenden Wohnungsmangel muss es aber darum gehen, aktiv die gesellschaftlichen Lebensbedingungen für die kommenden Jahre zu gestalten. Die heutige Siedlungsstruktur ist weder unter sozialen noch unter ökologischen Gesichtspunkten nachhaltig. Eine demokratische Gesellschaft braucht eine soziale Infrastruktur, deren Teil die Wohnungsversorgung ist.

Im MEMORANDUM 2018 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Herausbildung der aktuellen Krisensituation dargestellt und als Konsequenz das Programm eines neuen kommunalen Wohnungsbaus entwickelt. Die diesjährige Analyse der Eigentumsverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt, der Bewirtschaftungsstrategien verschiedener Vermieterinnen und Vermieter und der Konjunktur der Bauwirtschaft untermauert diesen Vorschlag. Es geht aber nicht nur um die besseren Argumente, sondern um politische Kräfteverhältnisse und materielle Veränderungen: Nur mit einem wachsenden öffentlichen Wohnungsbestand gibt es eine reale, politisch gestaltete Alternative zu den massiven Mietsteigerungen bei Neuvermietungen, den damit verbundenen Mietsteigerungen im Bestand und den spekulativen Steigerungen der Bodenpreise insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen.

Herausforderung Arbeitsmarkt

Phasen des wirtschaftlichen Aufschwungs sollten zu wachsendem Wohlstand führen und die Gesellschaft dazu befähigen, wichtige Probleme zu lösen. Dazu fehlte dem jüngsten Aufschwung jedoch einer-

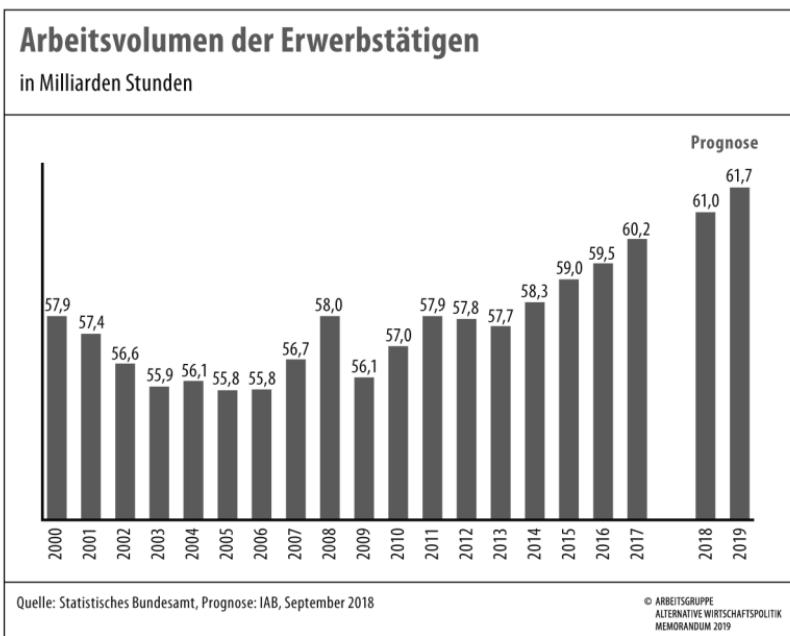
seits die Kraft, andererseits war die Politik nicht willens, die Weichen richtig zu stellen. Der Markt regelt es nicht. Das fängt mit dem Arbeitsmarkt an. Seit Anfang der 1970er Jahre haben auch Wirtschaftsaufschwünge nicht mehr zur Vollbeschäftigung geführt. Das war in diesem Aufschwung nicht anders. Es besteht allerdings ein erheblicher qualifikatorischer und regionaler Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage. Neu ist, mit welcher Konsequenz das Problem Arbeitslosigkeit aus den öffentlichen Debatten verbannt wurde. Heute dreht sich die Arbeitsmarktdebatte um den „Fachkräftemangel“. Nach der Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute führt die Knappheit auf dem Arbeitsmarkt zum Ende des Aufschwungs.

Doch die tatsächlich bestehenden Knappheiten in vielen Segmenten des Arbeitsmarktes dürfen nicht den Blick darauf verstellen, dass auf der anderen Seite ein großes Heer von Arbeitslosen vergeblich nach einem Anstellungsverhältnis sucht. Selbst nach der offiziellen Zählung waren im vergangenen Jahr 2,34 Millionen Menschen als Arbeitslose registriert. 813.000 davon waren schon seit über einem Jahr ohne Job und damit langzeitarbeitslos. Die Unterbeschäftigung in der Definition der Bundesagentur für Arbeit (BA) betrug knapp 3,2 Millionen. Dazu kommen (nach Schätzung des IAB) noch knapp 200.000 Personen in der Stillen Reserve im engeren Sinne.

Trotz guter Arbeitsmarktentwicklung ist Deutschland von einer stabilen Vollbeschäftigung weit entfernt. Strukturelle Probleme wie unzureichende Qualifizierung, instabile Beschäftigung und geschwächter kollektiver Schutz der abhängig Beschäftigten bestehen weiter. Segmenteierte Arbeitsmärkte und die nach wie vor bestehenden asymmetrischen Machtverhältnisse haben zu einem Nebeneinander von Arbeitslosigkeit sowie sektoraler und regionaler Vollbeschäftigung geführt und die soziale Spaltung in Bezug auf Einkommen und prekäre Lebenslagen verstetigt. Seit über 30 Jahren werden instabile Beschäftigungsverhältnisse – geringfügige Beschäftigung, sachgrundlose Befristung, Leiharbeit – rechtlich und faktisch ausgeweitet; angeblich sollen dadurch Arbeitssuchende eher eine erste Beschäftigung finden und dann in stabile Arbeitsplätze umsteigen können. Eingetreten ist das Gegenteil: Viele stabile Arbeitsplätze wurden in instabile umgewandelt; erzwungene prekäre

Arbeit nahm zu und verfestigte sich. Seit 2010 ist dieser Trend zwar gestoppt. Aber der Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse verharrt bei ca. 33 Prozent; instabile Beschäftigungsverhältnisse haben sich also trotz insgesamt verbesserter Arbeitsmarktlage verfestigt.

Profitiert hat der Arbeitsmarkt insgesamt von einer eher schwachen Produktivitätsentwicklung. Schon seit langem gibt es in allen Industrieländern einen Trend zu schwächerem Produktivitätswachstum. Daran hat der jüngste Aufschwung nichts geändert. Im Jahr 2018 stagnierte die Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigenstunde) in Deutschland faktisch mit einem Anstieg von nur 0,1 Prozent. Früher wurde dieser Trend mit dem wachsenden gesamtwirtschaftlichen Gewicht der (weniger produktiven) Dienstleistungen erklärt. Dieser Strukturwandel ist weiter ein wichtiger Faktor. Er erklärt aber längst nicht die gesamte Entwicklung. Denn auch in der Industrie schwächt sich der Anstieg der Produktivität ab. Im Jahr 2018 (Zeitraum von Januar bis November) *verringerte* sich die Produktivität je Stunde in der Metall- und Elektroindustrie sogar



um 0,2 Prozent. Trotz eines Produktionsanstiegs um 2,1 Prozent wurde das Personal um 2,9 Prozent aufgestockt.

Diese Entwicklung lässt sich auch gesamtwirtschaftlich aufzeigen. Weil im Gegensatz zu früheren Dekaden in den vergangenen Jahren die Wirtschaftsleistung stärker zulegte als die Produktivität, nahm seit 2014 das Arbeitsvolumen kräftig zu und erreicht den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung.

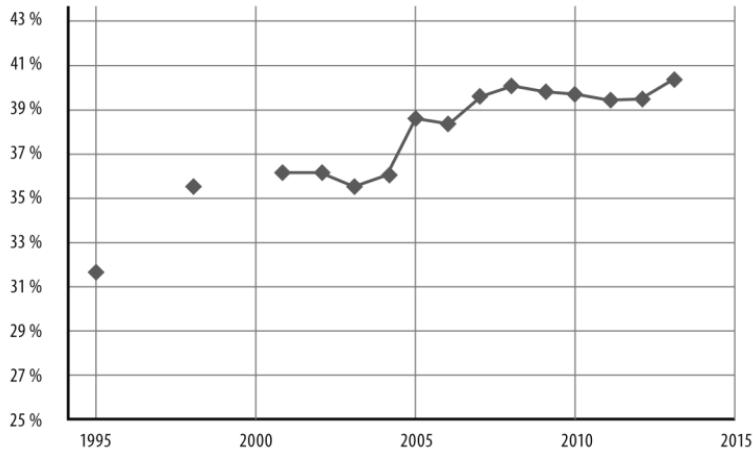
Herausforderung Verteilung

Das größte gesellschaftliche Drama ist die extrem ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen. Die Verteilung ist seit Anfang der 1980er Jahre immer ungleicher geworden. Die neoliberale Wende hat Früchte getragen. Der wirtschaftliche Erfolg ist bei vielen nicht angekommen. Das ist sicherlich ein wichtiger Grund, warum viele Menschen sich von dieser Gesellschaft abwenden und Rechtspopulistinnen und Rechtspopulisten hinterherlaufen – auch wenn diese ein politisches Programm vertreten, das viele ihrer Anhängerinnen und Anhänger noch viel ärmer machen würde. Deutlich wird die wachsende Ungleichheit, wenn man den Anteil der höchsten zehn Prozent der Einkommen an allen Einkommen betrachtet. Er steigt laut World Inequality Report vor allem seit Mitte der 1990er Jahre stark an. Den zweiten Schub gab es Anfang der 2000er Jahre mit der Schröder-Politik. Hier schlägt sich die schlechtere Primärverteilung durch wachsenden Lohndruck genauso nieder, wie es diverse Steuerreformen tun, die hohe Einkommen begünstigten. Der Trend ist eindeutig und wird nur wenig von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst.

Das zeigen auch die Daten der funktionalen Einkommensverteilung zwischen Kapital und Arbeit. Die Lohnquote, d.h. der Anteil der Arbeitsentgelte am Volkseinkommen, steigt zwar seit 2011 wieder kontinuierlich an. Doch mit 69 Prozent im Jahr 2018 liegt dieser Wert weiterhin unter der Lohnquote von vor 2003, als sie über Jahre noch über 70 Prozent lag. Die geringen prozentualen

Anteil der 10 Prozent höchsten Einkommen an allen Einkommen in Deutschland

jeweils bezogen auf das versteuerte Einkommen in Prozent

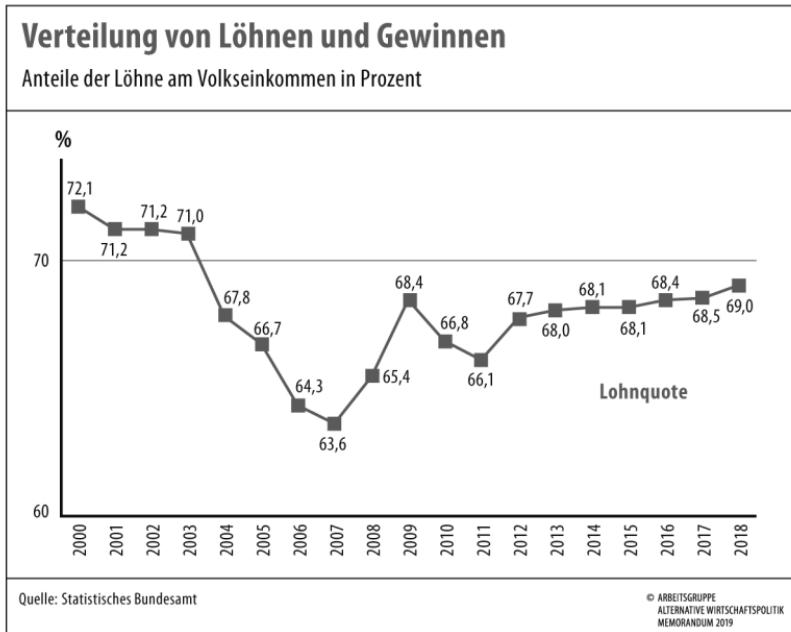


Quelle: World inequality database, 2019
Daten ab 2014 nicht vorhanden

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2019

Differenzen verdecken ein wenig, dass hier von großen Summen die Rede ist: Ein Prozentpunkt des Volkseinkommens beträgt etwa 25 Milliarden Euro.

Wer über Verteilung reden will, darf über Steuern nicht schweigen. Steuern haben auch die Funktion, Marktversagen in der Primärverteilung zu korrigieren. Bei der ungleichen Verteilung wären höhere Steuern auf hohe Einkommen, große Vermögen und hohe Gewinne geboten. Die öffentlichen Debatten gehen aber in eine andere Richtung. Bezogen auf das gesamte Steueraufkommen wird mit Blick auf die gute finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte – nach ersten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes betrug 2018 der Finanzierungssaldo des Staates +1,7 Prozent des BIP – vor allem aus den Reihen von CDU, CSU und FDP, aber auch von Lobbyverbänden der deutschen Wirtschaft



gefordert, die Bürgerinnen und Bürger mit Steuersenkungen zu entlasten. Dabei werden wichtige Gründe für die Überschüsse ausgeblendet: Neben der guten konjunkturellen Situation waren das auch zu geringe Ausgaben für öffentliche Investitionen und für öffentliches Personal. Außerdem profitiert der Bundeshaushalt massiv von den niedrigen Zinsen, wie die Berechnungen der Bundesbank zeigen. Demnach hat der deutsche Staat seit Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2008 dank Niedrigzinsen 368 Milliarden Euro an Zinskosten eingespart. Allein 2018 belief sich diese Ersparnis auf 55 Milliarden Euro (Handelsblatt vom 09.01.2019).

Vor allem aus dem Bundeswirtschaftsministerium kommen darüber hinaus massive Forderungen, die Unternehmen steuerlich zu entlasten. In der aktuellen konjunkturellen Situation solle damit ein wirtschaftlicher Abschwung verhindert werden. Außerdem müsse Deutschland nach den massiven Steuersenkungen von Donald Trump in den USA nachziehen, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

„Ende 2017 boxten Präsident Trumps Regierung und die Republikaner im Kongress eine Senkung der Unternehmenssteuern von sage und schreibe einer Billion US-Dollar durch, teilweise finanziert durch Steuererhöhungen für die Mehrheit der Amerikaner, nämlich die im mittleren Einkommensbereich. [...] Ausgerechnet in jenem Land, in dem die größte Ungleichheit unter allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften herrscht, zahlen Millionen um ihre Existenz kämpfende Familien und künftige Generationen Steuersenkungen für Milliardäre. [...] Als Ergebnis dieser Gesetzgebung veranschlagt das US-Finanzministerium jetzt das Haushaltsdefizit des Jahres 2018 mit einer Billion Dollar – das größte Defizit, das je ein Land in Friedenszeiten ohne Rezession zu verzeichnen hatte. Und als wäre das nicht schlimm genug, ist auch der versprochene Investitionszuwachs ausgeblieben.“ (Joseph Stiglitz 2019)

Nicht nur das Beispiel der USA zeigt, dass Steuersenkungen für Unternehmen in der Regel ein untaugliches Instrument sind, um Investitionen zu stimulieren. Schon Anfang der 2000er Jahre ist die damalige rot-grüne Regierung damit kläglich gescheitert. Vor allem, wenn die Unternehmenskassen prall gefüllt sind, läuft eine solche Strategie ins Leere. In Deutschland sind die Renditen hoch, die Unternehmen geben ihr Geld aber nicht aus und bilden Ersparnisse. Nach dem volkswirtschaftlichen Lehrbuch sollten sie sich eigentlich bei den privaten Haushalten verschulden, um ihre Investitionen zu finanzieren. Das könnten sie derzeit jedoch ohne weitere Kreditaufnahme. Steuergeschenke werden in einer solchen Situation für etwas anderes verwendet: Die Unternehmen kaufen ihre eigenen Aktien. Genau das ist im großen Stil in der USA geschehen. Auf 1,1 Billionen US-Dollar beliefen sich diese Aktienrückkäufe allein im Jahr 2018. Damit waren sie doppelt so unfangreich wie die Sachinvestitionen (Robert Shapiro im Handelsblatt vom 24.01.2019). Mit diesen Rückkäufen steigern sie ohne volkswirtschaftlichen Nutzen ihren Börsenwert. Ähnliches wäre

auch in Deutschland zu erwarten. Dabei gibt es noch einen weiteren Grund gegen Steuersenkungen für Unternehmen: Durch geschickte Steuergestaltung (und natürlich entsprechende Gesetze, die dies ermöglichen) zahlen die großen Unternehmen im Durchschnitt ohnehin schon viel geringere effektive Steuersätze.

Herausforderung Pflegenotstand

Zu den großen Problemen, unter denen viele Menschen konkret leiden, gehört die völlig ungenügend funktionierende Pflege. In den vergangenen Jahren haben sich dort die Fehlentwicklungen krisenmäßig zugespitzt. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat sich in der zurückliegenden Dekade wiederholt den Fehlentwicklungen in der Pflege und bei den sozialen Dienstleistungen insgesamt gewidmet. Im MEMORANDUM 2009 wurde als wesentlicher Faktor für die im internationalen Vergleich große soziale Dienstleistungslücke das Zurückbleiben bei der Schaffung eines flächendeckenden öffentlichen Angebots an Care-Leistungen für Kinder auf der einen Seite und für Seniorinnen und Senioren auf der anderen Seite identifiziert. Konträr zu den skandinavischen Ländern, die die sozialen Dienste staatsförmig mit überwiegend öffentlicher Leistungserbringung ausgestaltet haben, entschied sich Deutschland vor allem bei der Pflege für eine Strategie der Vermarktlichung und Marktschaffung. In die Krankenhauspflege hielt die Idee des Marktwettbewerbs Einzug; bei der Altenpflege fungiert die Mitte der 1990er Jahre geschaffene Pflegeversicherung als Instrument der Marktschaffung. In beiden Bereichen wurde eine massive personelle Unterbesetzung zur Regel. Standards guter Pflege und Betreuung kommen im Ergebnis nur bei einer Minderheit von Krankenhäusern und Altenpflegediensten zur Anwendung. Zugleich stehen die Einkommen und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten unter hohem Druck.

Die Politik verharrt im Dauer-Reparaturmodus und erreicht damit wenig. Die Kluft zwischen den pflegepolitischen Herausforderungen und der Pflegerealität wächst. In der öffentlichen Wahrnehmung stieg

die Pflege so in die Top-Themen auf, bei denen breite Bevölkerungsmehrheiten ein entschlossenes Eingreifen der Politik erwarten. Bei einer repräsentativen Befragung (<https://wwwstegmed.de/studie-pflegenotstand>) befanden im Sommer 2018 jeweils neun von zehn Befragten, die Bundesregierung habe die Probleme jahrelang nur vor sich hergeschoben, statt Lösungen anzupeilen, und fordern mehr staatliche Einmischung.

Die neue Koalition aus CDU/CSU und SPD startete aktionistisch mit Maßnahmen zur Notstandseindämmung. Die Pflege soll aus der Negativspirale, in der sie steckt, herausgeholt und aufgewertet werden, damit nicht länger auf Kosten der Pflege gespart wird, so Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU). Gemessen am Komplettversagen der schwarz-gelben Koalition brachte die vorherige Große Koalition auch einiges zustande. Am wichtigsten: Nach zehnjähriger Diskussion wurde der Pflegebedürftigkeitsbegriff endlich so erweitert, dass nun auch Menschen mit Demenz systematisch in den Leistungsbezug einbezogen sind.

Dass von der Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes gut eine halbe Million Menschen profitieren würden, war bekannt. Es war daher absehbar, dass ein Großteil dieser Menschen Anträge auf die Zuerkennung eines Pflegegrades nach dem neuen Begutachtungsverfahren stellen und erhalten würde. Weder finanziell (Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung) noch personell (Verbesserung der Attraktivität pflegerischer Berufe, um das benötigte Personal zu gewinnen) wurde dafür angemessen vorgesorgt.

Statt Druck aus dem unterfinanzierten Altenpflegesystem zu nehmen, wurde dieser weiter erhöht. Da reicht die zum 1. Januar 2019 wirksam gewordene Erhöhung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte auf nun 3,05 Prozent (Kinderlose: 3,3 Prozent) – was geplante Mehreinnahmen von 7,6 Milliarden Euro jährlich bedeutet – bei weitem nicht aus. Die Beitragserhöhung wurde zudem mit der Ankündigung einer Beitragsstabilität bis 2022 verknüpft. Von einem tragfähigen Konzept für eine nachhaltige öffentliche Finanzierung der Altenpflege war nicht die Rede. Die Folgen sind katastrophal: finanzielle Überforderung der Pflegebedürftigen, deren Alterseinkünfte schon heute vielfach nicht ausreichen, um damit die Eigenanteile bei stationärer Versorgung zu

tragen; keine Angleichung der Bezahlung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern an die von Krankenpflegerinnen und Krankenpflegern; keine nachhaltige Personalstärkung durch Umsetzung einer bedarfsoorientierten Personalbemessung.

Im MEMORANDUM 2014 sprach sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für Leistungsintegration im Rahmen der Schaffung kommunaler Infrastrukturen von Pflege und Betreuung aus (S. 237ff.). Zaghafte hatte sich auch die Bundesregierung für die 18. Legislaturperiode vorgenommen, die Rolle der Kommunen zu stärken und auszubauen (Koalitionsvertrag, S. 85f.). Mit dem III. Pflegestärkungsgesetz vom 23. Dezember 2016 sollte dieser Auftrag gesetzgeberisch umgesetzt werden. Faktisch herausgekommen ist eine Nullnummer. Weder wurde der doppelte Privatvorrang, wonach freigemeinnützige und gewerbliche Pflegedienste gegenüber den öffentlichen Diensten vorgehen (§ 11 ISGB XI), dahingehend geändert, dass Leistungserbringung durch Kommunen nicht länger der subsidiären Nachrangigkeit unterliegt, noch wurden Kompetenzen und die dafür erforderlichen Finanzressourcen an die Kommunen übertragen.

Eine Kernfrage lautet: Soll die Personalausstattung dem Anspruch genügen, flächendeckend und damit trägerübergreifend in allen Einrichtungen gute Pflege zu ermöglichen? Oder geht es nur darum, für Mindestbesetzungen zu sorgen, sodass eine Gefährdung von Patientinnen und Patienten sowie von Pflegebedürftigen vermieden wird? Stünde der pflegerische Bedarf im Mittelpunkt, wäre gleichermaßen in der Kranken- wie in der Altenpflege eine Personalbemessung zwingend, die Sollwerte vorgibt. Tatsächlich jedoch zielt die „Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung“, indem sie Vorgaben verweigert, die eine bedarfsgerechte Personalbesetzung gemäß dem Versorgungsbedarf der Patientinnen und Patienten intendieren, nur auf Gefahrenabwehr.

Zwischen dem enormen gesetzgeberischen Aufwand und dem, was die Pflegepolitik in den zurückliegenden Legislaturperioden im Ergebnis erreicht hat, besteht ein krasses Missverhältnis. Stets blieb es bei wenigen Verbesserungen im Detail. Die Herausforderungen in der Pflege sind nach wie vor enorm.

Um das Gesundheits- und Pflegesystem als Teil der öffentlichen

Daseinsvorsorge zukunftsgerecht so neu auszurichten, dass der Bedarf im Mittelpunkt steht und Ernst gemacht wird mit der Aufwertung pflegerischer Berufe, hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im MEMORANDUM 2018 einen Masterplan Pflege gefordert. Er beinhaltet eine Schließung der Verdienstlücke in der Altenpflege gegenüber der Krankenpflege und einen Abbau der personellen Unterbesetzung bei der Krankenhaus- und Altenpflege im Rahmen der Etablierung einer Pflegepersonalbemessung ebenso wie Weichenstellungen in Richtung Vollversicherung und einer Zurückdrängung der kommerziellen Anbieterfraktionen. Nichts von diesen Bausteinen findet sich in der pflegepolitischen Agenda der derzeitigen Bundesregierung.

Eine alternative Wirtschaftspolitik ist notwendig

Die Energiewende als europäisches Fortschrittsprojekt

Europa braucht eine neue Fortschrittsvision, eingebunden in ein generelles sozial-ökologisches Reformkonzept. Eine Europäisierung der Energiewende ist dafür grundlegend. Sie ist ein notwendiger, wenn auch kein ausreichender Schritt in Richtung umfassender Reformen. Der damit verbundene Transformationsprozess bietet gleichzeitig eine positive sozial-europäische Reformvision, die zukunfts- und mehrheitsfähig sein und der „europäischen Idee“ einen zukunftsorientierten Inhalt geben kann.

Als „echte Energiewende“ wird die Transformation von Europa zu einem vollständig dekarbonisierten, risikominimalen (insbesondere atomenergiefreien) und sozial- wie wirtschaftsverträglichen Energiesystem betrachtet. Studien und Praxisbeispiele belegen, dass diese Vision machbar ist und mit vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen wie z.B. Beschäftigungseffekten und Gesundheitsschutz verbunden ist.

Eine Mindestbedingung dafür ist *mehr Politikintegration*: Ökono-

mie, Gesellschaft und Ökologie können nicht als getrennte, unabhängige Systeme verstanden und behandelt werden. Die Energiewende muss eine *sozial-ökologische* Transformation werden, wenn sie erfolgreich sein soll, und sie muss vorhandene Spaltungen und Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft möglichst abbauen helfen und darf sie keinesfalls noch verschärfen. Die Ergebnisse der leider viel zu spät beauftragten „Kohle-Kommission“ liefern Ansatzpunkte, wie der überall in Europa durch Klimaschutzpolitik beschleunigte Strukturwandel effektiv gesteuert und in neue Zukunftsfelder überführt werden kann.

Dazu muss die deutsche und europäische Energiewende konzeptionell zusammengedacht und genauer auf ihre Wechselwirkungen (positive Synergien, negative Seiteneffekte) analysiert werden. Eine erfolgreiche europäische Energiewende erfordert eine gemeinsame Initiative und Allianz mehrerer EU-Mitgliedsländer, idealerweise angefeuert durch die beiden ökonomisch stärksten und nachbarschaftlich agierenden Länder Frankreich und Deutschland. Gleichwohl ist die Umsetzung einer europäischen Energiewende ein komplexer und langwieriger Prozess, der in den Mitgliedsländern im Rahmen der EU-Zielvorgaben und der EU-Gesetzgebung durch einen nationalen Instrumentenmix unter aktiver Beteiligung von Stakeholdern auf der regionalen und kommunalen Ebene vollzogen werden muss.

Eine ganz wesentliche Bedeutung kommt der Energieeffizienz bei. Unterschiedliche Szenarienrechnungen kommen unabhängig voneinander zum Schluss, dass der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch umso schneller angehoben werden kann, je erfolgreicher der verbleibende Energieverbrauch durch eine massive Einsparstrategie gesenkt wird. Durch Gebote für die Produktionsseite kann die Energieeffizienz erheblich vorangetrieben werden. Um Energieeffizienz in die Fläche zu bringen, bieten sich ferner spezialisierte Agenturen auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene sowie verbindliche Regelungen zur Einbeziehung von Energieanbietern und ihren Kundinnen und Kunden an.

Einen weiteren wichtigen Beitrag zur europäischen Energiewende können nationale Zukunftspläne zur energetischen Gebäudemodernisierung leisten. Das deutsche KfW-Programm gilt zwar welt-

weit als vorbildlich, reicht mit einer Fördersumme von 2 Milliarden Euro jährlich allerdings nicht aus. Obwohl eine hohe Selbstfinanzierungsquote solche Programme im optimalen Fall nahezu budgetneutral werden lässt, ist eine massive Anschubfinanzierung mit klar definierten Zielen und Auflagen notwendig. Dabei ist möglichst auf warmmieten-neutrale Sanierungen abzustellen.

Ein weiteres Schlüsselement der europäischen Energiewende sind sozial-ökologische Transformationsfonds, die aus bestehenden Finanzierungsinstrumenten wie dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) oder dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) entwickelt werden können. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert sowohl die Einrichtung eines gemeinsamen EU-Fonds als auch die komplementäre Einrichtung von nationalen Staatsfonds zur sozial-ökologischen Transformation, die noch besser auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichtet und parlamentarisch kontrolliert werden können. Auf EU-Ebene bestehen dabei Chancen zur Weiterentwicklung des ESI und des EFRE zu machtvollen Akteuren der Europäisierung der Energiewende, gerade auch zur Unterstützung von besonders vom Strukturwandel betroffenen Ländern wie Polen.

Das Umweltbundesamt (UBA) schätzt allein für Deutschland die externalisierten Umweltkosten aus der Verbrennung fossiler Energien im Verkehrs-, Strom- und Wärmesektor für das Jahr 2016 auf ca. 160 Milliarden Euro. Ein sektorübergreifendes Kernelement der Klimaschutzpolitik ist, dass die durch CO₂-Emissionen verursachten exorbitanten Schäden so weit wie möglich durch eine CO₂-Steuer bzw. -Abgabe oder ein Emissionshandelssystem bei der betrieblichen Kostenrechnung der Verursacher berücksichtigt werden. Dazu fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zwei konkrete Maßnahmen:

1. Reform des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS)

Das Emissionshandelssystem in Europa (EU-ETS) ist ein Handelssystem mit festen Obergrenzen („cap and trade“) und umfasst derzeit 31 Länder (die EU plus Liechtenstein, Norwegen, Island und zukünftig die Schweiz). Die CO₂-Emissionen aus rund 12.000 Anlagen (u.a. Stromerzeugung, energieintensive Industrien, Zement) und der innereuropä-

ische Luftverkehr werden im Umfang von etwa 45 Prozent der Gesamt-emissionen der EU durch das EU-ETS erfasst. Jeder Emittent muss für jede ausgestoßene Tonne CO₂ ein Zertifikat zugeteilt bekommen oder – so das zukünftig vorherrschende Verfahren – erwerben. Jeder Betreiber kann nach Bedarf Zertifikate frei handeln. Am Ende jedes Jahres muss er jedoch genügend Zertifikate nachweisen, sonst drohen hohe Strafgebühren. Die Gesamtmenge („cap“) dieser Zertifikate sinkt jährlich. Durch eine entsprechende Verknappung soll sichergestellt werden, dass der CO₂-Preis pro Zertifikat im Prinzip in die gewünschte Höhe steigt.

Das EU-ETS krankt daran, dass die ex-ante vorgegebene Menge an Zertifikaten viel zu hoch angesetzt wurde, sodass sich der Preis in den vergangenen Jahren auf einem Niveau von deutlich unter 10 Euro pro Tonne CO₂ bewegte und damit viel zu gering war, um eine Lenkungswirkung auszuüben. Nach politischen Korrekturen hat er im Laufe des Jahres 2018 wieder die Marke von 20 Euro pro Tonne CO₂ überschritten, aber auch von diesem Preis geht keine echte Lenkungswirkung wie der Übergang von der Kohle- zur Gasverstromung oder zu erneuerbaren Energien aus.

Durch die politische Senkung der Gesamtmenge müssen die bisherigen *Angebotsüberschüsse* abgebaut und es muss damit eine angemessene Knappheit erzeugt werden. Dadurch verstärkt sich der Druck, produktionstechnisch den Ausstoß an Treibhausgasen zu reduzieren. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen und der hohen Unsicherheit über den zukünftigen Preispfad sollte ein *gesetzlicher Mindestpreis* vorgeschrieben werden. Dieser sollte unter Berücksichtigung der aktuellen technologischen Möglichkeiten bei 30 Euro pro Tonne CO₂ angesetzt werden.

2. Einführung einer CO₂-Steuer

Für die nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren – bislang sind der Verkehr, die Gebäude, die Gewerbebetriebe, das Handwerk sowie öffentliche und private Dienstleister nicht erfasst – fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, die externalisierten ökologischen Kosten durch eine *nationale CO₂-Steuer oder -Abgabe* auf fossile

Brennstoffe zu erfassen. Damit soll ein Anreiz für den Umstieg auf klimaverträgliche Produkte bzw. deren Entwicklung geschaffen werden, zudem können die Einnahmen zur Flankierung der Energiewende verwendet werden.

Auf der Basis vorhandener Studien schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zum Einstieg in die CO₂-Besteuerung einen Steuersatz von 30 Euro pro Tonne CO₂ vor. Der Steuersatz soll bis 2030 stufenweise auf 50 Euro und bis 2040 auf 100 Euro steigen.

Gemäß der eingangs genannten Maxime, dass die Energiewende Spaltungen in der Gesellschaft nicht noch verschärfen und Ungerechtigkeiten abbauen helfen soll, ist auch auf die Verteilungswirkung der CO₂-Steuer zu achten. Eine regressive Wirkung der CO₂-Steuer lässt sich durch flankierende Maßnahmen vermeiden. Die Steuer ist zum einen im Kontext der anderen Maßnahmen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zu sehen – wie dem Steuerkonzept, dem Ausbau des Sozialstaats und der Stärkung von Arbeit gegenüber dem Kapital. Darüber hinaus fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, die Hälfte der Einnahmen aus der CO₂-Steuer an die unteren Einkommensgruppen und wenig Vermögende zurückzugeben. Das leitende Prinzip lautet: Eine Grundversorgung mit Strom und Energie ist für diejenigen sicherzustellen, die diese aus eigener Kraft nicht bezahlen können. Die andere Hälfte der Einnahmen aus der CO₂-Steuer ist für klimafreundliche Investitionen zu nutzen, insbesondere im Gebäudebereich.

Eine Neuausrichtung der EU

Im MEMORANDUM 2017 hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieben Säulen einer radikalen Euro-Reform vorgestellt. Die damaligen Forderungen sind nach wie vor aktuell. Obwohl auch auf der Ebene der EU längst registriert wurde, dass es ein „weiter so“ nicht geben kann, fehlt es tiefergehenden Reformvorschlägen im Europäischen Rat an der notwendigen Unterstützung. Die Gelbwesten-

bewegung in Frankreich steht symbolisch dafür, dass Verteilungsprobleme auch in den Kernländern der EU virulent geworden sind. Bisher sind die Verteilungspolitik sowie die nachhaltige Armutsbekämpfung keineswegs explizite Ziele der Euro-Währungsgemeinschaft, sondern Aufgabe der Nationalstaaten.

Nach wie vor fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Wende der EU-Fiskalpolitik. Der Fiskalpolitik muss wieder eine aktive Rolle zugewiesen werden, und die EU muss sich vom Dogma der Austeritätspolitik verabschieden. Dazu gehört ein öffentliches europäisches Investitionsprogramm. Dies würde aktuell die konjunkturelle Entwicklung stützen, aber auch den sozial-ökologischen Umbau der EU ermöglichen.

Dauerhaft hohe Leistungsbilanzüberschüsse sind keine sinnvolle gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstrategie. Dies gilt für Deutschland genauso wie für alle anderen EU-Staaten und die EU insgesamt. Anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse drängen andere Ökonomien in die Verschuldung, erzeugen so Abwärtsdruck auf Investitionen, Löhne und Sozialstandards und erschweren eine selbstbestimmte Entwicklung. Die EU und vor allem die einzelnen Mitgliedstaaten müssen aktiv in Richtung ausgeglichener Leistungsbilanzen gegensteuern.

Die straffe Orientierung der Fiskalpolitik an Austeritätsvorstellungen und dem Fiskalpakt hat ihre Wirkung in vielen Ländern gezeigt. Die Kosten dieser Politik fallen bei denjenigen an, die sie am wenigsten tragen können: Menschen, die auf funktionierende Bildungs- und Sozialsysteme ebenso wie auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen sind. Die Staaten, deren Haushalte am stärksten durch die Niedrigzinspolitik der EZB entlastet wurden, haben diese Entlastung allerdings keineswegs für Investitionen in den öffentlichen Sektor genutzt. Um die Staaten wieder handlungsfähig zu machen, müssen außerdem neue Haushaltsmittel aus einer Steuerpolitik gewonnen werden, die schädlichen Steuerwettbewerb unterbindet und Reichtum umverteilt. Dazu gehören konzertierte Maßnahmen gegen Steuervermeidung und -hinterziehung genauso wie Initiativen zur stärkeren Besteuerung von hohen Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinnen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich drin-

gend für die verbindliche Verfolgung von gemeinsamen sozialpolitischen Zielen aus (ausführlicher siehe MEMORANDUM 2017). Dabei sollen relevante Indikatoren aller EU-Staaten veröffentlicht und darauf aufbauend Instrumente zur Korrektur sozialpolitischer Ungleichgewichte durchgesetzt werden. Wichtige Ansatzpunkte dazu sind eine gemeinsame europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, eine gemeinsame Lohn- und Einkommenspolitik und eine Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Gemeinschaften – auch eine Gemeinschaftswährung – funktionieren eben vor allem dann, wenn auch auf Gemeinsamkeiten gesetzt wird. Soziale Schutz- und Arbeitnehmerrechte müssen ferner durch eine soziale Fortschrittsklausel aufgewertet und der Dienstleistungs- und Binnenmarktfreiheit gleichgestellt werden, um sie im Kollisionsfall u.a. vor der Rechtsprechung des EuGH zu schützen.

Alles in allem aber wird klar, dass die EU und die Eurozone vor allem dann eine nachhaltige Überlebenschance haben, wenn gerade der zentrale Markt des Finanzkapitalismus – der Finanzmarkt – gebändigt wird. Dazu gehören gleichermaßen strikte Regeln zur Schrumpfung der Finanzmärkte, die Abschirmung von Staaten gegen spekulative Attacken durch gemeinschaftlich begebene Euro-Anleihen sowie die Erlaubnis der Staatsfinanzierung in klar definiertem Ausmaß durch die Europäische Zentralbank.

Initiative für neuen kommunalen Wohnungsbau

Als Antwort auf die Wohnungsfrage ist eine Wohnungspolitik nötig, die die Wohnbedingungen für breite Bevölkerungsschichten verbessert. Es geht nicht bloß um eine Versorgung „einkommensschwacher Haushalte“, die von der Politik als Problemgruppen definiert und besonders betreut werden. Im Gegenteil: Es muss das Ziel sein, als Schritt zur Bekämpfung der Armut die Isolation der Armen zu verhindern. 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. Dabei gilt: Ein großes Problem braucht große Lösungen.

Die Kosten im Wohnungsbau (ohne Grundstücke) liegen in der Bundesrepublik heute – mit gewissen regionalen Unterschieden – in der Regel jenseits der 2.000 Euro je Quadratmeter. Billig sind gute Wohnungen nie. Doch wie im MEMORANDUM 2018 gezeigt, lassen sich im öffentlichen Wohnungsbau die zu veranschlagenden Mieten drastisch senken: Die öffentliche Hand muss als gute Schuldnerin keine hohen Zinsen zahlen und auch keine hohe Rendite erzielen. Zudem kann öffentlicher Wohnungsbau durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten im kostengünstigen seriellen Wohnungsbau die Baukosten deutlich senken. Mieten im Neubau unter 7 Euro pro Quadratmeter sind machbar – statt 11 Euro oder mehr pro Quadratmeter im freifinanzierten, renditeorientierten Wohnungsbau. Voraussetzung ist ein langfristig angelegtes Programm für einen neuen kommunalen Wohnungsbau. 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.

Öffentliche Aufgaben gehören in die öffentliche Hand. Deshalb sind öffentliche Gelder in den öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Neubau guter Wohnungen einzusetzen, die dauerhaft in öffentlichem Eigentum verbleiben und damit einer politischen, demokratischen Kontrolle zugänglich sind. Die kommunale Selbstverwaltung sollte durch Formen der Mietermitbestimmung ergänzt werden.

Ein neuer kommunaler Wohnungsbau bedarf einer Objektförderung, also des Einsatzes staatlicher Gelder für die Errichtung neuer, guter und bezahlbarer 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. Sie allein kann aber das Wohnungsproblem nicht lösen.

Investitionssteuerung kann nicht im luftleeren Raum existieren, sie muss materiell unterfüttert sein. Es geht nicht um die mehr oder weniger

guten Absichten von Investoren. Die in den vergangenen Jahren im Umfeld der Grünen und der LINKEN diskutierte „neue Gemeinnützigkeit“ hat hier ihre Grenzen, denn eine bloße Steuerentlastung reicht nicht aus. Nicht die Rechtsform der Gemeinnützigkeit, sondern nur eine massive öffentliche Förderung würde es gemeinnützigen Unternehmen ermöglichen, Neubauwohnungen zu sozial akzeptablen Bedingungen zu errichten und zu vermieten. Der Dreh- und Angelpunkt ist auch hier der direkte Einsatz öffentlicher Mittel. Um die bestehende Ungleichheit in der kommunalen Finanzausstattung nicht zu verstärken, muss die Finanzierung auf der Ebene des Bundes und der Länder sichergestellt werden.

Eine solche Veränderung wird nur durch eine demokratische Veränderung der Kräfteverhältnisse, nicht durch Lobbypolitik oder medienwirksame Symbolpolitik umgesetzt werden. Ebenso wie im Bereich der Umweltpolitik handelt es sich um einen langfristigen Prozess, in dem das Selbstverständnis der beteiligten sozialen Akteure sich ändern muss und ändern wird.

Als erster Schritt ist ein Sofortprogramm zur Errichtung von 100.000 neuen Wohnungen pro Jahr im öffentlichen Eigentum nötig und machbar: Das nötige Investitionsvolumen von 18 Milliarden Euro kann zu 40 Prozent – etwa 7 Milliarden Euro – von der öffentlichen Hand direkt aufgebracht werden. Die verbleibenden 60 Prozent sollten kreditfinanziert gedeckt, also von öffentlichen Investitionsbanken akquiriert und bereitgestellt werden.

Neue Regulierung für den Arbeitsmarkt

Ein wichtiges Problem für die Beschäftigten ist die lange Zeit voranschreitende Prekarisierung des Arbeitsmarktes. Sie konnte zwar gebremst und leicht zurückgedrängt werden, bleibt aber auf einem hohen Niveau. Mit einigen Regulierungen würden sich bessere Beschäftigungsbedingungen etablieren lassen: Öffentliche Investitionen könnten vor allem ländliche Regionen berücksichtigen, auch um deren Attraktivität für Ansiedlungen wieder zu stärken. Der Ausbau muss

außerdem begleitet werden durch Qualifizierungsprogramme in der Berufsausbildung und Umschulung sowie durch bessere Bezahlung und bessere Arbeitsbedingungen. Hunderttausende von Arbeitssuchenden könnten durch den dringend notwendigen Personalaufbau im öffentlichen Bereich eine qualifizierte Beschäftigung finden.

Arbeitszeitverkürzung ist gleichzeitig unverzichtbar, um einerseits Arbeitsplätze zu schaffen und andererseits abhängig Beschäftigten mehr Freiräume für ein Leben auch außerhalb der Erwerbsarbeit zu geben und Beruf und Familie besser vereinbaren zu können. Trotz einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden arbeiten die Vollzeitbeschäftigte heute im Schnitt 43,4 Stunden (Bundesanstalt für Arbeitsschutz). Eine Arbeitszeitverkürzung nicht nur mit Lohnausgleich, sondern auch mit Personalausgleich durchzusetzen, erfordert eine sehr viel breitere und härtere Auseinandersetzung. Eine stärkere Verknüpfung der Arbeitszeitbestimmungen mit den Regelungen zur Personalbemessung und Leistungsregulierung sind notwendig.

Ein erfolgversprechender Ansatz liegt in den neuen Formen der Arbeitszeitverkürzung, mit denen die Gewerkschaften wieder in die Offensive gehen: Beschäftigte sollen Rechtsansprüche auf eine Arbeitszeitverkürzung in Form verschiedener Wahlmöglichkeiten bekommen. All diese Wahloptionen sind ein erster Schritt in Richtung einer kurzen Vollzeit, in der Beschäftigte je nach Lebensphase ohne Verlust von Aufstiegschancen und sozialer sowie finanzieller Eigenständigkeit Arbeitszeiten reduzieren und wieder verlängern können. Das führt nicht nur zu einer generellen Reduzierung der Arbeitszeit, sondern baut auch den Unterschied zwischen der relativ gut regulierten Vollzeit und der „Teilzeitfalle“ ab. Die neue kurze Vollzeit sollte in Richtung einer allgemeinen 30-Stunden-Woche gehen. Diese neuen Ansätze müssen gesetzlich abgesichert werden, z.B. durch eine Herabsetzung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit auf zunächst 40 Stunden pro Woche.

Darüber hinaus müssen die Weiterbildungs- und Umschulungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit ebenfalls auf eine präventive Politik umgestellt werden, statt erst bei drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit einzusetzen. Die verbesserten Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld bei einer Weiterbildung, die Aus-

weitung des Beratungsangebots und die Diskussion über einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung sind Schritte in die richtige Richtung. Vor allem Arbeitslose ohne Berufsausbildung, aber auch Arbeitssuchende mit veralteten Qualifikationen oder mit gesundheitlichen Problemen müssen die Chance auf eine Nachqualifizierung oder Umschulung bekommen. Ziel muss es sein, die berufsfachliche Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes sowohl vertikal (Aufstieg) als auch horizontal (Umschulung) zu verbessern und die Segmentierung von Arbeitsmärkten zu reduzieren.

Zunächst müssen atypische Arbeitsverhältnisse eingeschränkt werden, indem die sachgrundlose Befristung von Arbeitsplätzen wieder verboten wird – hier plant die Bundesregierung gemäß Koalitionsvertrag erste, wenn auch unzureichende Schritte. Dies muss in den öffentlich finanzierten Branchen ergänzt werden durch eine Verfestigung der öffentlichen Finanzierung, damit die Träger nicht mehr in befristete Arbeitsverhältnisse mit der „sachlichen“ Begründung befristeter Finanzierungssicherheit ausweichen können. Leiharbeit muss nicht nur gleich entlohnt, sondern wie in Frankreich durch einen Zuschlag besser bezahlt werden, um den häufigen Arbeitsplatzwechsel auszugleichen. Die Sonderregelung für geringfügig Beschäftigte muss aufgehoben, Scheinselbständigkeit untersagt und der Mindestlohn auf 12 Euro angehoben werden.

Kollektive Interessenvertretung durch Betriebs- bzw. Personalräinnen und -räte und Tarifverträge müssen auf Solo-Selbstständige sowie auf Beamtinnen und Beamte ausgeweitet werden. Beschäftigte müssen einen Rechtsanspruch auf einen Wechsel zwischen Vollzeit, Teilzeit und Arbeitsunterbrechung haben, der für bestimmte Phasen (Care-Arbeit, Weiterbildung, Ehrenamt) sozialrechtlich und finanziell abgesichert werden muss. Der Wechsel zwischen Betrieben muss erleichtert werden, indem Transfergesellschaften und ein längerer ALG-I-Bezug die Umqualifizierung und die Arbeitssuche ohne Druck ermöglichen. Diese Ausweitung individueller Rechte muss durch den Schutz von Betriebsräinnen und -räten sowie von Tarifverträgen abgesichert werden: Betriebsratswahlen müssen erleichtert und ihre Verhinderung muss schärfer sanktioniert werden.

Um Abstiegsdynamiken, soziale Ängste und Verfestigungen im Arbeitsmarkt zu vermeiden, bedarf es einer sozialen Sicherung im Falle der Arbeitslosigkeit, die die Marktabhängigkeit der Beschäftigten und damit den Druck zur Wiederbeschäftigung sowie die Akzeptanz qualitativ schlechterer Arbeitsbedingungen vermindert. Dabei müssen auch für ALG-II-Bezieherinnen und -Bezieher armutsfeste Leistungen herauskommen. Die von der SPD geplante Verbesserung des Vermögensvorbehaltens bei Grundsicherungsbezug ist ein Schritt in die richtige Richtung; überfällig ist aber vor allem die Anpassung der Leistungssätze der Grundsicherung an die tatsächlichen Bedarfe der Leistungsbezieherinnen und -bezieher.

Investitionen in die Infrastruktur

Seit Jahren fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein umfassendes Investitions- und Ausgabenprogramm. Dabei geht es nicht um kurzfristige, konjunkturelle Stimuli, sondern um die Deckung gesellschaftlicher Bedarfe und die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Diese Aufgaben hätten unter günstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sogar einfacher umgesetzt werden können. Diese Gelegenheit wurde nicht genutzt. Auf der anderen Seite würde die Umsetzung derzeit für eine Stabilisierung der konjunkturellen Lage sorgen.

Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Investitions- und Ausgabenprogramm von zusätzlich 120 Milliarden Euro jährlich. Sie verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15 Milliarden Euro), kommunale Ausgaben (20 Milliarden Euro), energetische Gebäudesanierung und sozialer Wohnungsbau (20 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (20 Milliarden Euro, inklusive der Mittel für eine Erhöhung der Hartz-IV-Sätze).

Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte gesellschaftliche Bedarfe. Bedarfe konzentrie-

ren sich auf berechtigte Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach besseren Maßnahmen der Daseinsvorsorge und generell nach einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Gleichzeitig zielt dieses Programm darauf, die Beschäftigung und die Masseneinkommen zu steigern. Es geht um den Abbau der Arbeitslosigkeit und zugleich um die Verbesserung der materiellen Lebenslage großer Teile der Bevölkerung.

Gerechte Steuerpolitik zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben

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

- Eine einmalige und auf zehn Jahre gestreckte Vermögensabgabe sollte eingeführt werden. Sie kommt ausschließlich dem Bundeshaushalt zugute. Bemessungsgrundlage ist das Nettovermögen, das oberhalb eines persönlichen Freibetrages von einer Million Euro und zwei Millionen Euro beim Betriebsvermögen liegt.
- Die Vermögensteuer sollte wiederbelebt werden. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als 500.000 Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnerinnen bzw. Ehepartnern, bis das Ehegattensplitting ausläuft, das Doppelte) erhoben werden.
- Der Körperschaftsteuersatz sollte von derzeit 15 Prozent auf 30 Prozent erhöht werden. Die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen werden nicht mehr länger steuerfrei gestellt.
- Die Gewerbesteuer ist zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen.
- Die Kapitaleinkünfte werden wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert.

- Eine breit angelegte Finanztransaktionsteuer sollte zügig eingeführt werden, notfalls im nationalen Alleingang.
- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, insbesondere im Bereich der Betriebsprüfung, wird durch eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung beendet. Die bedingungslose Schließung aller Steueroasen ist mehr als überfällig.
- 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 weitgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent festzuschreiben. Das Ehegattensplitting sollte schrittweise in Abhängigkeit von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften Freibetrages der Ehepartnerin bzw. des des Ehepartners begrenzt werden.
- Der Solidaritätszuschlag muss bleiben. Die Einnahmen werden zur Förderung strukturschwacher Regionen in Ost und West benötigt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich seit langem dafür aus, dass sich Wirtschaftspolitik an den vorhandenen Bedarfen orientiert und nicht an der Verwertungslogik des Kapitals. Eine solche gesellschaftliche Umgestaltung ist aber nur denkbar, wenn durch die Demokratisierung der Wirtschaft auch wirtschaftliche Macht zurückgedrängt wird. Autoritäre Strukturen und die Rückbesinnung auf abgeschottete Nationalstaaten sind dagegen kein Teil der Lösung. Demokratische Politik und die soziale Absicherung von Lebensrisiken jenseits von Profitinteressen kann nicht nur zur Lösung drängender Probleme führen, sie wird auch langfristig den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2019 wurde bis zum 26.03.2019 von folgenden Personen unterstützt:

Udo Achten, Düsseldorf	Herbert Behrens, Osterholz-Scharmbeck
Andrea Adrian, Bremen	Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Susanne Agne, Freiburg	Rüdiger Beins, Barsinghausen
Michael Ahlmann, Blumenthal	Anke Beins, Barsinghausen
Jutta Ahrweiler, Oberhausen	Andreas Beldowski, Lübeck
Detlef Ahting, Braunschweig	Michael Bellwinkel, Dortmund
Markus Albrecht, Düsseldorf	Ralf Beltermann, Hattingen
Matthias Altmann, Weimar	Andreas Beran, Hamburg
Saverio Amato, Stuttgart	Jochen Berendsohn, Hannover
Dr. Werner Anton, Merseburg	Dr. Sabine Berghahn, Berlin
Lutz Apel, Bremen	Tilman Bertepsch, Berlin
Horst Arenz, Berlin	Sabine Beutert, Köln
Dieter Argast, Erlangen-Buchenhof	Wolfgang Bey, Chemnitz
Norbert Arndt, Herne	Ortwin Bickhove-Swiderski, Dülmen-Rorup
Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden	Rainer Bicknase, Langen
Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld	Prof. Dr. Heinz Bierbaum, Saarbrücken
 	Monika Bietz, Nieder-Olm
Erich Bach, Bad Nauheim	Dr. Fritz Bilz, Köln
Jana Bachert, Freiburg	Dr. Detlef Bimboes, Berlin
Dr. Volker Bahl, Pullach	Thomas Birg, Hattingen
Berthold Balzer, Fulda	Matthias W. Birkwald, Köln
Robert Bange, Oelde	Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Ursula Bär, Kall	Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Stephan Bartjes, Krefeld	Andreas Blechner, Burgdorf
Hagen Battran, Heuweiler	Prof. Dr. André Bleicher, Biberach
Jochen Bauer, Herne	Dr. Antje Blöcker, Ilsede-Münstedt
Juliane Baxmann, Paderborn	Günter Bloitzheim, Köln
Wolfgang Bayer, Berlin	Matthias Blöser, Frankfurt am Main
Mechthild Bayer, Karlsruhe	Josef Böck, Großenseebach
Herbert Bayer, Frankfurt am Main	Peter-Josef Boeck, Bielefeld
Helmut Becker, Köln	Peter Boettel, Göppingen
Dr. Steffen Becker, Karben	
Friedrich-Karl Beckmann, Pinneberg	
Dr. Peter Behnen, Breitnau	
Prof. Dr. Hermann Behrens, Klein Vielen	

MEMORANDUM 2019

Karl-Heinz Böhme, Wolfenbüttel
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup, Witten
Volker Borghoff, Oberhausen
Reinhard Borgmeier, Paderborn
Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Manfred Böttcher, Hannover
Maren Bracker, Kassel
Giesela Brandes-Steggewertz,
Osnabrück
Franz Brandl, Lam
Klaus Brands, Drolshagen
Monika Brandt, Dortmund
Lothar Bratfisch, Herford
Dietrich Brauer, Oberhausen
Hugo Braun, Düsseldorf
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,
Magdeburg
Peter Braun, Rödinghausen
Leo Braunleder, Wuppertal
Carsten Bremer, Braunschweig
Ulrike Breth, Koblenz
Dr. Oskar Brilling, Schwelm
Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
Dr. Olaf Brockmann, Berlin
Theresa Bruckmann, Worpswede
Dr. Klaus Brülls, Herzogenrath
Karin Brugger, Neu-Ulm
Dr. Wiebke Buchholz-Will,
Nordhorn
Wolfgang Buckow, Berlin
Prof. Dr. Margret Bülow-
Schramm, Hamburg
Hans-Ulrich Bünger, Freudenstadt
Jürgen Burger, Bremen
Günter Burkart, Offenbach
Günter Busch, Reutlingen
Prof. Dr. Klaus Busch, Brake
Dr. Ulrich Busch, Berlin
Veronika Buszewski, Herne
Rainer Butenschön, Hannover
Dr. Carolin Butterwegge, Köln

Prof. Dr. Christoph Butterwegge,
Köln

Luis Caballero-Sousa, Mainz
Jörg Cezanne, Mörfelden-Walldorf
Dr. Christian Christen, Berlin
Heinz-Günter Clasen, Duisburg
Astrid Clauss, Mainz
Martine Colonna, Hamburg
Peter-Martin Cox, Frankfurt
am Main

Annette Dahms, Nürnberg
Monika Damaschke, Lüneburg
Dr. Klaus Dammann, Hamburg
Holger Dankers, Stade
Hans Decruppe, Bergheim
Fredrik Dehnerdt, Hamburg
Wolfgang Denecke, Leipzig
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Walter Deterding, Hannover
Richard Detje, Ahrensburg
Karsten Deutschmann, Berlin
Theodor Dickmann, Bad Homburg
Raoul Didier, Berlin
Joachim Diebitsch, Seelze
Dr. Andreas Diers, Bremen
Reinhard Dietrich, Bremerhaven
Joachim Dillinger, Berlin
Helmut Dinter, Wessobrunn
Martina Ditzell, Northeim
Florian Dohmen, Duisburg
Hans-Peter Dohmen, Remscheid
Wolfgang Dohn, Hanau
Jochen Dohn, Hanau
Prof. Dr. Ulrich Dolata, Stuttgart
Günter Domke, Düsseldorf
Harry Dominik, Bielefeld
Werner Dreibus, Wagenfeld
Dieter Dressel, Berlin
Rolf Düber, Erfurt

Dr. Dominik Düber, Betzdorf	Marion Fisch, Hamburg
Dr. Dietmar Düe, Kassel	Prof. Dr. Dietrich Fischer, Potsdam
Jochen Dürr, Schwäbisch Hall	Maria Fischer, Biessenhofen
Jochen Ebel, Borkheide	Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
Michael Ebenau, Jena	Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
Claudia Eberhard, Hannover	Volker Fischer, Berlin
Roman Eberle, Dortmund	Claudia Flaisch, Marl
Horst Eberlein, Pettstadt	Tino Fleckenstein, Aschaffenburg
Dirk Ebert, Radebeul	Hermann Fleischer, Salzgitter
Raimund Echterhoff, Wuppertal	Wolfgang Förster, Speyer
Prof. Dr. Andreas Eis, Kassel	Uwe Foullong, Bottrop
Prof. Dr. Dieter Eißen, Gießen	Michael Frank, Hildesheim
Stephan Elkins, Marburg	Otfried Frenzel, Chemnitz
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen	Dr. Joke Frerichs, Köln
Gerhard Endres, München	Dr. Michael Frey, Berlin
Dieter Engel, Wiesbaden	Günter Frey, Burgau
Klaus Engelbrecht, Bochum	Christoph Freydorf, Bernkastel-
Joachim Ernst, Bremen	Kues
Otto Ersching, Lüdenscheid	Daniel Friedrich, Hamburg
Rolf Euler, Recklinghausen	Klaus Friedrich, Würzburg
Walter Fabian, Hannover	Marianne Friemelt, Frankfurt
Wolfgang Faissner, Aachen	am Main
Annette Falkenberg, Kiel	Rainer Fritzsche, Berlin
Jürgen Falkenstein, Göppingen	Edith Fröse, Duisburg
Frank Fassin, Köln	Dr. Philipp Gabsch, Rostock
Hinrich Feddersen, Hamburg	Ludger Gaillard, Göttingen
Josef Fehlhardt, München	Gabriela Galli, Werther
Ansgar Fehrenbacher, Lauterbach	Prof. Dr. Berthold Gasch,
Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg	Baiersbronn
Jörg Ferrando, Frankfurt am Main	Thomas Gauger, Essen
Herbert Fibus, Übach-Palenberg	Claire Gautier, Bremen
Harald Fiedler, Friedrichsdorf	Dieter Gautier, Bremen
Prof. Dr. Klaus Fiedler, Radeberg	Elmar Gayk, Trebel
Dr. Ulrich Fiedler, Berlin	Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
Bernd Fiegler, Köln	Werner Geest, Wedel
Dr. Fritz Fiehler, Husum	Andreas Gehrke, Hannover
Adrijana Filehr, Neckargemünd	Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
Josef Filipek, Lüdenscheid	Hagen
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel	Udo Gelhausen, Burscheid
	Justin Gentzer, Berlin

MEMORANDUM 2019

Dr. Roman George, Diez
Dr. Cord-Albrecht Gercke,
Geilenkirchen
Sebastian Gerhardt, Berlin
Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,
Obertshausen
Renate Gerkens, Bad Malente
Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger,
Bielefeld
Dr. Sabine Gerold, Leuna
Lisa Gesau, Northeim
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
Heiko Glawe, Berlin
Marlu Gleiser, Bad Hersfeld
Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
Christian Gloede, Bremen
Horst Gobrecht, Ober-Flörsheim
Joachim Gogoll, Nottuln
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt am
Main
Manfred Gornik, Gladbeck
Thomas Gorsboth, Bad Orb
Maik Gößling, Köln
Arno Gottschalk, Bremen
Ralph Graf, Goslar
Gerhard Grawe, Ense
Dr. Herbert Grimberg, Hamburg
Herbert Grimm, Dortmund
Henning Groskreutz, Oberursel
Julia Großholz-Michniok,
Aschaffenburg
Christoph Großmann, Salzgitter
Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen,
Hamburg
Günter Grzega, Treuchtlingen
Dr. Wolfgang Göttler, Halle

Dr. Elsa Hackl, Wien
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange,
Düsseldorf

Elke Hahn, München
Volker Hahn, Bad Gandersheim
Dr. Barbara Hähnchen, Panketal
Ellen Hainich, Lindenberg
Ulf Halbauer, Ilsenburg
Andreas Hallbauer, Berlin
Matthias Hammacher, Essen
Andreas Hammer, Östringen
Jürgen Hartmann, Wolfenbüttel
Rosmarie Hasenkov, Wuppertal
Rüdiger Hauff, Stuttgart
Wolfgang Haupt, Renningen
Rosi Haus, Münster
Kornelia Haußermann, Rastede
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
am Main
Lothar Havemann, Leipzig
Helga Hecht, Bielefeld
Jörg Heiderich, Hofgeismar
Alexander Heieis, Itzehoe
Michael Hein, Schwelm
Dr. Cornelia Heintze, Leipzig
Dieter Heisig, Gelsenkirchen
Julius Heller, Tübingen
Prof. Dr. Fritz Helmedag,
Chemnitz
Jürgen Hennemann, Ebern
Prof. Dr. Peter Hennicke,
Wuppertal
Peter Henrich, Flemlingen
Dr. Detlef Hensche, Berlin
Renate Henscheid, Essen
Dr. Frank W. Hensley, Dossenheim
Jürgen Hentzelt, Dortmund
Michael Hermund, Bochum
Prof. Dr. Peter Herrmann, Berlin
Philipp Hersel, Berlin
Stefan Herweg, Berlin
Prof. Dr. Gerhard Heske, Berlin
Dr. Horst Hesse, Leipzig
Jan-Hendrik Heudtlass, Gütersloh

- Dr. Ludwig Heuwinkel, Bielefeld
Olaf Hey, Hamburg
Hermann Hibbeler, Lage
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Georg Hiermann, Herzogenaurach
Nicolaus Hintoglou, Düsseldorf
Lieselotte Hinz, Düsseldorf
Beate Hoffmann, Hanau
Bernhard Hoffmann, Eppelheim
Heinz Hoffmann, Gröditz
Dr. Heinz-Gerd Hofschen, Bremen
Helmut Holtmann, Bremen
Christine Holzing, Koblenz
Jürgen Höllerhoff, Bielefeld
Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
Günter Hoof, Wettringen
Jonas Christopher Höpken,
Oldenburg
Roland Hornauer, Erlangen
Frank Hornschu, Kiel
Jürgen Horstmann, Berlin
Dr. Joachim Hösler, Marburg
Anett Hübner, Lenggries
Rainer Hübner, Lenggries
Gerd Huhn, Friedrichskoog
Martin Huhn, Mannheim
Frank Hühner, Frankfurt (Oder)
Doris Hülsmeier, Bremen
Dr. Klaus Humml, Düsseldorf
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
Pohlheim
Franz Hüwe, Wettringen
- Tamer Ilbuga, Bremen
Dr. Norbert Irsch, Schwalbach
- Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
Michael Jäkel, Köln
Dr. Florian Janik, Erlangen
Christoph R. Janik, Wesseling
Dr. Dieter Janke, Leipzig
- Prof. Dr. Jörn Janßen, London
Helmut Janßen-Orth, Hamburg
Anne Jenter, Frankfurt am Main
Brigitte Jentzen, Flörsbachtal
Christoph Jetter, Darmstadt
Berith Jordan, Lübeck
Michael Jung, Hamburg
Karin Junge-Kühne, Detmold
Jörg Jungmann, Wiesbaden
Luthfa Jungmann, Wiesbaden
Jürgen Jürgens, München
Dr. Heiner Jüttner, Aachen
- Ingrid Kagermeier, Erlangen
Armin Kaltenbach, Affalterbach
Dr. Irmtraud Kannen,
Cloppenburg
Tobias Kaphegyi, Tübingen
Michael Karnetzki, Berlin
Bernd Kaßbaum, Frankfurt
am Main
Manfred Kays, Braunschweig
Dr. Andreas Keller, Frankfurt
am Main
Karin Kettner, Münster
Thomas Keuer, Duisburg
Sabine Kiel, Laatzen
Werner Kiepe, Düsseldorf
Dierk Kieper, Bonn
Wolfgang Killig, Hamburg
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker,
Berlin
Peter Kleemann, Löhnberg
Manfred Klei, Bad Salzuflen
Prof. Dr. Hans-Dieter Klein,
Segebiet Mansfelder Land
Dr. Angelika Klein, Segebiet
Mansfelder Land
Sigmar Kleinert, Frankfurt
am Main
Ansgar Klinger, Krefeld

MEMORANDUM 2019

Dr. Bernhard Klinghammer,
Ronnenberg
Helmut Klingl, Amstetten
Lars Klingsing, Garbsen
Pat Klinis, Heidelberg
Jürgen Klute, Herne
Dieter Knauß, Waiblingen
Reiner Harald Knecht, Berlin
Prof. Dr. Hans Knop,
Schulzendorf
Prof. Dr. Helmut Knüppel,
Bielefeld
Dieter Knutz, Elsfleth
Cornelia Koch, Braunschweig
Erich Koch, Schwalenberg
Hajo Koch, Dortmund
Horst Koch-Panzner, Bruchköbel
Michael Kocken, Nürtingen
Sandra Kocken, Nürtingen
Roland Kohsieck, Hamburg
Harald Kolbe, Hannover
Otto König, Hattingen
Stefan Konrad, Herne
Prof. Christian Kopetzki, Kassel
Wilhelm Koppelmann, Bramsche
Prof. Dietrich-W. Köppen, Berlin
Norbert W. Koprek, Hameln
Ina Korte-Grimberg, Hamburg
Marion Koslowski-Kuzu,
Salzgitter
Michael Kotzian, Bottrop
Martin Krämer, Frankfurt
am Main
Horst Kraft, Düsseldorf
Lothar Kraschinski, Wuppertal
Dr. Ute Kratzmeier, Bretten
Dieter Krause, Neustadt
Heike Krause, Dortmund
Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
Stefan Kreft, Essen
Jutta Krellmann, Coppenbrügge
Peter Kremer, Castrop-Rauxel
Lucas Krentel, Berlin
Diana Krohe, Bad Oldesloe
Tobias Kröll, Tübingen
Prof. Dr. Tobias Kronenberg,
Aachen
Günter Kronschnabl, Wald
Ulrich Kröpke, Bielefeld
Manuela Kropp, Brüssel
Heinz-Jürgen Krug, Rüsselsheim
Beate Krügel, Hannover
Martin Krügel, Hannover
Lothar Krüger, Ascheberg
Reinhard Krüger, Hannover
Dr. Stephan Krüger, Berlin
Bernd Krumme, Kassel
Werner Krusenbaum, Mülheim
an der Ruhr
Klaus Jürgen Kubig, Mühlheim
an der Ruhr
Werner Kubitzka, Salzgitter
Hajo Kuckero, Bremen
Michael Kuehn, Münster
Michael Kugelmann, Neu-Ulm
Marianne Kugler-Wendt,
Heilbronn
Lothar Kuhlmann, Bielefeld
Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
Rolf Kulas-Von Suntum,
Hattingen
Stefanie Kümmel, Neuss
Alfons Kunze, Germering
Peter Kurbjuweit, Hameln
Norbert Kurth, Vettweiß
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg
Knut Langenbach, Berlin
Horst Langmaak, Feldkirchen
Winfried Lätsch, Berlin
Markus Lauber, Köln
Bernd Lauenroth, Hattingen

Richard Lauenstein, Lehrte	Frank Mannheim, Hannover
Steven Lavan, Kassel	Dr. Sabine Manning, Berlin
Rainer Lehmann, Frankfurt am Main	Manfred Margner, Oldenburg
Dr. Steffen Lehndorff, Köln	Dr. Peter Marquard, Bremen
Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul	Prof. Dr. Ralf-Michael Marquardt, Lüdinghausen
Ulrich Leicht, Dortmund	Wolfgang Marquardt, Solingen
Bruno Leidenberger, Feldkirchen	Heico Marschner, Bremerhaven
Dr. André Leisewitz, Weilrod	Heinz Martens, Oberhausen
Rolf Lemm, Glava, Schweden	Heike Marx, Straußfurt
Ralph Lenkert, Berlin	Uta Matecki, Klein Vielen
Henning Lenz, Köln	Philipp Mattern, Berlin
Christoph Lieber, Hamburg	Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg
Georg Liebl, Leidersbach	Horst Maylandt, Sprockhövel
Hartmut Limbeck, Zetel	Frank Mecklenburg, Schwerin
Hartmut Lind, Bad Münster	Klaus Mehnert, Radolfzell
Godela Linde, Marburg	Christine Meier, Berlin
Beate Lindemann, Rugensee	Michael Meineke, Hamburg
Hedwig Lindemann, Rugensee	Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin
Bernd-Axel Lindenlaub, Teupitz	Gerhard Meiwald, Friedberg
Ralf Linder, Hamburg	Jörg Melz, Hannover
Axel Lippek, Bochum	Beate Mensch, Wiesbaden
Wolfgang Lippel, Nienburg	Helmut Menzel, München
Jochem Loeber, Übach-Palenberg	Reinhard Meringer, Hof
Dr. Barbara Loer, Bremen	Marco Merten, Paderborn
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt am Main	Jonas Metz, Düsseldorf
Walter Lohne, Aachen	Thomas Meyer-Fries, München
Regine Lück, Rostock	Jörg Miehe, Göttingen
Barbara Ludwig, Ober-Ramstadt	Dr. Hans Mittelbach, Berlin
Jürgen Luschberger, Düsseldorf	Dr. Wolfgang Mix, Berlin
Sibylle Lust, München	Prof. Günther Moewes, Dortmund
Lothar Lux, Herten	Peter Mogga, Stolberg
Henry van Maasakker, Nimwegen	Annegret Mohr, Bonn
Dr. Jens Maeße, Mainz	Dr. Katrin Mohr, Berlin
Carsten Maier, Frankfurt am Main	Gerald Molder, Braunschweig
Martin Mair, Wien	Manfred Moos, Frankfurt am Main
Carsten P. Malchow, Lübeck	Melanie Mörschen, Hamburg
Annette Malottke, Koblenz	Kai Mosebach, Oberursel
Gerd Mankowski, Flensburg	Dr. Gernot Mühge, Bochum

MEMORANDUM 2019

Marc Mulia, Oberhausen
Bernhard Müller, Hamburg
Gregor Müller, Kabelsketal
Prof. Dr. Klaus Müller, Lugau
Klaus Müller-Wrasmann,
Hannover
Michael Müller, Berlin
Petra Müller, Hamburg
Werner Müller, Bremen
Dr. Frank Mußmann, Göttingen
Uwe Myler, Bonn

Jochen Nagel, Groß-Gerau
Dr. Georg Nagele, Hannover
Martin Nees, Köln
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
Joachim Neu, Berlin
Bernd Neubacher, Lübeck
Klaus Neuvians, Dortmund
Dieter Nickel, Oldenburg
Manfred Nieft, Bremen
Edeltraut Nülle, Detmold
Laurenz Nurk, Dortmund

Ralf Oberheide, Springe
Dr. Paul Oehlke, Köln
Hans Oette, Neuenstadt
Jürgen Offermann, Neustadt
am Rübenberge
Gabriele Osthushenrich,
Hannover
Brigitte Ostmeyer, Holzgerlingen
Dr. Rainald Ötsch, Berlin
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
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
Jörn Pfeifer, München
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn-
Jessnitz
Klaus Pickshaus, Frankfurt am Main
Fabian Pilz, Hanau
Michael Pilz, Hanau
Rainer Pink, Berlin
Dr. Ralf Pohl, Theisenort
Prof. Dr. Jan Priewe, Berlin
Martin Prinz, Hansestadt Stendal
Dieter Prottengeier-Wiedmann,
Roth
Patrick Prüfer, Mühlheim an der
Ruhr
Prof. Dr. Ralf Ptak, Wankendorf
Dieter Pysik, Walldürn

Michael Quetting, St. Ingbert

Mark Rackles, Berlin
Lilo Rademacher, Friedrichshafen
Björn Radke, Bahnhof
Jana Rasch, Wuppertal
Stefan Rascher, Fulda
Andreas Raschke, Meßstetten
Wolfgang Räschke, Coppenbrügge
Oliver Rath, Hünstetten
Dr. Paul Rath, Münster
Peter Rauscher, Nürtingen
Heinz Rech, Essen
Alexander Recht, Köln
Herbert Recker, Hameln
Frank Rehberg, München

- Hans-Joachim Reimann, Bremen
Jörg Reinbrecht, Hannover
Dr. Sabine Reiner, Kleinmachnow
Stefanie Marie Reinwarth,
 Fürstenfeldbruck
Christian Reischl, München
Prof. Dr. Jörg Reitzig, Mannheim
Herbert Rensing, Blomberg
Thomas Ressel, Kelkheim
Dr. Norbert Reuter, Berlin
Christa Revermann, Berlin
Thomas Rexin, Regensburg
Fabian Richter, Chemnitz
Dr. Gerhard Richter, Buckow
Harald Richter, Alsdorf
Myriam Riedel, Berlin
Anne Rieger, Graz
Frank Riegler, Bubenreuth
Siegfried Riemann, Bruchköbel
Michael Ries, Hannover
Prof. Dr. Rainer Rilling, Marburg
Juana Riquelme Ahumada,
 Bielefeld
Willi Robertz, Windeck
Günter Roggenkamp, Moers
Katharina 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, Kassel
Stefan Rudschinat, Hamburg
Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld
Dieter Ruhbaum, Hamburg
Walter Rüth, Ratingen
Yvonne Sachtje, 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
Dietmar Schäfers, Gelsenkirchen
Manfred F.g. Schäffer,
 Bad Oeynhausen
Remo Schardt, Mömbris
Angela Scheffels, Neuberg
Christoph Scherzer, Düsseldorf
Dr. Egbert Scheunemann, Hamburg
Dr. Bettina Schewe, Oldenburg
Burkhard Schild, Aachen
Heiner Schilling, Bremen
Henning Schimpf, Stuttgart
Dominik Schirmer, Kieferfelden
Jörg Schledorn, Hagen
Dr. Andreas Schlegel, Northeim
Gudrun Schleitt, Coesfeld
Thorsten Schlitt, Mülheim an der
 Ruhr
Fabian Schmid, Hamburg
Christian Schmidt, Olten
Detlev Schmidt, Duisburg
Gabriele Schmidt, Gladbeck
Gisbert W. Schmidt, Hamburg
Gudrun Schmidt, Frankfurt am
 Main
Marlis Schmidt, Salzgitter
Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen
Thomas Schmidt, Düsseldorf
Werner Schmidt, Stuttgart
Martin Schmidt-Zimmermann,
 Braunschweig

MEMORANDUM 2019

Horst Schmitthennner,
Niedernhausen
Werner Schmitz, Bremen
Gerhard Schneider, Ellwangen
Gottfried Schneider, Hallerndorf
Günter Schneider, Unna
Klaus Schneider, Hamburg
Dr. Olaf Schneider, Stuttgart
Lino Schneider-Bertenburg,
Düsseldorf
Michael Schnitker, Rosenheim
Dr. Wolfgang Schober, Bremen
Wilfried Schönberg, Braunschweig
Andreas Schönfeld, Leipzig
Christian Schreiner, Oberursel
Dr. Patrick Schreiner, Bielefeld
Prof. Dr. Mechthild Schrooten,
Berlin
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Katharina Schüler, Witten
Karin Schüller-Mirza, Frankfurt
am Main
Matthias Schult, Detmold
Benjamin Schulz, Mainz
Guido Schulz, Freiburg
Hans-Peter Schulz, Wuppertal
Hartmut Schulz, Wunstorf
Thorsten Schumacher, Hannover
Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,
Berlin
Bernd Schüngel, Berlin
Prof. Dr. Susanne Schunter-
Kleemann, Bremen
Dr. Bernd Schütt, Friedrichsdorf
Kevin Schütze, Berlin
Prof. Dr. Jürgen Schwark,
Bocholt
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Reinhard Seiler, Lemgo
Dr. Friedrich Sendelbeck,
Nürnberg
Gerd Siebecke, Hamburg
Reinhold Siegers, Mönchengladbach
Jutta Simon, Bielefeld
Dr. Ralf Sitte, Berlin
Alfred Skambraks, Berlin
Harry Skiba, Braunschweig
Gert Söhnlein, Kist
Margarete Solbach, Helpsen
Stephan Somberg, Köln
Dr. Jörg Sommer, Bremen
Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
Thomas Sorg, Altbach
Bernd Spitzbarth, Straußfurt
Uwe Spitzbarth, Dortmund
Gabriel Spitzner, Düsseldorf
Sonja Staack, Berlin
Martina Stackelbeck, Dortmund
Andreas Stähler, Niedernhausen
Jürgen Stamm, Stuttgart
Sybille Stamm, Stuttgart
Miladinka Stancic, Detmold
Enrico Stange, Leipzig
Siegfried Staupf, Brühl
Alfred Staudt, Schmelz
Theo Steegmann, Duisburg
Robert Steinigeweg, Ibbenbüren
Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
Brigitte Stelze, Bielefeld
Kurt Stenger, Berlin
Prof. Dr. Brigitte Stepanek,
Greifswald
Hartmut Stinton, Bremen
Volker Stöckel, Osnabrück
Gerd Stodollick, Arnsberg
Klaus Störch, Flörsheim
Dr. Detlev Sträter, München
Manfred Sträter, Dortmund
Jürgen von Strauwitz, Dresden
Rita Stuke-Pütz, Bielefeld

- Tim Stüttgen, Lübeck
Helmut Süllwold, Dortmund
Wolfgang Süß, Fürth
- Ingo Tebje, Bremen
Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
Elke Theisinger-Hinkel,
Kaiserslautern
Anneliese Thie, Aachen
Philipp Thom, Schleswig
Andreas Thomsen,
Bad Zwischenahn
Matthias Thomsen, Hamburg
Ulrich Thöne, Berlin
Matthias Threin, Köln
Christian Thym, Ludwigsburg
Michael Tiemens, Idstein
Dr. Lothar Tippach, Leipzig
Zayde Torun, Düsseldorf
Günter Treudt, Berlin
Albrecht Triller, Eberswalde
Wolfgang Trittin, Darmstadt
Dr. Axel Troost, Leipzig
Dr. Manuela Troschke, Bad Tölz
Antje Trosien, Ulm
Uwe Tschirner, Mülheim
Manfred Tybussek, Mühlheim
am Main
- Hüseyin Ucar, Bochum
Manfred Ullrich, Dortmund
Derlef Umbach, Hamburg
Marco Unger, Rottenburg
Hermann Unterhinninghofen,
Frankfurt am Main
Franz Uphoff, Frankfurt am Main
Dr. Hans-Jürgen Urban, Frankfurt
am Main
René Vits, Dresden
Stefani Voges, Hamburg
Willi Vogt, Bielefeld
- Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
Heribert Völler, Kassel
Detlev von Larcher, Weyhe
Bernd Vorlaeufer-Germer, Bad
Homburg
Andreas de Vries, Hannover
Reinhard van Vugt, Siegbach
- Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf
Prof. Dr. Roderich Wahsner,
Bremen
Prof. Dr. Dieter Walter, Potsdam
Hans-Dieter Warda, Bochum
Veronika Warda, Bochum
Dr. Bert Warich, Berlin
Wilhelm Warner, Hannover
Hugo Waschkeit, Ronnenberg
Georg Wäsler, Taufkirchen
Jürgen Wayand, Bremen
Dr. Roberta Weber, Frankfurt
am Main
Claudia Weber, München
Marianne Weg, Wiesbaden
Dr. Diana Wehlau, Bremen
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
Alban Werner, Aachen
Christina Wesemann, Blomberg
Markus Westermann, Bremen
Ulrich Westermann, Frankfurt
am Main
Gerhard Wick, Geislingen
Roland Wiegmann, Hamburg
Margarete Wiemer, Frankfurt
am Main

Angelika Wiese, Düsseldorf
Michael Wiese, Herne
Franziska Wiethold, Berlin
Gerd Will, Nordhorn
Sven Wingerter, Wald-Michelbach
Thomas Winhold, Frankfurt
am Main
Arne Winkelmann, Köln
Burkhard Winsemann, Bremen
Johannes Wintergerst,
Queidersbach
Darijusch Wirth, Nienburg
Sabrina Wirth, Nienburg
Viktor Wittke, Peine
Herbert Wöhrl, Abensberg
Dagmar Wolf, Bochum
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
Hans-Otto Wolf, Dortmund

Harald Wolf, Berlin
Jürgen Wolf, Braunschweig
Rüdiger Wolff, Berlin
Petra Wolfram, Hattingen
Jürgen Wörner, Berlin
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden

Anke Zaar, Köln
Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
Burkhard Zastrow, Tönning
Prof. Dr. Norbert Zdrowomyslaw,
Nisdorf
Prof. Dr. Jochen Zimmer,
Duisburg
Prof. Dr. Karl Georg Zinn,
Wiesbaden
Kay Zobel, Rostock
Dietmar Zoll, Rostock

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Die Energiewende als europäisches Fortschrittsprojekt

Der Klimawandel ist sichtbar, messbar und beschleunigt sich. Die zur Abwendung irreversibler Schäden erforderliche Energiewende ist ein sozial-ökologisches Langfristprojekt und zentral für den Klimaschutz. Sie muss auf deutscher und europäischer Ebene konzeptionell zusammengedacht werden und hat dabei zugleich das Potenzial, der Europäischen Union einen zukunftsorientierten Inhalt zu geben. Idealerweise würde sie angefeuert durch gemeinschaftliche Initiativen der beiden ökonomischen Schwergewichte Frankreich und Deutschland. Energiewende bedeutet neben vollständiger Dekarbonisierung auch die Abkehr von risikobehafteten Techniken wie der Atomenergie und der unterirdischen CO₂-Speicherung (CCS).

Die Bilanz der deutschen Energiewende ist gemischt. Trotz ambitionierter Ziele ist sie bisher im Wesentlichen eine Stromwende geblieben. Die Gebäudewende hat nur zaghaft begonnen und die Verkehrswende wurde stark vernachlässigt. Grund zur Zuversicht bietet allerdings der beeindruckende wissenschaftliche Konsens, dass eine ambitionierte Klimaschutzpolitik nicht nur machbar ist, sondern auch erhebliche positive wirtschaftliche und soziale Nebeneffekte mit sich bringt. Dies gilt für Deutschland wie auch für die Europäische Union insgesamt.

Richtigerweise gehört die Steigerung der Energieeffizienz zu den Prioritäten der Europäischen Union. Denn der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch kann umso schneller angehoben werden, je erfolgreicher der verbleibende Energieverbrauch durch eine massive Einsparstrategie gesenkt wird. Die Energiewende als gesellschaftliches Umbauprojekt setzt koordinierte Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sowie partizipative Elemente voraus. Neben Geboten für die Produktionsseite, einer flankierenden Suffizienzpolitik, der CO₂-Bepreisung und nationalen Programmen zur energetischen Gebäudesanierung gehören Transformationsfonds zu den Schlüsselementen der Energiewendepolitik.

Die Energiewende kann nur im Sinne eines sozial-gerechten Umbaus gelingen. Dies verlangt weit mehr als die Berücksichtigung einer „sozialen Komponente“: Notwendig ist eine sozialpolitisch insgesamt ausgewogenere Steuerung und Instrumentenauswahl bei der Energiewende, als sie bisher üblich war. Ökonomie, Gesellschaft und Ökologie können nicht als getrennte, unabhängige Systeme verstanden und behandelt werden. Dies bedeutet einen hohen wissenschaftlichen Anspruch, dem sich die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik in Zukunft verstärkt stellen will.

Dieses Kapitel stützt sich auf das 2019 im Oekom-Verlag erschienene Buch von Peter Hennicke, Jana Rasch, Judith Schröder und Daniel Lorberg: „Die Energiewende als europäisches Fortschrittsprojekt“. Die Autorinnen und Autoren danken Jochen Luhmann, Stefan Thomas und Michael Müller für wichtige Hinweise und Lisa Kolde für ihre Redaktion.

1.1 Vorbemerkung

Europa braucht eine neue Fortschrittsvision, eingebunden in ein generelles sozial-ökologisches Reformkonzept. Eine Europäisierung der Energiewende ist dafür grundlegend. Sie ist ein notwendiger, wenn auch kein ausreichender Schritt in Richtung umfassenderer Reformen. Und sie impliziert eine Geschichte (ein „Narrativ“) über eine positive sozial-ökologische Reformvision, die zukunfts- und mehrheitsfähig ist und der „Europäischen Idee“ einen zukunftsorientierten Inhalt geben kann: Die Energiewende gleicht einem Generationenvertrag, bei dem die heutige Generation eine schrittweise Ablösung des gesamten fossilen und nuklearen Energiesystems im 21. Jahrhundert durch Energieeffizienz, Energiesparen und erneuerbare Energien vorfinanziert und die Umsetzungsprozesse organisiert, um Kinder, Enkel, zukünftige Generationen und die sich noch entwickelnden Länder und Völker vor den Risiken eines nicht erneuerbaren Energiesystems zu schützen – und um langfristig die Großrisiken von Ressourcenkriegen um Öl oder katastrophale Nuklearunfälle zu vermeiden. Dieses Fortschrittsprojekt

ist visionär, aber hinreichend konkret, um als machbarer und weltweit verallgemeinerbarer Fortschritt für die Lebensqualität der Menschen in Europa und andernorts wahrgenommen zu werden.

Eine echte Energiewende bedeutet also die Transformation zu einem vollständig dekarbonisierten, risikominimalen (u.a. atomenergiefreien) und sozial- wie wirtschaftsverträglichen Energiesystem. Diese Transformation ist Voraussetzung und Treiber für den Klima- und Ressourcenschutz und ein sozial-ökologisches Langfristprojekt. Eine solche überaus ambitionierte sozial-ökologische Transformation ist ein historisch bisher einmaliger und über Jahrzehnte – mindestens bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts – andauernder Prozess.

Dieses Langfristprojekt verlangt einen radikalen Richtungswechsel von Produktions- und Konsumweisen sowie einen politischen Qualitätssprung zu mehr Demokratisierung von Energiepolitik und -wirtschaft. Scheitert das Projekt, dann steht die zukünftige Reformfähigkeit von Wirtschaft und Politik im und über den globalen Kapitalismus hinaus generell in Frage.

Es ist gleichwohl nicht sicher, dass eine Transformation des europäischen Energiesystems in diesem Sinne gelingt. Aber wesentliche Weichen in die richtige Richtung sind gestellt. Und deshalb erscheint es aussichtsreich, dafür in Worten und Taten zu streiten.

Ein wirkliches Fortschrittsprojekt kann nur gelingen, wenn die nationalen und internationalen Zusammenhänge zwischen der sozialen und der ökologischen Krise verstanden und *integrierte Lösungsstrategien* entwickelt und umgesetzt werden. UN-Generalsekretär António Guterres hat auf der Weltklimakonferenz in Katowice (COP 24 im Dezember 2018) die weltweit zögerliche Klimaschutzpolitik nicht nur als „unmoralisch“, sondern auch als für die Menschheit „selbstmörderisch“ bezeichnet. Das ist nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen (Steffen et al. 2018) keine rhetorische Übertreibung. Das Wort des Jahres 2018 ist daher auch „Heißzeit“, es bringt in populärwissenschaftlicher Form die Wetterextreme des Jahres 2018 in den Zusammenhang eines denkbaren katastrophalen Klimawandels. Diese die Menschheit gefährdenden Dimensionen des Klimawandels werfen daher ein Schlaglicht auf alle anderen gesellschaftlichen Bereiche. Sie

bestimmen insofern auch die Kontexte für Lösungsformen der sozialen Krise.

1.2 Ein neuer Politikstil ist notwendig: langfristig und systemisch orientiert

Wirtschafts- und Fiskalpolitik haben einen Zeithorizont von politischen und ökonomischen „Konjunkturzyklen“ über wenige Jahre, die Wechselwirkungen mit den langfristigen öko-sozialen Trends und Krisen werden nicht systematisch einbezogen. Den kurzfristigen und segmentierten Analysen traditioneller Politikbereiche entspricht eine oft reaktive, strukturkonservative und marktgläubige Politik, die mit dem sich entwickelnden leitzielorientierten und langfristig ausgerichteten Politikstil auf den Feldern der Klima-, Ressourcen- und Umweltpolitik nicht mehr kompatibel ist. In ökonomischer Hinsicht bedeutet eine leitzielorientierte, ambitionierte Klima- und Ressourcenschutzpolitik einen angekündigten, staatlich beschleunigten ökonomischen Strukturwandel, dessen Chancen und Herausforderungen aber zu wenig analysiert und daher unzureichend vorsorgend, sozial- und wirtschaftsverträglich gestaltet werden. Mit einem Wort: Es geht um eine „große Transformation“ (WBGU) zu wirklicher Nachhaltigkeit.

Definiert man, durchaus normativ, Nachhaltigkeit als „nicht auf Kosten von Um-, Mit- und Nachwelt produzieren und konsumieren“, dann formuliert dies einen hohen wissenschaftlichen Anspruch auch an neues Nachdenken und systembewussteres Schreiben des MEMORANDUMS, dem wegen der Komplexität nur schrittweise näher zu kommen ist. Denn die fundamentale Frage stellt sich, ob Nachhaltigkeit in diesem ambitionierten Sinne überhaupt im System des globalen Weltkapitalismus erreichbar ist oder eine Überwindung dieses Systems zur Voraussetzung hat. Die Begründung für die hier praktizierte pragmatische Herangehensweise ist einfach: Die Dringlichkeit des Klima- und Ressourcenschutzes erlaubt ebenso wenig einen Aufschub beim Handeln wie die notwendigen raschen Interventionen gegen die sich verschärfende Verteilungs- und Demokratiekrisen. Robuste, d.h. wirk-

mächtige, sozialverträgliche und langfristig zielkongruente Reformen sind unabdingbar.

1.3 Politik in Zeiten des Klimawandels

Der Klimawandel ist sichtbar, fühlbar, messbar – und er beschleunigt sich. Die Hoffnung auf eine globale Trendwende bei den CO₂-Emissionen hat sich bisher nicht erfüllt. Ausgerechnet im Vorfeld der jüngsten Klimakonferenz (COP 24 in Katowice, Dezember 2018) kam die Hiobsbotschaft, dass die CO₂-Emissionen nach drei Jahren Konstanz (2014–2016) erneut auf das bisherige Maximum von 53,5 Milliarden Tonnen CO₂-Äquivalent gestiegen sind (Steffen et al. 2018).

Der derzeitige Trend zu einem bedrohlichen Anstieg der globalen Mitteltemperatur um mehr als drei Grad im Laufe des 21. Jahrhunderts scheint ungebrochen. Das ist zweifellos alarmierend: Aktuelle Langfristszenarien, allen voran der Sonderbericht des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change 2018) deuten darauf hin, dass selbst bei der im Paris-Übereinkommen (2015) von der Weltgemeinschaft vereinbarten Zwei-Grad-Grenze („well below 2 degrees“) schon irreversible Prozesse in Gang gesetzt werden könnten (wie z.B. die Zerstörung aller Korallenriffe). Bereits jetzt, bei einer Temperaturerhöhung von derzeit einem Grad, ist möglicherweise ein über mehrere Jahrhunderte andauernder Prozess des unaufhaltsamen Abschmelzens des westantarktischen Eisschildes durch den überdurchschnittlichen Temperaturanstieg an den Polen angestoßen. In der Konsequenz bedeutet dies einen möglicherweise nicht mehr zu vermeidenden, langfristigen Anstieg des Meeresspiegels um mehr als zwei Meter (vgl. Ritchie 2018). Der Anstieg des Meeresspiegels, die Zunahme von Sturmfluten und der Intensität von Wirbelstürmen, die Häufung von Extremwetterereignissen (Dürren, Überschwemmungen), die Bedrohung von Küstenstädten wie z.B. Venedig, Hamburg, New York City, London, Miami, Dhaka, Shanghai, Mumbai oder Osaka und die Existenzbedrohung für ganze Länder wie die kleinen Inselstaaten im Pazifik, die Niederlande oder Bangladesch wären Folgen eines weiteren Trendwachstums der glo-

balen Mitteltemperatur. Wir erleben gerade „das Ende der Welt, wie wir sie kannten“ (Leggewie/Welzer 2009). Aber wir haben noch nicht wirklich verstanden, was das bedeutet und wie auch für die Politik damit neue Handlungsbedingungen entstehen. Die Gestaltung des Kohleausstiegs durch den viel zu spät erfolgten Auftrag an die Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ („Kohle-Kommission“) ist nur ein Anfang. An diesem sozialen Lernfeld der Kohleausstiegs-politik lassen sich die zukünftigen Aufgaben für eine generell stärker vorsorgende ökologische Industrie- und Dienstleistungspolitik exemplarisch aufarbeiten, die bei weltweit beschleunigtem Strukturwandel nicht nur andere Kohlelande, sondern im nationalen Maßstab auch weitere Branchen (z.B. die Automobilindustrie) betreffen werden.

1.4 Ziele, Sachstand, Perspektiven und europäische Einbettung der deutschen Energiewende

Warum die Energiewende als Fortschrittsprojekt? Sie ist der Kernbereich ambitionierten Klima- und Ressourcenschutzes und nicht mehr nur eine Vision, sondern erklärte Politik in Deutschland und – wenn auch anders bezeichnet und gerahmt – der Europäischen Union. Zudem gibt es eine Vielzahl von quantifizierten Leitzielen, welche die Fortschritte oder die Defizite bisheriger Politik evaluierbar und messbar und korrigierendes Handeln leichter einklagbar machen.

Die deutsche Energiewende-Politik steht im Kontext der europäischen Klima- und Energiepolitik. Als wirtschaftlich stärkstes EU-Mitgliedsland bremst Deutschland einerseits immer wieder eine ambitioniertere europäische Rahmensetzung (z.B. im Sektor Mobilität). Andererseits wirken der Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung und die ambitionierte Zielsetzung des Energiewende-Konzepts sowie der Atomausstieg Deutschlands noch immer beispielgebend.

Die Grundthese dieses Kapitels ist daher erstens, dass die deutsche und europäische Energiewende konzeptionell zusammengedacht und genauer auf ihre Wechselwirkungen (positive Synergien, negative Seiten-effekte) analysiert werden muss. Und dass zweitens eine erfolgreiche

europäische Energiewende eine gemeinsame Initiative und Allianz mehrerer Länder erfordert, idealerweise angefeuert durch die beiden ökonomisch stärksten und nachbarschaftlich agierenden Länder Frankreich und Deutschland.

Im Jahr 1979 erschien das Buch „Soft Energy Paths. Toward a Durable Peace“ (Lovins 1979) – die erste Vision einer weltweiten Energiewende. Darauf aufbauend publizierte das Öko-Institut 1980 für Deutschland die Studie „Energiewende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“ (Krause et al. 1980). Sie zeigte in Anlehnung an Lovins „sanften Pfad“ deutsche Szenarien einer alternativen Energiezukunft auf. Diese Studie wurde Grundlage des Pfads vier der Enquête-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“ (vgl. Enquête-Kommission 1980). Die etablierte Energiewissenschaft und -wirtschaft empfand den in der Studie dargestellten „sanften Pfad“ des Öko-Instituts, die erste deutsche Blaupause der Energiewende, als Provokation und als irrelevant für die praktische Energiepolitik.

Denn die überkommene Besitz- und Machtkonzentration auf den Energiemärkten und die marktbeherrschende Stellung der Energiekonzerne wurden durch die Öko-Institut-Studie erstmalig radikal in Frage gestellt. Noch in den 1990er Jahren schalteten einige Energiekonzerne eine Anzeigenkampagne, in der die erneuerbare Stromerzeugung bestenfalls als additiv und mit einem maximalen Prozentsatz (vier Prozent) an der Gesamtstromerzeugung als Nischentechnologie auf Dauer dargestellt wurde.

Heute wissen wir: So viel Arroganz der Macht muss sich rächen. Heute kämpfen die ehemaligen Konzerne durch Fusionen und radikale Umstrukturierung um ihre wirtschaftliche Zukunft – in einem Prozess des Übergangs zur Energiewende, die sie niemals für möglich gehalten und unsinnig lange heftig bekämpft haben.

Die heutige offizielle deutsche Energiewende-Politik hat also einen langen gesellschaftspolitischen Vorlauf. Ihr Momentum beruhte lange auf der *Anti-Nuklear*-Bewegung, die sich erst später mit einer *Pro-Erneuerbare*- und erst kürzlich mit einer *Pro-Energieeffizienz*-Bewegung verband und von einer wachsenden Anzahl wissenschaftlicher Studien unterstützt wurde.

Verstärkt durch die Atomkatastrophen in Tschernobyl und Fukushima wurde die Energiewende schließlich – nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten – zum wohl bedeutendsten deutschen Zukunftsprojekt des 21. Jahrhunderts. Der Begriff „Energiewende“ wurde zum erklärten Markenzeichen deutscher Energiepolitik, zunächst weltweit bewundert, heute aber zunehmend mit Skepsis betrachtet, weil die „revolutionären Ziele“ (Angela Merkel) des deutschen Energiekonzepts 2010/2011 nicht entschieden genug umgesetzt werden.

1.4.1 Das Zielkonzept der Energiewende

Im September 2010 hatte die Bundesregierung ein Energiekonzept für die Energiewende verabschiedet (BMWi/BMU 2010) und nach der Katastrophe von Fukushima im Jahr 2011 ergänzt. Mit weitreichenden quantifizierten Zielen wurden dabei eine drastische Reduktion der Treibhausgasemissionen, ein massiver Ausbau der regenerativen Energien und eine – bisher für unmöglich gehaltene – absolute Senkung des gesamten Energieverbrauchs (inkl. sektoraler Ziele für den Gebäudebestand und den Verkehrsbereich) festgeschrieben.

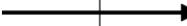
Tabelle 1.1 stellt die Ziele sowie die bisher erreichten Minderungen nach dem sechsten Monitoring-Bericht der Bundesregierung (BMWi 2018) zusammen.

Das damalige Energiekonzept kann als eine Art politisches Placebo bewertet werden, durch das der kontroverse Regierungsbeschluss aus dem Jahr 2010 zur Laufzeitverlängerung der Atommeiler in Deutschland quasi durch die Proklamation „revolutionärer“ Langfristziele für die gesamte Energiewende akzeptabler gemacht werden sollte. Nach der seinerzeit beschlossenen Laufzeitverlängerung wäre der letzte Atommeiler nicht vor dem Jahr 2036 vom Netz gegangen.

Im Frühjahr 2011 änderte sich die Situation allerdings schlagartig, als die Katastrophe im Atomreaktor Fukushima Daiichi auf tragische Weise die technologische Hybris der Atomindustrie aufzeigte. Viele wurden klar: Es kann überall auf der Welt auch andere denkbare Ursachen für einen längeren Stromausfall geben, der das technische

DIE ENERGIEWENDE ALS EUROPÄISCHES FORTSCHRITTSPROJEKT

Tabelle 1.1: Quantitative Ziele der Energiewende in Deutschland und Status 2016

	2016 (Ist)	2020	2030	2040	2050
Treibhausgasemissionen					
Treibhausgas-emissionen (gegenüber 1990)	-27,3%	mindestens -40%	mindestens -55%	mindestens -70%	weitgehend treibhausgasneutral -80% bis -95%
Erneuerbare Energien					
Anteil am Brutto-endenergie-verbrauch	14,8%	18%	30%	45%	60%
Anteil am Brutto-stromverbrauch	31,6%	mindestens 35%*	mindestens 50% EEG 2017: 40 bis 45% bis 2025*	mindestens 65% EEG 2017: 55 bis 60% bis 2035	mindestens 80%
Anteil am Wärmeverbrauch	13,2%	14%			
Effizienz und Verbrauch					
Primärenergie-verbrauch (gegenüber 2008)	-6,5%	-20%			-50%
Endenergieproduktivität (2008–2050)	1,1% pro Jahr (2008–2016)	2,1% pro Jahr (2008–2050)			
Bruttostromverbrauch (gegenüber 2008)	-3,6%	-10%			-25%
Primärenergiebedarf Gebäude (gegenüber 2008)	-18,3%				-80%
Wärmebedarf Gebäude (gegenüber 2008)	-6,3%	-20%			
Endenergieverbrauch Verkehr (gegenüber 2005)	4,2%	-10%			-40%

Quelle: BMWi 2018.— * Mit dem aktuellen Koalitionsvertrag wurde ein weiterer zielstrebiger, effizienter, netzsynchroner und zunehmender marktorientierter Ausbau der erneuerbaren Energien beschlossen. Unter diesen Voraussetzungen ist ein Anteil von etwa 65 Prozent erneuerbarer Energien bis 2030 angestrebt; entsprechende Anpassungen werden vorgenommen. Sonderausschreibungen im Bereich Wind und Solar-energie sollen zum Klimaschutzziel 2020 beitragen. Die Herausforderung besteht in der Synchronisierung von erneuerbaren Energien und Netzkapazitäten.

KAPITEL 1

Meisterwerk – ein Atomkraftwerk – in eine Katastrophenmaschine verwandelt.

Die Kehrtwende in der Atompolitik erfolgte zum einen Teil aus einer tatsächlichen risikorelevanten Neubewertung und zum anderen Teil aus dem Streben der damaligen Regierung nach Machterhalt. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung reagierte im Juni 2011 die Bundesregierung mit den Energiewende-Beschlüssen. Die Verlängerung der Laufzeiten wurde zurückgenommen und ein Fahrplan für den endgültigen Atomausstieg bis 2022 sowie die kurzfristige Stilllegung von acht AKWs festgelegt.

1.4.2 Die Rolle der Wissenschaft für die Fundierung einer Langfrist-Perspektive

Die quantifizierten Leitziele des Energiekonzepts der Bundesregierung konnten sich in den Jahren 2010/2011 auf einen – zehn Jahre zuvor noch undenkbaren – weitgehenden Konsens der einschlägigen Forschungsinstitute in Deutschland stützen. Damit war eine entscheidende Voraussetzung hinsichtlich der Wissensbasis und der wissenschaftlichen Politikfundierung erfüllt, die heute noch nicht in anderen Ländern in vergleichbarer Form vorliegt.

Tabelle 1.2 vergleicht den deutschen Energiemix heute mit repräsentativen Langfristszenarien für 2050, die – neben dem forcierten Umbau hin zu erneuerbaren Energien – alle der Energieeffizienz eine zentrale Rolle zumessen. Die Quintessenz bei derzeitigem Kenntnisstand lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- *Erstens* wird eine absolute Entkopplung – moderat steigendes Bruttoinlandsprodukt (BIP) und etwa halbierter Primärenergieverbrauch – bis zum Jahr 2050 in technischer Hinsicht für möglich gehalten.
- *Zweitens* kann der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch umso schneller angehoben werden, je erfolgreicher durch eine massive Einsparstrategie der verbleibende Energieverbrauch gesenkt wird.
- *Drittens* verlangt eine ambitionierte Klimaschutzstrategie bis 2050,

Tabelle 1.2: Vergleich des deutschen Primärenergieverbrauchs 2017 mit repräsentativen Energiewende-Szenarien für 2050 nach Energieträgern (Angaben in Petajoule pro Jahr)

Primärenergie	2017		2050					
	Ist (AG-Energiebilanzen 2018)	KS 80 (BMUB 2015)	Basiszenario (BMWi 2017)	80 %-Pfad (BDI 2018)	TM 80 (dena 2018)	KS 95 (BMUB 2015)	95 %-Pfad (BDI 2018)	TM 95 (dena 2018)
Atomenergie	833	0	0	0	0	0	0	0
Kohle (plus Abfall und Sonstige)	3.241	602	497	356	360	309	313	86,4
Mineralöl	4.698	1.167	1.570	2.121	831,6	682	1.199	356,4
Erdgas	3.230	929	1.307	1.328	2.192,4	394	194	507,6
Nettostromimporte	-189	238	378	0	-79	29	0	-104
Importe von H2 und synthetischen Energieträgern	0	0	0	0	547	143	1.224	2.678
Erneuerbare (inländisch)	1.781	4.248	3.175	3.920	3.596	5.027	4.220	3.704
Gesamt	13.594	7.184	6.926	7.725	7.448	6.584	7.150	7.229
Minderung gegenüber 2017			-47%	-49%	-43%	-45%	-52%	-47%
								-47%

Abkürzungen: KS 80 / KS 95: Klimaschutzzszenario mit 80 bzw. 95 % Emissionsreduktion; TM 80 / TM95: Technologiemix-Szenario mit 80 bzw. 95 % Emissionsreduktion.

Quelle: Samadi, S., unveröffentlichtes Manuskript, Wuppertal 2018.

KAPITEL 1

dass der schrittweise Atomausstieg bis 2022 durch einen ebenso strategisch geplanten Kohleausstieg in den 2030er Jahren flankiert wird.

- *Viertens* wird ein 80-prozentiges CO₂-Reduktionsziel bis 2050 beim Stand der Technik für erreichbar gehalten; eine vollständige Dekarbonisierung der Industrie (z.B. der Stahlindustrie) sowie von Teilen des Verkehrssystems (Flugverkehr, Frachtverkehr, Schienen- und öffentlicher Nahverkehr) verlangt jedoch beträchtliche Innovationen.

Besonders relevant für die Umsetzung der Energiewende und des Klimaschutzes sind die sogenannten Sektorziele für 2030 (siehe Tabelle 1.3), welche die Bundesregierung im Klimaschutzplan 2050 (BMU 2016) beschlossen hat; diese Sektorziele (für die fünf Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft) sollen den Kern eines Bundesklimaschutzgesetzes bilden, das die Bundesregierung 2019 auf den Weg bringen will.

Tabelle 1.3: Sektorziele im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung

Handlungsfeld	1990 (in Mio.t CO ₂ -Äq.)	2014 (in Mio.t CO ₂ -Äq.)	2030 (in Mio.t CO ₂ -Äq.)	2030 (Minderung in % ggü. 1990)
Energiewirtschaft	466	358	175-183	61-62%
Gebäude	209	119	70-72	66-67%
Verkehr	163	160	95-98	40-42%
Industrie	283	181	140-143	49-51%
Landwirtschaft	88	72	58-61	31-34%
Sonstige	39	12	5	87%
Gesamtsumme	1.248	902	543-562	55-56%

Quelle: BMU 2016, S.8.

1.4.3 *Eine gemischte Bilanz der deutschen Energiewende*

Die bisherige Bilanz der Energiewende kann hier nur in groben Zügen zusammengefasst werden: Tabelle 1.1 zeigt in der Spalte für das Jahr 2016, dass vor allem beim Energiesparen, bei der Erreichung des CO₂-Minderungsziels 2020 und beim ökologischen Umbau des Verkehrs- und des Gebäudesektors erhebliche Defizite zu konstatieren sind. Besser sieht es im Stromsektor aus. Die Energiewende hat durch die unerwartet rasche Steigerung der erneuerbaren Stromerzeugung aus Photovoltaik (PV) und Wind nicht nur eine fulminante weltweite Kostendegression begünstigt. Durch die Anhebung des erneuerbaren Stromanteils von unter fünf Prozent in den 1990er Jahren auf etwa 40 Prozent Ende 2018 wurde auch die Machbarkeit einer „Stromwende“ innerhalb von 20 Jahren demonstriert, die weltweite Beachtung gefunden hat.

Bisher ist die deutsche Energiewende im Wesentlichen eine *Stromwende* geblieben. Die Gebäudewende hat nur zaghaft begonnen und die Verkehrswende wurde so stark vernachlässigt, dass die CO₂-Emissionen, statt bis 2020 um zehn Prozent zu fallen, bis 2017 um 3,8 Millionen Tonnen CO₂ sogar gestiegen sind. Der Großen Koalition fehlte bisher die Einsicht, die Kraft und die Einigkeit, den unumgänglichen Strukturwandel der Energiewende zu gestalten und den potenziell negativ Betroffenen (Beschäftigte, Unternehmen, Regionen) durch eine vorausschauende öko-soziale Industrie- und Dienstleistungspolitik neue Zukunftsperspektiven zu ermöglichen. Für eine solche Politik gibt es jedoch aus Sicht der Wissenschaft gute Argumente.

1.4.4 *Die ökonomischen und sozialen Chancen der Energiewende*

Im Vollzug der Energiewende haben sozio-ökonomische Fragen (z.B. Kosten- und Preisentwicklung, Wachstumseffekte, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigungswirkung, Fragen der Verteilung und des Lebensstils) zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Konflikte um den Kohleausstieg in Deutschland oder auch der Auslöser der Proteste

KAPITEL 1

der „Gelben Westen“ in Frankreich – ein sozial unüberlegtes Design einer Öko-Steuer auf Kraftstoff – sind unüberhörbare Signale. Die Energiewende muss eine *sozial-ökologische* Transformation werden, wenn sie erfolgreich sein soll, sie muss vorhandene Spaltungen und Ungerechtigkeiten in der Gesellschaft möglichst abbauen helfen und darf sie keinesfalls noch verschärfen.

Im Folgenden werden aus vorliegenden Studien zunächst die positiven makroökonomischen Effekte und entsprechende Co-Benefits einer Energiewende- und Klimaschutzpolitik in Deutschland zusammengetragen. Hier hat sich in den vergangenen Jahren in der Wissenschaft ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel bei der Abschätzung von voraussichtlichen Kosten und voraussichtlichem Nutzen des Klimaschutzes und der Energiewende ergeben. Dominierte früher die Bewertung von Klimaschutzmaßnahmen als „burden sharing“ (Lastenteilung), so werden nun auf der Grundlage von Innovationen, Lerneffekten und Kostensenkungen in modernen Analysen zumeist erhebliche positive Nettoeffekte errechnet. Auch in Studien für den BDI (vgl. zur Einführung BDI 2019) wird der überwiegende Nutzen einer 80-prozentigen CO₂-Minderung für die deutsche Industrie bis 2050 hervorgehoben.

Eine ambitionierte Klimaschutzstrategie wird sowohl von der EU-Kommission als auch insbesondere in Deutschland als eine ökologische Modernisierungsstrategie ersten Ranges gesehen. Den analytischen Paradigmenwechsel in der deutschen wissenschaftlichen Politikberatung fasst eine aktuelle Studie prägnant zusammen (Öko-Institut et al. 2018). In der Studie haben sechs Institute im Auftrag des Umweltministeriums die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgewirkungen untersucht, zu denen es bei einer bis zum Jahr 2030 erfolgenden Umsetzung der Sektorziele (siehe oben) des deutschen Klimaschutzplans 2050 kommt.

Kurz zusammengefasst ergaben sich folgende Ergebnisse (Öko-Institut et al. 2018, S. 7ff.):

1. Die Erreichung der Sektorziele erfordert in allen Sektoren erhebliche zusätzliche Investitionen. Die Umsetzung der Energiewende und ambitionierter Klimaschutz stellen insofern ein Zukunftsinvestitionsprogramm mit einer neuen „grünen“ Qualität dar, als sie

geeignet sind, nicht nur die schwache deutsche Investitionsquote und die daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Multiplikatorwirkungen zu steigern. Neue Geschäftsfelder z.B. im Bereich Energie- und Ressourceneffizienz, nachhaltige Mobilität und erneuerbare Energien haben darüber hinaus auch eine neue *ökologische Qualität* von „grünen Wachstumsimpulsen“ angestoßen.

2. In den meisten Sektoren zeigt sich, dass eine vorrangig auf Energieeffizienz fokussierte Strategie mit volkswirtschaftlichen Vorteilen verbunden ist, d.h. den notwendigen Investitionen stehen ähnlich hohe oder sogar noch höhere Einsparungen gegenüber. Insofern bestätigt die Studie die ökonomische Rationalität des Prinzips „Energy Efficiency First“. „In der gesamtwirtschaftlichen Analyse zeigen sich insgesamt positive Auswirkungen auf Wertschöpfung, Brutto-inlandsprodukt und Beschäftigung. Allerdings stehen Zugewinne in vielen Branchen auch rückläufige Entwicklungen von Wertschöpfung und Beschäftigung in einigen Branchen gegenüber. Diese Entwicklungen müssen entsprechend flankiert werden“ (ebd., S. 7). „Flankiert“ ist allerdings eine stark verkürzte Formulierung für die Notwendigkeit einer vorausschauenden politischen Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation. Ansatzpunkte hierzu haben z.B. der Abschlussbericht der „Kohle-Kommission“ (Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ 2019) oder auch der Bericht des WBGU zur „Zeit-gerechten Klimapolitik“ (WBGU 2018) dargestellt.
3. Auch bei der Analyse von Strompreisen und Energiekosten zeigt sich, dass eine Energiewende im Vergleich zur Referenzentwicklung für die Wirtschaft meist vorteilhaft ist bzw. nur zu geringfügigen Belastungen führt. „So führt z.B. der in den Zielpfaden unterstellte Ausbau der erneuerbaren Energien entsprechend dem 65-Prozent-Ziel der Bundesregierung gegenüber der Referenzentwicklung zu verringerten Großhandelsstrompreisen“ (Öko-Institut et al. 2018, S. 7).
4. Im Zuge des vollständigen Atomausstiegs bis zum Jahr 2022 und bei einem mittelfristig gestalteten Kohleausstieg wird die überholte Vorstellung einer dauerhaft verfügbaren „Grundlast“ durch fossil-

KAPITEL 1

- nukleare Großkraftwerke zur Sicherung der Versorgungssicherheit gänzlich obsolet (vgl. Agora Energiewende 2018).
5. Schon heute wird im Norden Deutschlands ein Anteil variabler Stromeinspeisung von etwa 50 Prozent (vor allem aus Wind) sicher beherrscht. Die Energiewissenschaft spricht von Versorgungssicherheit durch „Flexibilitätsoptionen“, die parallel zur steigenden variablen Stromeinspeisung aus Wind und Sonne ins Energiesystem einbezogen werden. Dazu gehört z.B. der Einsatz von hocheffizienten Gaskraftwerken zur Spitzenlastabdeckung, der Ausbau des Stromtransportnetzes, die durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ermöglichte optimierte Nutzung von Verteilnetzen für das Pooling dezentraler Einspeisung, Speicher und Nachfragesteuerung, der Ausbau von Speicherkapazität für Wärme (bei Kraft-Wärme-Kopplung), die Lastverlagerung geeigneter Industrieprozesse sowie perspektivisch die Erzeugung von Wasserstoff und die Koppelung der E-Mobilität und Batteriespeicherung mit dem Stromnetz (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina et al. 2018, S. 27). Die oben zitierte Studie konstatiert daher auch für den Zeitraum bis 2030 nüchtern: „Eine Gefährdung der Versorgungssicherheit im Bereich der Stromerzeugung ist nicht zu erkennen bzw. lässt sich durch vergleichsweise moderate Maßnahmen vermeiden“ (Öko-Institut et al. 2018, S. 7). Dänemark und Deutschland, mit der derzeit höchsten Quote variabler Stromeinspeisung aus Wind und Sonne (rund 40 Prozent), sind im europäischen Vergleich Spaltenreiter bei der Versorgungssicherheit (vgl. Agora Energiewende 2018).
6. Die Studie des Öko-Instituts et al. aus dem Jahr 2018 errechnet auch die voraussichtlichen (Netto-)Beschäftigungseffekte bei der Umsetzung der oben genannten Sektorenziele bis 2030. Wie zu vermuten war, kommt es demnach vorwiegend in den Sektoren Kohle, Erdöl und Erdgas, in abgeschwächter Form aber auch im Fahrzeugbau bis 2030 zum Abbau von Arbeitsplätzen. Dem stehen jedoch vor allem im Bau- und Ausbaugewerbe, bei elektrischen Ausrüstungen und im Handel sowie bei sonstigen Dienstleistungen erhebliche Beschäftigungsgewinne gegenüber. In der Summe werden netto für

das Jahr 2030 für den Zielpfad A (maximale Effizienz) deutlich höhere Beschäftigungseffekte (427.000 zusätzliche Beschäftigte) errechnet. Für den Zielpfad B (maximal erneuerbare Energien) wurden 307.000 zusätzliche Beschäftigte ermittelt.

1.4.5 Ordnungspolitische Implikationen der Energiewende

Das „Gemeinschaftswerk“ fortführen

Am 30. Mai 2011 hat die von Bundeskanzlerin Angela Merkel unter der Leitung von Klaus Töpfer und Matthias Kleiner eingesetzte „Ethik-Kommission“ ihren Abschlussbericht vorgelegt (Ethik-Kommission 2011). Dieser unter hohem Zeitdruck und im Konsens zwischen unterschiedlichen Meinungsführerinnen und -führern erstellte Bericht ist insofern ein bemerkenswertes offizielles Dokument, als es den Ausstieg aus der Kernenergie und die Energiewende als eine gesellschaftspolitische Aufgabe versteht und vor diesem Hintergrund die Idee eines Gemeinschaftswerkes „Energiezukunft Deutschland“ in den Vordergrund stellt. Es wird nicht nur das „große Interesse“ der internationalen Gemeinschaft am Erfolg des angeblichen „deutschen Sonderwegs“ betont, sondern auch die enorme Bedeutung der lokalen Ebene hervorgehoben.

In der Folge ist der gesellschaftspolitische Ansatz der Ethik-Kommission von der offiziellen Energiepolitik aber nicht weiter verfolgt worden. Die visionäre energie- *und* gesellschaftspolitische Idee einer Energiewende ist quasi in unzählige hochkomplexe und differenzierte Systemanalysen, Szenarien und Einzelstudien zergliedert worden, die nur noch von einem Expertenkreis überblickt, aber von der breiten Öffentlichkeit nicht mehr nachvollzogen werden können.

Verloren gegangen ist dabei die Weiterentwicklung des Gedankens eines wirklichen „Gemeinschaftswerkes“, das nicht einer Volksgemeinschaftsideologie das Wort redet, sondern die Bürgerpartizipation, die gesellschaftliche Akzeptanz, die Demokratisierung, gemeinwirtschaftliche Unternehmensformen und generell die Bedeutung der lokalen Transformationsebene in den Mittelpunkt stellt.

Dezentralisierung als säkularer Trend

Die ordnungspolitische Zielvision zukünftiger, vollständig dekarbonisierter und risikominimierender Energiesysteme ist zwar in vielen Aspekten noch unklar, aber erste Konturen sind schon heute erkennbar: Klassische Konzerne zur Energieversorgung werden verschwinden, Millionen neuer Akteure auf der Nachfrage- und Angebotsseite des Energiesystems werden miteinander interagieren, Strom-, Wärme- und Verkehrssektor werden über Digitalisierung und Elektrifizierung zusammenwachsen, Netze werden intelligent gesteuert werden und virtuelle Kraftwerke, d.h. das Zusammenschalten von dezentralen Erzeugungsanlagen, Speichern und Last-Management-Optionen, werden eine wesentliche Rolle spielen. Das Fortschrittpotenzial dieser neuen Energiewelt lässt sich vielleicht unter dem Begriff „Re-Vergesellschaftung“ subsumieren, also der „Rückkehr der gesellschaftlichen Verfügungsrechte über Energie“ auf modernster Grundlage von Techniken der Energieeffizienz, erneuerbaren Energien, energiesparendem Verhalten und Digitalisierung. Das verbleibende Zusammenspiel zwischen zentralisierten und dezentralisierten Systemen auf erneuerbarer Basis ist dabei noch weitgehend offen.

Technisch mögliche Dezentralisierung bedeutet noch nicht per se Demokratisierung, kann aber den Weg in eine zukünftige, demokratisierte Energiewelt ebnen – gesellschaftliche Kontrolle und Steuerung sowie umfassende Bürgerpartizipation und Finanzierung vorausgesetzt.

„Re-Vergesellschaftung“ bedeutet auch nicht einfach nur eigen-
tumsrechtliche Dezentralisierung (z.B. für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer), gestützt auf die beschriebenen säkularen technologischen Dezentralisierungstrends. Der faire und sichere Zugang aller Haushalte (insbesondere auch von Mieterinnen und Mietern) zu bezahlbarer erneuerbarer Energie (Strom, Wärme) und nachhaltiger Mobilität müssen vielmehr damit verbunden werden. Auch muss eine neue Balance gefunden werden mit verbleibenden und neuen zentralen Systemen auf erneuerbarer Basis; dazu zählen z.B. Offshore-Windparks, geothermische und solarthermische Stromerzeugung, Strom- und Wasserstoffimporte, Power-to-X-Anlagen, große Batteriespeicher, nationaler und internationaler Netzausbau etc. Diese hochkomplexen,

großtechnischen und zentralen Systeme einer Energiewende bedürfen einer wirksamen öffentlichen Kontrolle und – wenn sich privatwirtschaftliche Unternehmensformen als für die Energiewende nicht zielführend erweisen – auch neuer eigentumsrechtlicher Gesellschaftsformen („Vergesellschaftung“). Diese neu zu ordnende zentralisierte Säule der Energiewende ist jedoch nicht Teil dieser Untersuchung; der Fokus liegt vielmehr nachfolgend auf den fulminant wachsenden dezentralen Formen der Energiewende.

Prosumer: Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer profitieren – Mieterinnen und Mieter haben es noch schwer

Die dezentralste Ebene der neuen Energiewelt bilden die „Prosumer“, d.h. eine Vielzahl von neuen Akteuren, die zumeist mithilfe von Photovoltaik (PV) Strom *produzieren* (daher *Prosumer*), aber auch gleichzeitig aus dem Netz Strom *konsumieren* (daher *Prosumer*).

Im Jahr 2017 gab es in Deutschland 1,64 Millionen PV-Anlagen (vgl. BSW-Solar 2018). Der überwiegende Teil davon nutzt Strom zum Eigenverbrauch und speist gleichzeitig Solarstrom in das Stromnetz ein. Es wird geschätzt, dass bis zum Jahr 2035 in Ein- und Zweifamilienhäusern in Verbindung mit dezentralen Speichern (Batterien) etwa 20,3 TWh Stromverbrauch aus dem Netz ersetzt werden kann (vgl. PVP4Grid 2018). Sollten Mieterstrommodelle zukünftig durch ein sachgerecht reformiertes Bundesgesetz unterstützt werden (zur Kritik am bestehenden Mieterstromgesetz vgl. „Mieterstromgesetz floppt, Verbraucherschützer fordern massive Nachbesserung“, Handelsblatt vom 25.07.2018), könnte dieses Potenzial noch ungleich höher sein und vor allem auch Mieterinnen und Mieter sowie einkommensschwächere Haushalte in den Genuss preisgünstiger Solarstromnutzung bringen.

Re-Kommunalisierung

Nach Schätzungen von Expertinnen und Experten (vgl. Wuppertal Institut 2018) sind deutschlandweit in den Jahren 2010 bis 2016 etwa 8.000 der insgesamt rund 14.000 Konzessionen im Strombereich ausgelaufen. Mit dem Auslaufen der Konzessionsverträge wurde in vielen Kommunen darüber diskutiert, ob mit der Neuvergabe der

Bürger-Energiegenossenschaften: Triebkraft für die Energiewende

Ein wichtiger Treiber der Energiewende und der dezentralen Energieerzeugung in Deutschland sind Bürger-Energiegenossenschaften. Ihre Zahl ist von 8 (2006) auf 850 (2018) innerhalb von zwölf Jahren unerwartet stürmisch angestiegen. Eigentümerinnen und Eigentümer sind zu 95 Prozent Privatpersonen, im Regelfall aus der Region.

Der Schwerpunkt geht dabei in die Stromerzeugung (83 Prozent). Die 180.000 Mitglieder der Genossenschaften sind in erneuerbaren Energieprojekten engagiert (vorwiegend PV, Wind und Biogas), von der Energieproduktion und -versorgung, über den (Wärme-)Netzbetrieb bis hin zu Vermarktung. In jüngerer Zeit werden auch Geschäftsfelder im Bereich Energieeffizienz und E-Mobilität (Sektorkopplung) entwickelt. Bürger-Energiegenossenschaften sind sowohl in regionalwirtschaftlicher Sicht als auch hinsichtlich der Akzeptanz ein wichtiger Treiber der Energiewende. Durch die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2017 und die Einführung von Ausschreibungen sowie die damit verbundenen hohen Risiken für Kleininvestorinnen und Kleininvestoren in Solar- und Windkraftanlagen wird befürchtet, dass die Entwicklung von Energiegenossenschaften stark gebremst wird oder sogar ein Verdrängungsprozess einsetzt. Ein förderliches Ausschreibungsdesign für echte „Bürgerenergie-Genossenschaften“ ist daher dringend geboten.

Sehr bemerkenswert ist es, dass bis zum Jahr 2012 (neuere Zahlen liegen nicht vor) etwa 46 Prozent der Investitionen in erneuerbare Energien durch private Haushalte sowie durch Landwirtinnen und Landwirte erfolgten und nur zwölf Prozent durch etablierte Energieversorger, davon fünf Prozent durch die vier großen Stromkonzerne. Wenn sich auch diese Proportion

inzwischen z.B. durch Investitionen in Offshore-Windkraftparks wieder stärker zugunsten der Stromkonzerne verschoben hat, so wird dennoch deutlich, dass sich die Eigentümerstruktur des Stromangebots durch erneuerbare Energien eindeutig in Richtung Bürgerfinanzierung verschoben hat.

* * *

„100ee Regionen“ und „Bio-Energiedörfer“: Entwicklungschancen für den ländlichen Raum

In ländlichen Regionen nimmt die Bedeutung des Einsatzes erneuerbarer Energien zu. Im Juli 2017 hatten 153 „100 Prozent Erneuerbare Energie“-Gemeinden und -Regionen („100ee-Regionen“) das Ziel, ihre Energieversorgung vollständig auf erneuerbare Energien umzustellen. Die Anzahl der bereits aktiv voranschreitenden 100ee-Regionen belief sich auf 92 und die der Starterregionen auf 58. Die 153 Regionen umfassen rund 25 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner und erstrecken sich über eine Gesamtfläche von ca. 127.000 km2.

Die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. weist 147 Einträge für Bioenergiedörfer in Deutschland aus. Sie sind eine – auch für andere Länder – sehr interessante Sonderform der nachhaltigen Dorfentwicklung und können Teil der 100ee-Bewegung sein.

Bioenergiedörfer zeichnen sich dadurch aus, dass ein erheblicher Teil des Strom- und Wärmebedarfs im Dorf zumeist in KWK-Anlagen hergestellt wird, die häufig im Besitz der örtlichen Wärmeabnehmer und von Landwirten sind und deren verwendete Biomasse nicht aus Maismonokulturen oder gentechnisch veränderten Pflanzen kommt.

KAPITEL 1

Konzession ein erster Schritt in Richtung (Re-)Kommunalisierung der Energieversorgung gegangen werden soll. Hieraus entwickelte sich eine regelrechte Stadtwerke-Gründungswelle. Begünstigt wurde diese Entwicklung von den niedrigen Zinsen für Kommunalkredite. Zählt man ausschließlich Unternehmen, die zumindest im Stromgeschäft tätig sind und neu gegründet wurden, dann ergeben sich im Ergebnis 152 neue kommunale Energieversorgungsunternehmen, die alle im Zeitraum von 2005 bis 2016 gegründet worden sind. Die meisten Kommunen und Gemeindeverbünde, in denen neue Stadtwerke gegründet worden sind, haben zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Diese Welle der Rekommunalisierung fand einerseits vor dem Hintergrund von früheren Stadtwerke-(Anteils-)Verkäufen z.B. in Bremen, Hannover, Berlin, Hamburg, Düsseldorf, Kassel, Frankfurt und Leipzig bei der Einführung der sogenannten Liberalisierung des Strommarkts in den 1990er Jahren statt. Damals spottete der Spiegel zu Recht über den „Selbstmord aus Angst vor dem Tod“. In einigen Städten wurden inzwischen kommunale Rückkäufe von Netzen erfolgreich umgesetzt, z.B. in Hamburg, Leipzig, Stuttgart, Bielefeld und Cottbus. Andererseits kann die deutsche Energiewende auf einer langen Geschichte kommunaler Energieversorgung aufbauen. Im Jahr 2018 waren im Verband kommunaler Unternehmen (VKU) 1.458 Mitgliedsunternehmen organisiert. Davon sind, nach Sparten aufgeteilt, 733 beim Strom, 646 beim Gas und 574 bei der Wärme tätig (VKU 2018). In diesen Sparten wurden 2018 etwa 3,9 Milliarden Euro investiert und 91.671 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, außerdem wurde ein Umsatz von 81 Milliarden Euro erzielt. Insofern besitzt Deutschland einen soliden kommunalen Unterbau für dezentrale Transformationsprozesse, der nur in wenigen europäischen Ländern ein vergleichbares Potenzial aufweist. Dennoch sind im CDEC, dem europäischen Verband der lokalen und regionalen Energieunternehmen, rund 1.500 Energieunternehmen aus zehn europäischen Ländern (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederland, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz) organisiert. Darüber hinaus hat Dänemark einen besonders eindrucksvollen Prozess zur heutigen Dezentralisierung durchgeführt.

Alle diese lokalen Energiewendeaktivitäten haben nicht nur eine Treiberrolle für die nationale Energiewende gespielt, sondern verfügen auch über eine enorme regionalwirtschaftliche Bedeutung. Es wird geschätzt, dass die kommunale Wertschöpfung durch erneuerbare Energien zwischen 2012 und 2030 von 11,1 Milliarden Euro auf 16,3 Milliarden Euro ansteigt. Kommunale Wertschöpfung entsteht durch kommunale Steuereinnahmen, Unternehmensgewinne, Pachteinnahmen, Vermeidung von regionalem Kaufkraftabfluss durch Energiekosten einsparung und Beschäftigungseffekte. Je mehr Glieder der Wertschöpfungskette Planung/Initiierung, Anlagenproduktion, Errichtung und Betrieb/Wartung in der Region vorhanden sind, desto ausgeprägter sind die regionalen Kaufkrafteffekte (vgl. Hirschl et al. 2010).

EU-Energy Citizens: Eine Hochrechnung für 2050

Interessant ist das Gesamtpotenzial für die EU, das langfristig durch moderne Dezentralisierungsoptionen auf der Basis erneuerbarer Energien erschlossen und in „Bürgerhand“ betrieben werden könnte. Dieses Dezentralisierungspotenzial für „Energiebürger“ und „Energiebürgerinnen“ („Energy Citizens“) hat eine Studie der Universität Delft für das Jahr 2050 ermittelt (Kampman et al. 2016). Als „Energiebürger“ und „Energiebürgerinnen“ wurden dabei alle Individuen oder Haushalte, öffentlich gebundene sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bezeichnet, die individuell oder gemeinsam dezentral erneuerbaren Strom erzeugen oder sich an Flexibilisierungs- und *Demand Side Management*-Aktivitäten vor Ort durch den steuerbaren Einsatz von Batterien, E-Mobilität oder E-Heizkesseln bzw. Wärme pumpen beteiligen können.

Die Zahlen sind frappierend und verweisen auf einen denkbaren revolutionären Prozess der technischen Dezentralisierung und damit der Re-Vergesellschaftung in Europa. Insgesamt wird für die EU-28 für das Jahr 2050 eine dezentralisierte Stromerzeugung aus Windkraft von mehr als 900 TWh und durch PV von mehr als 600 TWh geschätzt. Die Hauptproduzenten-Länder dieser „Energy Citizens“ sind Deutschland und Frankreich, gefolgt von Großbritannien, Spanien, Italien, Schweden und Polen. Diese Stromerzeugung durch „Energy

KAPITEL 1

Citizens“ würde in mehr als 150 Millionen Solaranlagen und über 10.000 Windkraftanlagen erfolgen.

Natürlich ist die heutige Realität der EU noch weit von dieser Szenarienprojektion für das Jahr 2050 entfernt. Gleichwohl verdeutlicht die Szenarienanalyse das technisch mögliche Dekonzentrations- und Dezentralisierungspotenzial auf den europäischen Strommärkten, wenn dafür auch die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen geschaffen werden würden.

1.5 Bestandsaufnahme der europäischen Energie- und Klimapolitik

1.5.1 Status quo des EU-Energiesystems

Die EU ist mit einem Anteil von 54 Prozent ihres Primärenergieverbrauchs von Importen abhängig; dies betrifft insbesondere Öl und Erdgas, die geostrategisch sensibel sind und sowohl in Bezug auf die Mengen als auch hinsichtlich Preissteigerungen und -fluktuationen die Versorgungssicherheit in Frage stellen können.

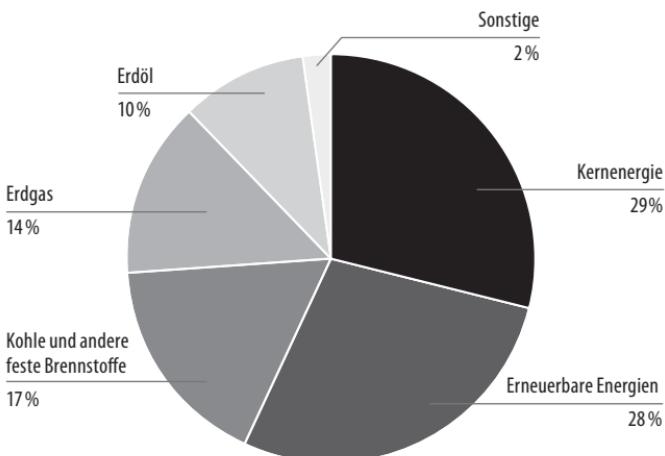
Energieerzeugung

Blickt man nur auf die Energieerzeugung innerhalb der EU, dann stammen nach der europäischen Statistik im Jahr 2016 rund 29 Prozent der Energieerzeugung aus Atomenergie (vgl. Abbildung), gefolgt von den erneuerbaren Energien mit 28 Prozent, festen Brennstoffen/Kohle (17 Prozent), Gas (14 Prozent) und Rohöl (10 Prozent). In Frankreich (80 Prozent), Belgien (75 Prozent) und der Slowakei (61 Prozent) liegt der Anteil der Atomenergie deutlich über dem Durchschnitt. Die laut Statistik angeblich „nationale“ Atomenergie beruht einerseits auf dem Import von Uran, andererseits verweist ihr hoher Anteil auf das hohe Risiko für die Stromversorgung bei einem großen Reaktorunfall.

Struktur des Energieverbrauchs und seine Aussagekraft

Zwei Drittel der verfügbaren Energie in der EU werden von Endver-

Anteile der Energieträger an der Energieproduktion innerhalb der EU



Quelle: Eurostat 2018

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2019

braucherinnen und Endverbrauchern verwertet, d.h. von den Haushalten, der Industrie, dem Transport- und Verkehrssektor, dem Dienstleistungssektor und der Land- und Forstwirtschaft. Das restliche Drittel geht hauptsächlich während der Stromerzeugung verloren.

Die Sekundärenergie, die nach Transport- und Umwandlungsverlusten bei der Endverbraucherin und dem Endverbraucher am Haus (z.B. Heizöl) oder an der Steckdose (Strom) ankommt, heißt Endenergie. Bei der Verbraucherin und dem Verbraucher kommt es zu weiteren Umwandlungsverlusten, z.B. durch mehr oder weniger effiziente Heizungs- oder Beleuchtungstechniken. Es wird geschätzt, dass in Deutschland nur rund ein Drittel der eingesetzten Primärenergie als Nutzenergie die Verbraucherinnen und Verbraucher in allen Sektoren erreicht. Es ist davon auszugehen, dass diese Relation in etwa auch für die gesamte EU zutrifft.

Wenn von der grundlegenden Transformation des Energiesystems

KAPITEL 1

und der Umsetzung des Prinzips „Energy Efficiency First“ die Rede ist, müssen also *von der Nutzenergie bzw. Energiedienstleistung ausgehend und zurückgerechnet* möglichst viele Umwandlungsverluste der vorangehenden Umwandlungskette vermieden werden.

33 Prozent der Endenergie der Europäischen Union wird vom Transportsektor konsumiert, gefolgt von den Haushalten (26 Prozent), dem Industriesektor (25 Prozent), Dienstleistungen (14 Prozent) sowie Land- und Forstwirtschaft (2 Prozent). Der Wirkungsgrad eines Verbrennungsmotors liegt bei etwa 20 Prozent, der eines E-Motors über 90 Prozent – wozu die Rückgewinnung von Bremsenergie noch zusätzlich berücksichtigt werden kann. Das macht deutlich, dass der Endenergieanteil des Transports – allein durch den Übergang auf E-Mobilität – erheblich abgesenkt werden kann.

2016 bestand rund 22 Prozent der Endenergie aus Strom aus verschiedenen Quellen. 44 Prozent des Stroms wurde aus fossilen Energieträgern und 30 Prozent aus Erneuerbaren Energien gewonnen, 26 Prozent aus Atomenergie. Im Bereich der Erneuerbaren Energien lieferten Wasserkraftanlagen mit 12 Prozent den meisten Strom, gefolgt von Windturbinen (9 Prozent), Biokraftstoffen (6 Prozent) und Solarenergie (3 Prozent). Dekarbonisierungsszenarien gehen davon aus, dass der Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energien in den meisten Ländern noch drastisch wachsen muss, um den Verkehrssektor (z.B. durch E-Mobilität) und den Gebäudesektor (z.B. durch elektrische Wärmepumpen) zu dekarbonisieren.

Emissionen

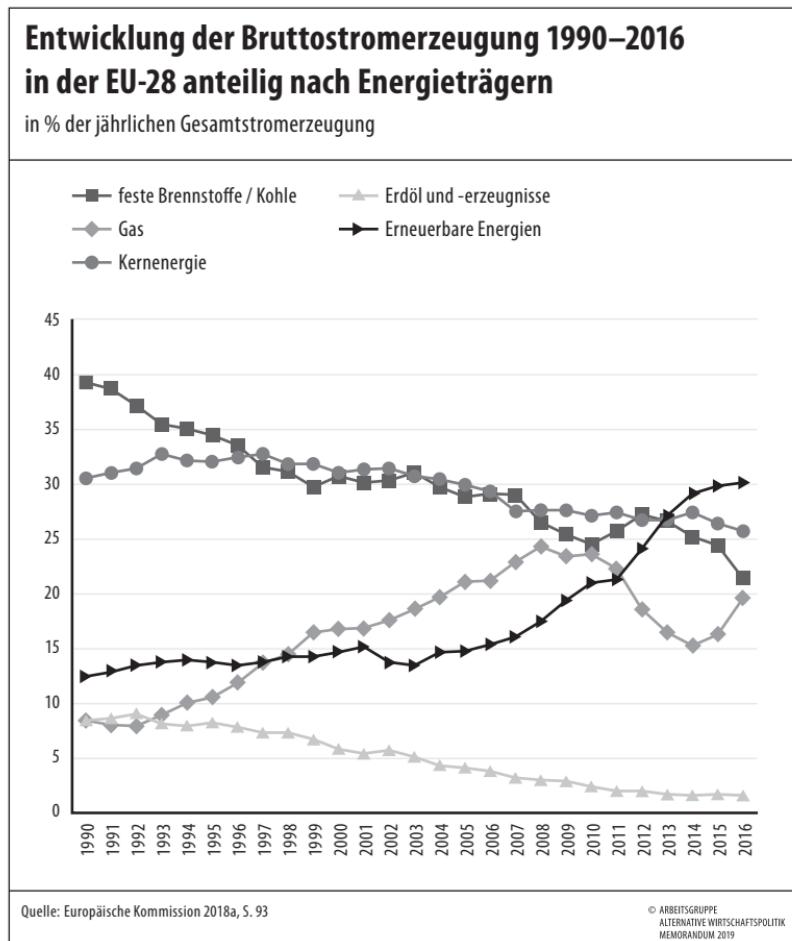
Trotz des noch hohen Anteils an fossiler Energie in der gesamteuropäischen Energiebilanz sind die Treibhausgasemissionen etwa nach 2005 kontinuierlich gesunken. Dieser Rückgang ist verschiedenen Faktoren zu verdanken: zum einen einer verbesserten Energieeffizienz, zum anderen der steigenden Nutzung erneuerbarer Energiequellen.

Energieeffizienz

Die stärkere Steigerung der Energieeffizienz gehört zu den erklärten Klimaschutz-Prioritäten der Europäischen Union.

Zur Messung der Energieeffizienz dient der Wert der Energieintensität, der angibt, wie viel Energie benötigt wird, um eine Einheit des Bruttoinlandsprodukts herzustellen. Wenn also eine Volkswirtschaft bei konstantem BIP und unveränderter Sektorstruktur ihre Energieeffizienz erhöht, sinkt der Wert der Energieintensität.

Zwischen den EU-Mitgliedsländern gibt es enorme Unterschiede. Die EU-Mitglieder mit der höchsten Energieintensität sind Bulgarien



und Estland, die geringste Energieintensität weisen Dänemark und Irland auf. Bei der Einordnung dieser Daten ist die nationale ökonomische Struktur der jeweiligen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Dienstleistungsorientierte Ökonomien haben eine geringere Energieintensität als Ökonomien mit einem hohen industriellen Anteil. Die Energieintensität kann über einen Strukturwandel zu weniger energieintensiven Branchen zusammen mit der spezifischen Steigerung der Energieeffizienz von Geräten, Prozessen, Fahrzeugen und Gebäuden gesenkt werden.

Erneuerbare Energien

Der Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch stieg nach langer Stagnation ab dem Jahr 2004 bis 2016 in der Europäischen Union kontinuierlich an (von 8,5 auf 17 Prozent) und nähert sich damit dem gemeinsamen EU-Ziel für 2020, 20 Prozent des Energieverbrauchs mittels erneuerbarer Energien zu decken (vgl. Eurostat 2018).

Der höchste Anteil erneuerbarer Energien wird in Schweden genutzt (53,8 Prozent). Darauf folgen Finnland (38,7 Prozent) und Lettland (37,2 Prozent). Am anderen Ende der Skala finden sich Luxemburg (5,4 Prozent), Belgien (8,7 Prozent), Malta (6 Prozent) und die Niederlande (6 Prozent). 18 Mitgliedsländer haben die Ausbauziele bis 2020 noch nicht erreicht.

1.5.2 Rechtsrahmen der europäischen Energie- und Klimapolitik

Die Institutionen der EU sind nur auf den Feldern handlungsbefugt, auf denen es die EU-Verträge ausdrücklich erlauben (sog. Primärrecht). Die aktuelle Grundlage für den derzeitigen Rechtsrahmen ist der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist. Artikel 194, der die rechtliche Basis für die Energiepolitik bildet, besagt, dass die EU für die Funktionsfähigkeit der Energiemarkte, für die Versorgungssicherheit sowie für die Förderung der Energieeffizienz, der erneuerbaren Energien und des Ausbaus der Energienetze

werke zuständig ist. Dabei dürfen die Rechte von Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausbeutung ihrer Energieressourcen, der Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und der allgemeinen Struktur des Energieangebots (Energiemix) nicht berührt werden. Über fiskalische Maßnahmen (also z.B. über Energie- und CO₂-Steuern) muss mit dem einstimmigen Votum aller Mitgliedsländer und nach Konsultation des Europäischen Parlaments entschieden werden.

Das Ziel in Artikel 194 (Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen) beeinflusst allerdings indirekt und das Ziel der „Entwicklung der erneuerbaren Energiequellen“ direkt das Gesamtenergieangebot und auch dessen Zusammensetzung. Von daher verfügt die EU, den politischen Mehrheitswillen vorausgesetzt, durchaus über zwei beachtliche Hebel, um auf den Energiemix der Mitgliedsländer Einfluss zu nehmen.

Gleichwohl schließt es der Vertrag von Lissabon aus, direkt eine Europäisierung der Energiewende in dem hier geforderten umfassenden Sinne auf EU-Ebene zu beschließen. Bei heutiger Interessenlage und politischen Mehrheiten in den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen wäre ein Mehrheitsbeschluss auch kaum zu erwarten, geschweige denn ein einstimmiges Votum.

Der hier verfolgte Ansatz ist daher ein anderer. Es geht um Überzeugungsarbeit zur sozial-ökologischen Vorteilhaftigkeit der Energiewende mit wissenschaftlich belegten Argumenten, d.h. um eine Analyse, was aus ökologischen Gründen geschehen muss, was heute schon machbar ist und was ggf. eine Fortentwicklung des Rechtsrahmens erfordert.

Eine graduelle Fortentwicklung kann sich schon heute – so eine repräsentative Befragung – auf eine Mehrheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger stützen: Nach einer Erhebung des Eurobarometer Spezial zur Umwelt (EU Open Data Portal 2018) sprachen sich zwei Drittel der europäischen Bürgerinnen und Bürger dafür aus, dass Umweltentscheidungen gemeinsam in der EU vorgenommen werden sollten, und nur 19 Prozent dafür, dass dies auf nationaler Ebene geschehen soll. Wenn dies zutrifft, dann hat nicht nur eine ambitionierte Umweltpolitik, sondern auch eine energischere Umsetzung der Klimaschutzpolitik in Europa Rückenwind.

Die Ziele

Die europäische Dimension der Energiepolitik hat während der vergangenen Jahre einen merklichen Bedeutungszuwachs erfahren, insbesondere in Zusammenhang mit Herausforderungen des Klimawandels.

Im Jahr 2015 stellte der EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Idee einer *Energieunion* als eine von zehn Prioritäten seiner politischen Agenda vor. Die Energieunion umfasst dabei fünf miteinander verknüpfte politische Aktionsfelder: Sicherheit, Solidarität und Vertrauen; Integration des Energiebinnenmarktes; Energieeffizienz; Klimaschutz (Dekarbonisierung); Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit.

Auf der Grundlage des im Jahr 2015 verabschiedeten Klima-Übereinkommens von Paris wurde die durchaus ambivalente Vorstellung einer Energieunion durch das im Jahr 2016 veröffentlichte Paket „Saubere Energien für alle Europäer“ wieder mehr in die Richtung konkretisiert, den Klimaschutz voranzubringen und auch ambitioniertere 2030-Ziele umzusetzen. Hervorzuheben ist dabei vor allem auch der Bedeutungszuwachs des Energieeffizienzziels. Weniger positiv stellen sich die immer wieder im Zusammenhang mit der EU-Wettbewerbspolitik auftauchenden Privatisierungspläne öffentlicher Dienstleistungen dar, auch wird die Abhängigkeit von Erdgasimporten nicht strategisch angegangen.

Efficiency first

Die derzeitigen Rahmenvorschriften für die Energieeffizienz bestehen aus mehreren Richtlinien, die fortwährend überarbeitet werden. Zur Energieeffizienzrichtlinie (EED) gesellen sich die Ökodesign-Richtlinie (2009/125EG), die Richtlinie über die Energieeffizienzkennzeichnung (2010/30/EU) und die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2010/31/EU).

Im Jahr 2014 war jedoch bereits absehbar, dass die EU ihr Effizienzziel (20 Prozent) bis 2020 mit den damaligen Maßnahmen nicht würde erreichen können. Man schätzt, dass sich die tatsächliche Einsparung an Primärenergie bis 2020 lediglich auf 17,6 Prozent belaufen wird.

Mit ihrem „Saubere Energie für alle Europäer“-Paket formulierte die EU-Kommission daher zum ersten Mal „Efficiency first“ als zentralen Grundsatz. Allerdings geht die Diskussion weiter, was „first“ in der Praxis bedeuten soll. Soll die bisherige starke Priorisierung des Ausbaus erneuerbarer Energien in der EU und besonders in Deutschland damit geändert werden? In der Praxis wohl kaum. In der Theorie – gestützt auf die jährlich erscheinenden Weltenergieszenarien der Internationalen Energieagentur (IEA) in Paris – schon eher. Denn auch die IEA propagiert das „Energy Efficiency first“-Prinzip mit zunehmendem Nachdruck – ein veritabler Paradigmenwechsel für eine Institution, die jahrzehntelang als wichtigster Kronzeuge für den Ausbau fossiler und nuklearer Energieerzeugung diente.

Nach kontroversen Diskussionen zwischen Parlament, Ministerrat, Kommission und Umweltverbänden wurde im Juni 2018 als Kompromiss ein indikatives Energieeffizienzziel von 32,5 Prozent bis 2030 (mit einer Aufwärtsklausel bis 2023) beschlossen (vgl. Europäische Kommission 2018b). Während Umweltverbände und das Parlament für ein Ziel zwischen 35 und 40 Prozent plädierten, das mit angemessenen Sanktionen verbunden sein soll, forderte der Ministerrat – allen voran Deutschland als Bremser – nur ein 30 Prozent-Ziel (vgl. Schwarz 2018). Die Revisionsklausel für eine Nachjustierung (alle fünf Jahre) kann genutzt werden, das Effizienzziel und das zur Erreichung notwendige politische Maßnahmenpaket noch deutlich ambitionierter zu gestalten. Erst dann wird das Prinzip „Efficiency first“ tatsächlich umgesetzt, und seine ökonomischen und sozialen Vorteile – ein schnellerer, preiswürdigerer und sozialverträglicherer Transformationsprozess der Energiewende – werden auch tatsächlich realisiert. Denn gute Argumente sprechen dafür: Je entschiedener das kosteneffektive Effizienzpotential realisiert wird, desto schneller steigt der Anteil erneuerbarer Energien am (Rest-)Energieverbrauch, desto mehr Energie-(Import-)Kosten können eingespart werden, desto mehr positive (Netto-)Beschäftigungseffekte sind möglich und desto weniger Akzeptanz- und Umweltprobleme entstehen durch den notwendigen Ausbau des Angebots an erneuerbaren Energien und der Netze (vgl. Hennicke/Welfens 2012).

„Nuclear first“?

Einen besonderen, aber noch immer wirkmächtigen Anachronismus der EU-Energiepolitik stellt der Euratom-Vertrag vom 25. März 1957 dar. In ihm wird als bis heute geltendes EU-Ziel formuliert: „Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“

Keine dieser Aufgaben wird heute noch von einer Mehrheit europäischer Länder akzeptiert, weil die Realität die Voraussetzung einer „schnelle[n] [...] Entwicklung von Kernindustrien“ längst widerlegt hat und selbst in Ländern mit Atomenergie die Zweifel wachsen, ob die Atomindustrie im Vergleich zu risikominimalen Alternativen tatsächlich „zur Hebung der Lebenshaltung“ beiträgt.

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen hat die Bundesregierung daher aufgefordert (Bundestag, 2018), mit der Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag endlich Ernst zu machen und sich für die Euratom-Reform einzusetzen. In der Konsequenz müsste dies unter anderem bedeuten,

- die durch den Vertrag begründete Sonderstellung der Atomkraft abzuschaffen;
- keine Laufzeitverlängerung über 40 Jahre hinaus mehr zu erteilen;
- eine Erhöhung und Vereinheitlichung der Haftungsanforderungen durchzusetzen.

Ob dadurch das vor 60 Jahren von der Lobby erhoffte „Nuclear first“-Prinzip zukünftig in ein vertraglich vereinbartes Ausstiegsprinzip verändert werden kann, ist sicherlich noch eine Utopie. Aber ein erster Schritt wäre gemacht.

Energieunion und „Winterpaket“

Das im November 2016 von der Europäischen Kommission vorgestellte Winterpaket („Winter Package“) war die zentrale Weichen-

stellung für die europäische Energiepolitik im kommenden Jahrzehnt. Das Winterpaket kann bei entsprechender Ausgestaltung und Weiterentwicklung einer Europäisierung der Energiewende den Weg bereiten, auch wenn die Kommission den Begriff „Energiewende“ bisher nicht benutzt und die quantifizierten Ziele des Winterpakets deutlich zurückhaltender und kernenergiefreundlicher formuliert sind als im deutschen Energiekonzept der Jahre 2010 und 2011.

Aus Sicht der EU-Kommission bedeuten die Maßnahmen des Winterpakets einen wichtigen Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Energieunion. Zudem sollen die novellierten bzw. neuen Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union helfen, ihre im Kontext des Übereinkommens von Paris international kommunizierten Klimaschutzziele zu erfüllen. Konkret erhofft sich die EU-Kommission nun für das Jahr 2030 um 45 Prozent geringere Treibhausgasemissionen als im Jahr 1990 (Europäische Kommission 2018c). Weitere mit dem Winterpaket beschlossene Ziele sind eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch auf wenigstens 32 Prozent (verbindlich) sowie ein indikatives Energieeffizienzziel von 32,5 Prozent. Nicht quantifizierte Ziele sind eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen, eine Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum, eine Reduktion von Energiekosten und Energiearmut sowie eine Verbesserung der Luftqualität.

Im November 2018 präsentierte der EU-Kommissar für Klimaschutz und Energie, Miguel Arias Cañete, zudem eine Langzeitstrategie für eine klimaneutrale Wirtschaft bis 2050. Der vorgestellte Fahrplan umfasst dabei folgende Punkte:

- Bis 2050 sollte die EU ihre Treibhausgasemissionen um 80 Prozent gegenüber dem Stand von 1990 senken, und zwar allein durch heimische Emissionsreduktionen.
- Etappenziele sind eine Verringerung um 40 Prozent bis 2030 und um 60 Prozent bis 2040.
- Alle Wirtschaftszweige müssen im Rahmen ihres technologischen und wirtschaftlichen Potenzials einen Beitrag leisten (Europäische Kommission 2018c).

Bestandteile des Winterpakets

Das Winterpaket umfasst acht Rechtsakte, die sich Ende 2018 an unterschiedlichen Stellen im Gesetzgebungsprozess befanden. Diese Rechtsakte sollen nachfolgend kurz vorgestellt werden.

- Novellierung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2018/844): Nach der Novellierung im Rahmen des Winterpakets müssen die Mitgliedstaaten nun langfristige Renovierungsstrategien mit Blick auf 2050 entwickeln.
- Novellierung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (2018/2001): Die novellierte Richtlinie beinhaltet nun das verbindliche EU-Ziel eines Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch im Jahr 2030 von wenigstens 32 Prozent. Allerdings wurde dieses EU-Ziel – im Unterschied zu den 2020er Zielen – nicht auf verbindliche nationale Ziele heruntergebrochen.
- Novellierung der Energieeffizienz-Richtlinie (2018/2002): Die Novellierung wurde Ende des Jahres 2018 vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat beschlossen. Sie legt ein indikatives Energieeffizienzziel für das Jahr 2030 auf 32,5 Prozent fest (gegenüber einer zugrunde gelegten Referenzentwicklung), wobei dieses Ziel im Jahr 2023 überprüft und ggf. nach oben korrigiert werden kann. Beibehalten wurde eine verpflichtende Einsparquote in Höhe von zukünftig 0,8 Prozent des jährlichen Endenergieverbrauchs für alle Mitgliedstaaten.
- Governance-Verordnung (2018/1999): Die Verordnung wurde Ende 2018 vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat angenommen. Sie verpflichtet alle Mitgliedstaaten, integrierte Energie- und Klimaschutzpläne (iNEK-Pläne) sowie Langfriststrategien zu erarbeiten und

der Europäischen Kommission zu übermitteln. Außerdem führt sie Berichtspflichten und einen differenzierten Monitoring-Prozess ein. Die Governance-Verordnung ist ein wesentlicher Schritt in Richtung effektiverer und transparenter Koordinierung und Steuerung eines politischen Mehrebenen-Systems wie der EU.

- Novellierung der Elektrizitätsmarkt-Verordnung: Diese ist bisher (Stand Januar 2019) noch nicht von Parlament und Rat beschlossen worden. Die Novellierung beschäftigt sich insbesondere mit dem Thema Kapazitätsmechanismen bzw. -märkte und enthält Vorgaben zur Vergabe begrenzter Übertragungskapazität zwischen den Stromnetzen zweier oder mehrerer Mitgliedstaaten.
- Novellierung der Elektrizitätsmarkt-Richtlinie: Die Richtlinie soll die Rechte von Energieverbraucherinnen und -verbrauchern stärken. Geschehen soll dies durch eine stärkere Nutzung von digitalen Stromzählern („Smart Metern“), variablen Tarifen und Preisvergleichsportalen. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten die regulatorischen Voraussetzungen für die Einrichtung von Energiegemeinschaften schaffen. In diesen können sich Verbraucherinnen und Verbraucher als Prosumer zusammenschließen und gemeinsam Energie für den Eigenverbrauch oder die Einspeisung in ein Netz erzeugen.
- Risk-preparedness-Richtlinie: Mit dieser Richtlinie sollen Mitgliedstaaten verpflichtet werden, geeignete Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz des Stromversorgungssystems zu ergreifen.
- Novellierung der ACER-Richtlinie: Durch diese Novellierung soll die Agentur für die Zusammenarbeit der Energie-Regulierungsbehörden ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) zusätzliche und stärkere Kompetenzen erhalten.

Trotz der Unverbindlichkeit dieses Langfristvorschlags ist es bemerkenswert, dass die EU-Kommission – in direktem Widerspruch zur US-Klimapolitik unter Donald Trump – eine solche Langfriststrategie für alle Mitgliedstaaten in die Debatte einbringt und damit wieder an ihren früheren Absichten anknüpft, eine globale Vorreiterrolle einzunehmen.

Besonderheiten und Chancen einer europaweiten Energiewende

Das Winterpaket sowie die darauf aufbauende Strategie und Governance von „Clean Energy for all Europeans“ (Energy Union) kann als ein umfassender Ansatz für eine gesamteuropäische Energiewende aufgefasst werden. Dessen makroökonomische Chancen werden von der EU-Kommission neuerdings sehr positiv dargestellt (siehe unten), natürlich auch mit der Absicht, für eine breite Zustimmung der Mitgliedsländer zu werben.

Vor allem drei Charakteristika unterscheiden den multilateralen Politikansatz der EU von einer nationalen Energiewende wie in Deutschland.

1. Die europäischen Verträge erlauben es der EU nicht, in den Energiemix der einzelnen Mitgliedsländer direkt zu intervenieren (siehe oben). Über einen Atom- oder Kohleausstieg wie in Deutschland gesamteuropäisch zu entscheiden, würde derzeit auch an der mangelnden Akzeptanz z.B. von Frankreich (über 70 Prozent Atomstromanteil) oder den Kohle-Ländern in Osteuropa scheitern. Wachstum und Wohlstand ohne fossile und nukleare Energien bleiben für die 14 Atomenergieländer in Europa (mit immerhin noch 126 Reaktoren, Stand: 1. Januar 2018) und für die noch erheblich von Kohle abhängigen EU-Länder (allen voran Deutschland, aber auch Polen, Tschechien, Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Ungarn) eine Herausforderung. Deutschland ist mit 172 Millionen Tonnen pro Jahr noch vor China „Weltmeister bei der Braunkohleförderung“ (Stand 2016). Die enorme weltweite Signalwirkung des nun anstehenden geordneten und schrittweisen Ausstiegs aus der Braunkohle liegt daher auf der Hand.

2. Die Vorbildwirkung von Deutschland bei einem *integrierten Ausstieg aus der Kohle und der Kernenergie* kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Insofern haben die Beschlüsse der „Kohle-Kommission“ (vgl. Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ 2019, Beschluss vom 26.01.2019), soweit sie gesetzlich verbindlich umgesetzt werden, eine Signalwirkung, die weit über Deutschland und die betroffenen Regionen hinausgeht. Im Vorfeld der COP24 begann bereits die früher beinharte Front der sogenannten Visegrad-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowenien, Ungarn) zu bröckeln. In einem Kommentar im angesehenen Fach-Blog „Klimareporter“ hieß es daraufhin, vielleicht noch etwas zu euphorisch: „Osteuropa plant die Energiewende“. Immerhin wird jetzt eine neue Entwicklung in Richtung Energiewende auch in Osteuropa wahrscheinlicher. „Just Transition“ – eine gerechte sowie sozial- und wirtschaftsverträgliche Transformation – ist dabei eine *conditio sine qua non* für die Europäisierung der Energiewende!
3. Generell gilt: Wenn die EU-Kommission und EU-Klimakommissar Miguel Arias Cañete von der langfristigen Leitidee einer „klimaneutralen EU“ bis 2050 sprechen, dann werden die Weiternutzung der Atomenergie und – teilweise – auch fossiler Energien in Verbindung mit Carbon Capture and Storage (CCS) in der Regel in die grundlegenden Szenarien eingerechnet. Es geht also um Dekarbonisierung ohne Risikominimierung bis zum Jahr 2050, d.h. ohne einen gleichzeitigen Ausstieg aus der Atomenergie wie in Deutschland. Bei aller berechtigten Ungeduld mit der schleppenden CO₂-Minderungspolitik in Deutschland sollte daher berücksichtigt werden, dass die deutsche Energiewende mit der Verbindung der Risikominimierung durch den Atomausstieg bis 2022 und der Dekarbonisierung bis 2050 ein ambitionierteres Ziel verfolgt.
4. Die Governance in einem Mehrebenensystem wie der EU hat einige ähnliche Strukturmerkmale wie der deutsche Föderalismus. Aber die Entscheidungsfindung und vor allem die Implementierungsmechanismen sind doch ungleich komplexer und stehen immer unter dem Verdikt der faktischen Blockademöglichkeit durch einzelne Länder. Gleichwohl können die EU-Initiativen für eine Governance

der Energieunion im Kontext einer Europäisierung der Energiewende mit vorsichtigem Optimismus bewertet werden, weil die Leitziele für 2030 deutlich anspruchsvoller geworden sind, wenngleich sie für eine Dekarbonisierungsstrategie bis 2050 bei Weitem noch nicht hinreichend sind.

Hinsichtlich der ökonomischen Bewertung hält die EU-Kommission ihre Langfriststrategie für einen Weg zu einer „wohlhabenden, modernen, wettbewerbsfähigen und klimaneutralen Ökonomie“ (Europäische Kommission 2018c). Zur Begründung wird auf das zusammengefasste Ergebnis aus acht Szenarien verwiesen. Makroökonomische Eckpunkte sind dabei:

- Halbierung des gesamten EU-Energieverbrauchs bis 2050;
- Anhebung der derzeitigen energierelevanten Investitionsquote (in Bezug auf das BSP) von derzeit 2 Prozent auf 2,8 Prozent; dies bedeutet bis 2050 zusätzliche Investitionen pro Jahr von 175 bis 290 Milliarden Euro;
- Reduktion der derzeitigen Energieimportrechnung von 266 Milliarden Euro bis 2050 um 70 Prozent. Über den gesamten Zeitraum bis 2050 kumuliert, könnte daher eine Summe von zwei bis drei Billionen Euro aus der Energiekosteneinsparung in die ökologische Modernisierung investiert werden;
- Reduzierung der derzeit etwa eine halbe Million vorzeitiger Todesfälle durch fossil bedingte Luftverschmutzung um 40 Prozent und von Krankheitsschadenskosten um rund 200 Milliarden Euro pro Jahr.
- Darauf hinaus geht die EU-Kommission von der Schaffung von 900.000 zusätzlichen Jobs aus.

Diese gesamteuropäischen Vorteile einer „Energiewende“ müssen auf die einzelnen Mitgliedsländer heruntergebrochen werden. Leider gibt es noch zu wenig länderspezifische Analysen, die die Überzeugungskraft haben, in allen EU-Staaten die Vorteilhaftigkeit einer nationalen Energiewende unter den jeweils länderspezifischen Randbedingungen zu demonstrieren. Aber Ansätze dazu sind vorhanden, z.B. im Hin-

blick auf die Quantifizierung möglicher Arbeitsplatz-Effekte: Vor allem durch Wind- und Solaranlagen, aber auch durch Solarthermie und andere erneuerbare Energien (z.B. Geothermie, Wasserkraft) ermittelt ein 100-Prozent-Erneuerbare-Szenario für die EU-28 z.B. für Deutschland 1,56 Millionen zusätzliche Jobs, gefolgt von Italien (907.000), Frankreich (682.000), Großbritannien (372.000) und Belgien (367.000) (Heinrich-Böll-Stiftung et al. 2018).

Ein wesentlicher Schritt in die Richtung einer „Quantifizierung länderspezifischer Benefits und Co-Benefits“ durch ambitionierte Energieeffizienzpolitik erfolgte durch das COMBI-Projekt (Thema et al. 2018), das die multiplen Vorteile der Steigerung der Energieeffizienz für alle europäischen Mitgliedstaaten erstmalig differenziert untersucht. Dabei wurde unterstellt, dass im Vergleich zu einem Referenzpfad mit einer Reduktion des Energieverbrauchs um 27 Prozent bis zum Jahr 2030 eine auf 33 Prozent angehobene, ambitioniertere Reduktion des Energieverbrauchs realisiert wird. An den enormen Auswirkungen dieser scheinbar geringen Anhebung des Effizienziells um nur sechs Prozentpunkte wird auch deutlich, dass die Kontroversen um höhere EU-Zielwerte von essentieller Bedeutung sind – natürlich immer vorausgesetzt, dass der gesellschaftliche Druck zur gewissenhaften Umsetzung gleichzeitig erhöht wird.

Quantifiziert und – soweit wie möglich – auch monetarisiert wurden die Auswirkungen

- reduzierter Emissionen auf Gesundheit, Ökosysteme und Ernten;
- auf die Einsparung biotischer/abiotischer Ressourcen wie Metalle und Nicht-Metalle;
- auf die soziale Wohlfahrt wie z.B. das verfügbare Einkommen und die Gesundheit;
- auf die Makroökonomie (Arbeitsmarkt, öffentliche Haushalte, BSP);
- auf das Energiesystem (Netze, Energieangebot, Versorgungssicherheit).

Mithilfe einer Open-Source-Online-Datenbasis (combi-project.eu, Stand: Mai 2018) und durch grafische Visualisierung können alle

KAPITEL 1

EU-Mitgliedsländer ihre länderspezifischen Vorteile und auch Politikempfehlungen herunterladen. Für die gesamte EU-28 wurden so etwa 2,3 Millionen zusätzliche Beschäftigungsjahre errechnet.

Spätestens seit der Einrichtung der „Kohle-Kommission“ hat auch die Aufmerksamkeit für mögliche negative Folgen des Strukturwandels zugenommen. Die durch die Benzinpreiserhöhungen ausgelösten Massenproteste in Frankreich („Gelbe Westen“) waren bisher das deutlichste Signal, dass eine Energiewende und der Klimaschutz nur im Sinne einer „Just Transition“ gelingen können.

Allerdings muss bei Verteilungsfragen der Energiewende sorgfältig unterschieden werden, welche möglichen negativen Folgen nachweisbar energie(wende)bedingt sind und welche weiteren strukturellen Ursachen bestehende Ungleichheit und Armut bedingen. Das Instrumentarium der Energiewende und der Klimaschutzpolitik dürfen die ohnehin vorhandene soziale Spaltung in der Gesellschaft nicht noch weiter vertiefen. Dies verlangt weit mehr als die Berücksichtigung einer „sozialen Komponente“: Notwendig ist eine sozialpolitisch insgesamt ausgewogenere Steuerung und Instrumentenauswahl bei der Energiewende, als sie bisher üblich war.

1.5.3 *Energiearmut bekämpfen*

Energiearmut („energy poverty“), d.h. die nicht ausreichende Versorgung mit Wärme, Kühlung und Strom, ist ein in der EU zunehmendes Problem. Das wird auch von der EU-Kommission neuerdings genauer dokumentiert (EU Energy Poverty Observatory, energypoverty.eu). Es wird explizit auch im EU-Flaggschiff-Projekt „Clean Energy for all Europeans“ vom November 2016 genannt. Die EU-Kommission schätzt, dass mehr als 50 Millionen Haushalte in Europa von Energiearmut betroffen sind (vgl. Europäische Kommission 2018d).

Das Winterpaket der EU-Kommission richtet daher auch einen stärkeren Fokus auf Verbraucherinnen und Verbraucher und soziale Aspekte der Energiewende. Die Mitgliedstaaten sollen bei der Senkung der Energiekosten der Verbraucherinnen und Verbraucher mithilfe von

Investitionen in Energieeffizienz unterstützt werden. In den integrierten Energie- und Klimaplänen sollen die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen gegen Energiearmut ausdrücklich berücksichtigen.

Auch in Deutschland wächst die Energiearmut, und sie wird, wenn nicht gegengesteuert wird, die ohnehin schwierige soziale Situation von armen Haushalten weiter verschärfen. Völlig inakzeptabel ist es, dass 2017 nach Angaben der Bundesnetzagentur ca. 330.000 Strom- und 40.000 Gassperren verhängt wurden, weil die Haushalte ihre Rechnung nicht bezahlen konnten. Hierzu muss man wissen, dass Haushalte mit geringen Einkommen 8,8 Prozent – deutlich mehr als der Durchschnitt (5,8 Prozent) – für Energieprodukte ausgeben (vgl. Jahn/Ecke 2019). „Je nach Definition und Berechnungsmethode fallen in Deutschland zwischen 8 und 25 Prozent der Verbraucher in die Kategorie der Energiearmut“ (ebd., S. 4). Obwohl das Problem damit klar ist und größer wird, hat sich die Bundesregierung geweigert, der EU-Verpflichtung nachzukommen, systematisch Daten zur Energiearmut zu sammeln (vgl. Deutschland lehnt Messungen zu Energiearmut ab, Spiegel Online vom 25.08.2018). Insofern muss die EU den Druck auf alle Mitgliedsländer verstärken, nicht nur Daten zu erheben, sondern vor allem gezielte Programme und Maßnahmen zur Reduzierung von Energiearmut durchzuführen.

1.6 Transformationsstrategien für eine europäische Energiewende

Die Umsetzung einer europäischen Energiewende ist ein komplexer und langwieriger Prozess, der in den Mitgliedsländern im Rahmen der EU-Zielvorgaben und der EU-Direktiven durch nationale Maßnahmenpakete unter aktiver Beteiligung von Stakeholdern auf der regionalen und kommunalen Ebene vollzogen werden muss. Insofern geht es um die Etablierung einer neuen „polyzentrischen Governance“, und das heißt auch, um ein neues Verständnis des energiepolitischen Subsidiaritätsprinzips. Die nachfolgend ausgewählten Strategien, Maßnahmen und Instrumente (*Policies*) betrachtet die *Arbeitsgruppe Alternativen*

tive Wirtschaftspolitik als notwendige Bestandteile, aber keinesfalls als abschließende Systematik eines „idealen Policy Mix“.

1.6.1 *Kernelemente einer Energie(effizienz)politik („Policy Mix“)*

CO₂-Bepreisung

Ein sektorübergreifendes Kernelement der Klimaschutzpolitik ist, dass die durch CO₂-Emissionen verursachten exorbitanten Schäden so weit wie möglich z.B. durch eine CO₂-Abgabe oder ein Emissionshandels- system bei der betrieblichen Kostenrechnung der Verursacherinnen und Verursacher berücksichtigt werden. Das Umweltbundesamt (UBA 2019) schätzt allein für Deutschland die externalisierten Umweltkosten aus der Verbrennung fossiler Energien im Verkehrs-, Strom- und Wärmesektor in den Jahren 2006 bis 2014 auf ca. 130 Milliarden Euro pro Jahr. Strom aus Braunkohle müsste demnach zusätzlich 10,75 Cent/kWh und aus Steinkohle zusätzlich 8,94 Cent/kWh mehr kosten, wenn die dadurch verursachten externen Umweltkosten berücksichtigt werden würden. Die komplexe Thematik der „Internalisierung“ dieser Schäden in das Investitionskalkül der Verursacherinnen und Verursacher wird hier ausgeklammert und im Kapitel 2 dieses MEMORANDUMS vertieft.

Förderung einer integrierten Energieeffizienz- und Suffizienzpolitik

Ohne eine veritable Effizienzrevolution ist ausreichender Klimaschutz eine Illusion (vgl. hierzu z.B. Hennicke/Welfens 2012). Aber Wachstums-, Lebensstil- und Reboundeffekte können einen erheblichen Teil der Effizienzgewinne wieder zunichten machen, wenn hier nicht gegen gesteuert wird. Dringend erforderlich ist daher eine integrierte Energieeffizienz- und -suffizienzpolitik, die mögliche kontraproduktive Energiesparverluste bei forciertener Effizienzpolitik antizipiert und sie in eine breitere Agenda der Förderung und Ermutigung nachhaltiger Produktions- und Konsumweisen einbindet. Mit dem Hinweis auf die notwendige Suffizienzpolitik soll deutlich gemacht werden, dass

durch noch so vorbildliche individuelle Verhaltensänderungen auf der Verbraucherseite die notwendigen Strukturänderungen des „fossil-industriellen Komplexes“ auf der Erzeugerseite nicht oder nur sehr begrenzt erreichbar sind.

Gebote für die Produktionsseite zur Etablierung von „Öko-Routinen“

Große gesellschaftliche Verhaltensänderungen haben viele Ursachen und Treiber. Sie durch Preisanreize, Information, Kommunikationsstrategien und durch vorbildliche individuelle Verhaltensänderung („Pioniere“) bei der Verbraucherin und dem Verbraucher zu stimulieren, reicht nicht aus, um Strukturen zu ändern (vgl. Kopatz 2018). Das gilt insgesamt für den Strom-, Gebäude- und Verkehrssektor, deren angebotsgetriebene Infrastrukturen selbst durch vorbildlichstes Verbraucherverhalten nicht zielorientiert änderbar sind. Notwendig, wirksamer und oft auch kostengünstiger sind Vorgaben (Ge- und Verbote, Mindeststandards, Grenzwerte, Regulierung) auf der Produktionsseite – auch wenn sie von den betroffenen Branchen anfangs heftig attackiert werden. Die neuen EU-Vorgaben für CO₂-Grenzwerte bei Pkws sind ein Beispiel, wie die gesamte europäische Autoindustrie – mit langen Ankündigungs- und Umstellungszeiträumen – durch Flottenverbrauchsstandards zur Herstellung einer klimaverträglicheren Pkw-Flotte veranlasst wird.

Verbindliche Einbeziehung von Energieanbietern in die Einsparpolitik

Solange die Energieanbieter direkt (z.B. über Werbung oder Tarifanreize) das Energiesparen behindern und nicht selbst aktiv vorantreiben, steht die notwendige Umsetzungsintensität und -geschwindigkeit zur Erreichung der Energiesparziele in Frage. Die Energieeffizienzrichtlinie (EED) der EU ermöglicht es in Artikel 7 den Mitgliedstaaten ausdrücklich, Verteiler und Anbieter von Energie mit verbindlichen Energiesparvorgaben in die Energiesparpolitik einzubeziehen (sogenannte Energy Efficiency Obligation Schemes; vgl. Europäische Kommission 2017). Hiervon wird in Europa – anders als in 24 Bundesstaaten der

KAPITEL 1

USA – erst in 14 Ländern und zumeist nur in bescheidenem Ausmaß Gebrauch gemacht, aber durchaus erfolgreich wie z.B. in Dänemark, Frankreich und Italien. Vor allem Deutschland hat hier Nachholbedarf. Durch einen Kostendeckungsmechanismus und eine Anreizregulierung (Garantierendite für die Programmkosten erfolgreicher Energieparprogramme von Energieversorgungsunternehmen [EVU]) kann erreicht werden, dass auch Energieanbieter an der Umsetzung solcher Programme bei ihren Kundinnen und Kunden profitieren.

Stärkung der „polyzentrischen Governance“ bei der Effizienzpolitik

Die Rahmensexsetzung durch die EU-weite und die jeweilige nationale Politik muss durch regionale/kommunale Energieagenturen, Unternehmensnetzwerke, Verbraucherberatung, Formen der Bürgerbeteiligung und Bürgerfinanzierung (z.B. örtliche Nachhaltigkeitsfonds in Verbindung mit Sparkassen) getragen werden. Regionale Wirtschafts- und Sozialräte könnten dabei eine wichtige Rolle spielen. Die energetische Sanierung des Gebäudebestandes in den Städten und Gemeinden aller EU-Mitgliedsländer verlangt – neben einem nationalen Förderprogramm (siehe unten) – verantwortliche regionale/kommunale Zentren („Gebäude-Agenturen“), die den Prozess steuern und die Bürgerbeteiligung mobilisieren.

Die EU sollte darüber hinaus die Nationalstaaten ermutigen und unterstützen, nationale Energieeffizienzagenturen aufzubauen, denen von den Parlamenten die Prozessverantwortung für die Konzipierung, Steuerung, Koordinierung, Förderung und Evaluierung der Energieeffizienzpolitik übertragen wird. Diese Agenturen brauchen eine angemessene Personalausstattung und – so weit möglich – auch eigene Ressourcen für Anreize und Programme (vgl. Wuppertal Institut 2013).

Nationales Zukunftsprogramm energetische Gebäudemodernisierung

Unbestritten ist, dass die Umsetzung eines nahezu CO₂-freien Gebäudebestandes bis zum Jahr 2050 und die hierzu notwendige Steigerung der jährlichen energetischen Gebäude-Sanierungsrate (mindestens eine

Verdopplung) nicht nur erhebliche private Zusatzinvestitionen, sondern auch ein umfangreiches und langfristig verlässliches öffentliches Förderprogramm erfordert. Das deutsche KfW-Programm (vgl. KfW 2018) gilt zwar weltweit als vorbildlich, aber die Höhe der Fördersumme – derzeit zwei Milliarden Euro pro Jahr – reicht nicht aus. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass die Evaluierung der KfW-Programme eine enorme Hebelwirkung und hohe Selbstfinanzierungsquoten (nahezu budgetneutral) ermittelt hat. Das heißt, dass die Haushaltssmittel zur Finanzierung der Programme mit einer gut zehnfachen Hebelwirkung private Investitionen ausgelöst haben, die über Multiplikatoreffekte (z.B. mehr Aufträge, mehr Gewinne, mehr Löhne) auch zu höheren Steuereinnahmen und erheblichen Beschäftigungseffekten geführt haben (vgl. Prognos 2013).

Eine massive Anschubfinanzierung muss mit klar definierten Zielen und Auflagen verbunden werden, weil die klimapolitisch notwendige energetische Sanierung des Gebäudebestandes im Mietwohnungsbau nicht als Vorwand zu unangemessenen Mieterhöhungen, zur Luxussanierung, zur Vertreibung von Altmietern und Altmietern und zur Gentrifizierung von Quartieren ausgenutzt wird. Der Königsweg wäre, nur noch „warmmietenneutrale“ Sanierungen zu fördern, d.h. die Erhöhung der Kaltmiete durch eine Umlage von energierelevanten Sanierungsinvestitionen darf die hierdurch erreichte Senkung der Energiekosten nicht übersteigen. Allerdings ist umstritten, inwieweit und unter welchen Bedingungen Warmmietenneutralität generell erreichbar ist.

1.6.2 Ausschöpfung des rechtlichen Rahmens der EU-Energie- und -Klimapolitik

Die Fortschreibung des Rechtsrahmens der EU-Energie- und -Klimapolitik ist eine überaus komplexe Aufgabe, die hier nicht untersucht werden kann. Die vier folgenden Empfehlungen stützen sich auf eine aktuelle Stellungnahme von drei deutschen Forschungsinstitutionen (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina et al. 2018), die

KAPITEL 1

vor dem Hintergrund des „Winterpakets“ (siehe oben) die Handlungsoptionen der EU und seiner Mitgliedstaaten durch Ausschöpfung des geltenden Rechtsrahmens auf vier Punkte fokussiert:

Governance-Verordnung effektiv implementieren

Die Mitgliedstaaten sind dazu aufgefordert die iNEK-Pläne effektiv zu implementieren. Dazu sollte eine Übernahme der Inhalte der iNEK-Pläne in die nationale Gesetzgebung erfolgen. In Deutschland bietet das im Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung angekündigte Bundesklimaschutzgesetz hierzu eine Möglichkeit. Durch eine rechtsverbindliche Verankerung des iNEK-Plans in diesem Gesetz würde der deutsche Beitrag zu den EU-Zielen auf Bundesebene verpflichtend. So würden die nationalen mit den europäischen Zielen harmonisiert. Wichtig wäre es schließlich, den Kohleausstieg Deutschlands im Bundesklimaschutzgesetz mitzuregeln.

Um die vage Vorgabe der EU-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung der iNEK-Pläne zu verfestigen, sollten die Mitgliedstaaten die Partizipationsmöglichkeiten verbindlich festlegen. Im Rahmen des Bundesklimaschutzgesetzes sollten daher Vorgaben zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern festschrieben werden. Zur aktiven Stakeholder-Beteiligung auf Landesebene haben sich z.B. szenariengestützte Stakeholder-Dialoge mit wissenschaftlicher Begleitung wie bei der Erstellung des Klimaschutzplans bzw. -gesetzes in NRW bewährt (vgl. Schepelmann 2018).

Nichtbefolgung der Governance-Verordnung sanktionieren

Auch wenn Sanktionsmaßnahmen im Rahmen der Governance-Verordnung nicht vorgesehen sind, ließen sich bei Nichtbefolgung Sanktionsmöglichkeiten über eine Verbindung mit den EU-Strukturfonds herstellen (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina et al. 2018, S. 39ff.). Dies würde es der Europäischen Union erlauben, über die Governance-Verordnung hinausgehende Sanktionen zu praktizieren und für mehr Verbindlichkeit zu sorgen. Dazu wären finanzielle Förderungen aus den Strukturfondsmitteln an die Zielerreichung der Klimaschutzziele bzw. an die Befolgung der Empfehlungen der EU-

Kommission bei Nicht-Erreichung zu binden. Voraussetzung hierfür ist die Entwicklung geeigneter Kriterien für die Feststellung einer Nicht-Befolgunung der Empfehlungen der EU-Kommission. Zusätzlich bestünde die Möglichkeit, beispielsweise Umweltverbänden ein Klagerecht mittels der Aarhus-Konvention einzuräumen. Dafür müssten die iNEK-Pläne jedoch hinreichend konkret formuliert sein. In Deutschland müsste das Verbandsklagerecht um eine Kategorie für iNEK-Pläne erweitert werden.

Governance-Verordnung durch Vorreiterallianzen flankieren

Die Governance-Verordnung sollte durch Vorreiter-Allianzen von kooperationsbereiten EU-Mitgliedstaaten („Allianz der Willigen“) und ggf. Drittstaaten flankiert werden.

Denkbar wären z.B. Allianzen für eine CO₂-Bepreisung und einen Kohleausstieg. Bei einer CO₂-Preis-Allianz würde ein CO₂-Mindestpreis für alle Sektoren innerhalb der Allianz-Staaten vereinbart, der über dem Preis des europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) liegt. Eine Abstimmung mit dem EU-ETS ist notwendig, um einen Wasserbett-Effekt – Emissionen, die an einer Stelle eingespart werden, kommen an anderer Stelle zusätzlich hinzu – zu verhindern. Dies könnte durch das Löschen von Zertifikaten geschehen.

Auf der COP 23 hat sich eine Kohleausstiegsallianz zwischen einigen Staaten mit nennenswerten Kohlestromanteil gebildet, an der sich elf europäische Staaten beteiligen. Ein Beitritt Deutschlands zu dieser Allianz wäre ein starkes Signal an die anderen europäischen Länder mit einem ähnlich hohen Kohleanteil.

Die Zielerreichung finanzieren: Transformationsfonds

„Sozial-ökologische Transformationsfonds der Energiewende“ sollten ein Schlüsselement für die Förderung einer sozial-ökologischen Transformation und für die Anschubfinanzierung neuer Geschäfts- und Innovationsfelder werden. Es könnte dabei auf bestehende Finanzierungsinstrumente zurückgriffen werden. Eine Möglichkeit wäre es, die Ziele von Klimaschutz und Strukturpolitik zu verbinden und so auch Mittel aus dem Europäischen Struktur- und Investitionsfonds

(ESI) zu nutzen. Auch in der Neufassung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist die Unterstützung der vom Strukturwandel betroffenen Regionen vorgesehen. Über den ESI-Fonds ist zudem eine regionenübergreifende Förderung möglich. Mit einer Verknüpfung dieser Fonds könnten, wie der Ausschuss für regionale Entwicklung des EU-Parlaments fordert, gemeinsame Energie- und Klimaschutzprojekte unterstützt werden (Deutscher Naturschutzzring 2019).

Die Vorschläge der Forschungsinstitute (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina et al. 2018) zum Finanzierungsmechanismus sind noch sehr allgemein gehalten; sie sollten hinsichtlich Format, Struktur und Finanzierung weiterentwickelt werden:

- Zunächst muss die Transparenz und parlamentarische Kontrolle über die Mittelverwendung des ESI und des EFRE verstärkt werden. Vor allem muss der inhaltliche Fokus auf die Förderung von „Just Transition“, d.h. auf eine sozialverträgliche Umsetzung von „Energy Efficiency first“ (vor allem im Bereich der energetischen Gebäudemodernisierung), den dezentralen Ausbau erneuerbarer Energien sowie von „grünen“ Innovationen gelegt werden.
- Notwendig ist eine enge Kooperation mit nationalen Transformationsfonds, wie sie der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen vorgeschlagen hat (WBGU 2018). Der WBGU plädiert für die Einrichtung von „Staatsfonds für zeitgerechten Strukturwandel zur Klimaverträglichkeit: Die Transformationsfonds sollen über Investitionen und Beteiligungen in Schlüsselindustrien die Umsetzung der Klima- und Nachhaltigkeitsziele beschleunigen und die erzielten Gewinne für die frühzeitige und antizipative Gestaltung zeit-gerechter Prozesse des Strukturwandels einsetzen“ (ebd., S. 4).
- Auch der Finanzierungsvorschlag des WBGU ist innovativ: „Das Volumen des Transaktionsfonds sollte durch Treibhausgas-Bepreisung aufgebaut werden, ergänzt durch Einnahmen aus einer reformierten Erbschafts- bzw. Nachlasssteuer“ (ebd., S. 4). Während die Einspeisung von Erlösen aus Auktionen der CO₂-Zertifikate in einen Transformationsfonds auf geltende Praxis zurückgreift, würde

durch den Steuervorschlag auch das Prinzip einer intergenerativen Finanzierungsgerechtigkeit berücksichtigt.

- Der WBGU sieht den Fonds als einen selbstständig agierenden neuen Marktakteur, der unter parlamentarischer Kontrolle eine eigene langfristig und nachhaltig orientierte Anlagenstrategie, Gewinnverwendung und Investition praktiziert sowie bei unausweichlichen Verlusten von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung eine „professionelle Begleitung des Strukturwandels“ (ebd., S. 4) durchführt. Hinsichtlich dieser „sozialverträglichen Flankierung“ ist der Vorschlag noch vage, aber er bezieht sich ausdrücklich auf die „Kohle-Kommission“ und deren Vorschläge.
- Der WBGU plädiert weiterhin für eine „möglichst gemeinschaftliche Einrichtung eines Transformationsfonds auf EU-Ebene, eventuell zunächst erst in einer kleinen Gruppe von EU-Ländern“ (ebd., S. 36). Auch das Europäische Parlament hatte bereits im Jahr 2017 für die Einrichtung eines Just-Transition-Fonds aus den Auktionierungserlösen von Emissionszertifikaten plädiert, „mit dem Ziel, Arbeitsmarkteffekte der Dekarbonisierung abzufedern“ (ebd., S. 36). In der Zusammenfassung des Parlaments-Vorschlags von 2017 heißt es: „Über einen neuen Innovationsfonds soll finanzielle Unterstützung für Vorhaben im Bereich erneuerbare Energieträger, Abscheidung und Speicherung von CO₂ sowie Innovationen mit emissionsmindernder Wirkung gewährt werden, während die Modernisierung der Energiesysteme in den einkommensschwächeren Mitgliedstaaten mit einem neuen Modernisierungsfonds gefördert werden soll. Die Abgeordneten schlagen auch die Einrichtung eines ‚Fonds für einen gerechten Übergang‘ vor, der Versteigerungseinkünfte verwendet, um die Umschulung und Eingliederung der von der Verringerung der CO₂-Emissionen der Wirtschaft betroffenen Arbeitskräfte in andere Beschäftigungssektoren zu fördern“ (Europäisches Parlament 2017).

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert sowohl die Einrichtung eines gemeinsamen EU-Fonds nach dem Vorschlag des EU-Parlaments (allerdings ohne die Förderung von CCS) als auch die

komplementäre Einrichtung von nationalen Staatsfonds zur sozial-ökologischen Transformation. Denn einerseits eröffnen die nationalen Fonds eine wesentliche zusätzliche Finanzierungs- und Demokratisierungschance: Sie können z.B. innovativ aus der Erbschafts- und Nachlasssteuer (mit-)finanziert werden (siehe oben) und besser als ein EU-Fonds auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichtet und parlamentarisch kontrolliert werden. Andererseits bestehen auf EU-Ebene Chancen zur Weiterentwicklung des ESI- und EFRE-Fonds zu mächtvollen Akteuren der Europäisierung der Energiewende – gerade auch zur Unterstützung von besonders von Strukturwandel betroffenen Ländern wie z.B. Polen.

1.7 Deutsch-französische Allianz als Treiber einer europäischen Energiewende?

Die Nachbarländer Deutschland und Frankreich sind die europäischen Länder mit dem größten Primärenergieverbrauch – mit großem Abstand gefolgt von Italien, wenn Großbritannien aus der EU austritt (EEA 2018). Im Jahr 2016 lag der summierte deutsch-französische Energieanteil bei etwas mehr als einem Drittel der EU. Reichen dieser Anteil und das Portfolio an energiepolitischen Gemeinsamkeiten als „kritische Masse“, um eine deutsch-französische Energiewende-Allianz zu etablieren? Sicher ist das nicht, aber einen Versuch ist es wert.

In seiner Rede „Initiative für Europa“ an der Sorbonne im September 2017 rief der französische Staatspräsident Emmanuel Macron zur Neugründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europas auf. Für den Aufbau einer europäischen Souveränität erwähnte er unter sechs Punkten auch „Europa als Vorreiter des wirksamen und ausgewogenen ökologischen Wandels“. Macron forderte die Einführung eines fairen CO₂-Mindestpreises innerhalb Europas – ausreichend hoch, um die Kosten des Wandels zu decken (Macron 2017, S. 7). Außerdem forderte er Hilfen für die vom Strukturwandel betroffenen Regionen, bessere Netze sowie eine CO₂-Steuer an den Grenzen Europas. Für einen solchen Wandel sei ein europäischer Energiemarkt notwendig,

wie auch die Förderung einer Verbindung der Stromübertragungsnetze, um die erneuerbaren Energien – und die französische Atomenergie! – ganz Europa zugutekommen zu lassen. Eine mittelfristige Lösung der Atomenergiefrage ist daher der Lackmustest für die Realisierbarkeit einer deutsch-französischen Energiewende-Allianz. Ebenso entscheidend ist die Beachtung der sozialen Dimension der Energiewende (auf die Hintergründe der Bewegung der Gilets Jaunes [„Gelbe Westen“] und deren Forderungen kann hier nicht eingegangen werden; vgl. zur konkreten Entwicklung der Energie- und Klimapolitik unter Macron auch Hennicke et al. 2019).

1.7.1 *Die Atomenergiefrage: Ein lösbarer Streitpunkt?*

Im Jahr 2015 wurde in Frankreich ein Energiewendegesetz beschlossen, das ein CO₂-Reduktionsziel für das Jahr 2050 von 75 Prozent (gegenüber 1990), ein Zurückfahren des Atomstromanteils auf 50 Prozent (bis 2025), einen Anteil erneuerbarer Energien von 32 Prozent (bis 2030) und eine Reduktion des Endenergieverbrauchs um 50 Prozent (bis 2050) enthielt. Von Anfang an gab es Skepsis, ob die Regierung – damals noch unter Präsident Hollande – diese durchaus ehrgeizigen Ziele durchsetzen kann.

Präsident Macron hat dieses Programm im November 2018 in einem wesentlichen Punkt korrigiert: Nicht im Jahr 2025, sondern erst 2035 soll der Atomstromanteil auf 50 Prozent sinken. Das AKW Fessenheim solle 2022 vom Netz gehen und bis 2035 weitere 14 der ältesten AKWs. Von einem Atomausstieg ist jedoch keine Rede, EDF soll sogar bis zum Jahr 2021 Pläne für einen möglichen Neubau vorlegen. Das hat Tradition: Französische Regierungen haben mit dem – auch militärisch motivierten – forcierten Ausbau der Atomenergie das Land in eine fatale Pfadabhängigkeit von der Atomenergie manövriert.

Aber es gibt Alternativen: Analysen zeigen, wie Frankreich trotz dieses Dilemmas der starken nuklearen Pfadabhängigkeit durch forcierte Energieeinsparung, eine Verhaltensänderung (Suffizienz) und den massiven Ausbau erneuerbarer Energien bis zum Jahr 2050 eine

vollständige Dekarbonisierung und den Ausstieg aus der Atomenergie (bis 2035) miteinander verbinden kann. Das „négaWatt-Szenario“ (vgl. Association négaWatt 2017) errechnet für eine nachhaltige Energiezukunft für Frankreich bis zum Jahr 2050 die Ergebnisse, den Endenergieverbrauch zu halbieren, den Ausbau von Windenergie auf dem Land und der See auf 67 GW anzuheben und auch die PV-Kapazität auf 140 GW zu erhöhen. Frankreichs CO₂-Emissionen wären dann nahezu null, der Rest würde durch biogene Kohlenstoff-Senken absorbiert. Trotz der annähernden Verdopplung der notwendigen Investitionen für die Energiewende im Vergleich zu einem „Business as usual“-Pfad ist wegen der eingesparten Energiekosten das négaWatt-Szenario auch wirtschaftlich vorteilhafter und würde bis 2050 etwa 500.000 zusätzliche Arbeitsplätze durch beschäftigungsintensive Branchen der Energiewende schaffen. Interessant ist, dass dabei nicht nur Effekte einer Suffizienzpolitik, sondern auch – im Sinne einer „Circular Economy“ – die Entkopplung des Ressourcenverbrauchs analysiert und quantifiziert wird: „Gesteigerte Reparatur-, Recycling- und Wiederverwendungsaktivitäten können den Rohstoffbedarf halbieren, selbst wenn berücksichtigt wird, dass die Entwicklung erneuerbarer Energieträger einiges an Ressourcen benötigt“ (Association négaWatt 2017, S. 3).

Mit einer koordinierten französischen und deutschen Energiewende – die eine weltweite Signalwirkung hätte – könnte der Beweis dafür angetreten werden, dass der gemeinsame Atom- und Kohleausstieg sozial- und wirtschaftsverträglich möglich ist.

1.7.2 Aachener Vertrag zur deutsch-französischen Zusammenarbeit

Mit dem im Januar 2019 unterzeichneten Vertrag von Aachen (vgl. Bundesregierung 2019) beabsichtigen die Regierungen Deutschlands und Frankreichs, die Beziehungen zwischen beiden Staaten auf eine neue Stufe zu heben. Der Vertrag sieht unter anderem eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit sowie der Kultur- und der Bildungspolitik vor und will das grenzüberschreit-

tende Zusammenwachsen von Regionen befördern. Doch wie einig sind sich beide Regierungen im Hinblick auf die europäische Energiewende heute?

Der Vertrag von Aachen trifft in zwei Artikeln Aussagen zur Energie- und Klimapolitik, spart dabei aber Streitthemen aus und bleibt vergleichsweise allgemein. In Artikel 18 verpflichten sich die Vertragspartner dazu, den Klimaschutz in allen Politikbereichen zu berücksichtigen und regelmäßige Regierungskonsultationen dazu durchzuführen. Artikel 19 enthält die Absichtserklärung, „den institutionellen Rahmen zur Finanzierung, Vorbereitung und Umsetzung gemeinsamer Vorhaben, insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, erneuerbare Energien und Energieeffizienz“ zu stärken.

Ob es möglich ist, eine gemeinsame Position hinsichtlich des von Macron geforderten CO₂-Mindestpreises oder der Rolle der Atomkraft im zukünftigen europäischen Energiemix zu finden, hängt vom politischen Willen ab, aber auch vom Druck der Zivilgesellschaft in beiden Ländern. Hoffnung macht dabei, dass beide Länder auf eine lange Tradition ihrer Kooperation aufbauen können.

1.8 Europäischer Ausblick

Kann eine deutsch-französische Allianz also zum Treiber der Europäisierung der Energiewende werden? Um die Frage mit Ja beantworten zu können, müsste Frankreich in Richtung Risikominimierung (stufenweiser Ausstieg aus der Atomenergie) und Deutschland in Richtung Dekarbonisierung (stufenweiser Ausstieg aus der Kohle) weiter vorangehen. Warum nicht im Rahmen einer auf lange Sicht angelegten deutsch-französischen Kooperation zu „Just Transition“ in beiden Ländern einen ergebnisorientierten Energiewende-Dialog führen?

Um erfolgreich sein zu können, hat ein solcher Dialog viele Voraussetzungen: Es bedarf der Kontinuität, es bedarf der wissenschaftlichen Fundierung (ähnlich wie bei Studienprogrammen von Enquete-Kommissionen), die wissenschaftliche Politikberatung sollte unabhängig, aber politiknah gestaltet werden, und wechselseitiges, respektvolles

KAPITEL 1

Lernen voneinander statt einer Belehrungsattitüde bildet eine Grundvoraussetzung. Mit dem „German-Japanese Energy Transition Council“ konnten hier seit 2016 gute Erfahrungen gesammelt werden (vgl. GJETC 2018).

Man könnte argumentieren, dass der labile Zustand Europas und die derzeit dominanten Themen wie z.B. Migration oder Brexit nicht gerade die besten Voraussetzungen für weitere konkrete Schritte zur Europäisierung der Energiewende bieten. Die Meinung teilt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* jedoch nicht. Im Gegenteil: Der Klimaschutz als ökologische Notwendigkeit könnte vielmehr – wie hier gezeigt – mit der Möglichkeit einer europäischen Fortschrittsvision verbunden werden. Das Europäische Parlament hat trotz aller Probleme und widerstreitenden Interessen das Thema „Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels“ als ein aktuelles Topthema gelistet. Wer ambitionierten Klimaschutz will, muss auch zu einer Europäisierung der Energiewende Ja sagen.

Es ist dabei wichtig, die auch im Rahmen des Aachener Vertrages beabsichtigten Kooperationsaktivitäten auf der Grundlage von transparenten Stakeholder-Dialogen und öffentlichen Anhörungen aufzubauen. Zumindest Vertreterinnen und Vertreter der Industrie, der Gewerkschaften und der Umweltverbände müssen einbezogen werden.

Wie gezeigt, sieht auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) die wirtschaftlichen Chancen des Klimaschutzes und der Energiewende für den Standort Deutschland heute positiv. Inzwischen wird von ihm anerkannt, dass diese Chancen nicht gegen Europa, sondern im Rahmen eines stärker integrierten Europas, ohne Dominanz deutscher Wirtschaftsinteressen und zum Nutzen aller Mitgliedstaaten besser realisiert werden könnten (Forsa 2019).

Eine deutsch-französische Innovationsallianz unter Einbeziehung „grüner“ Industrien und zur Beschleunigung von Klimaschutz und Energiewende in beiden Ländern würde dazu beitragen, die konkrete Utopie – Europäisierung der Energiewende – Wirklichkeit werden zu lassen.

1.9 Transatlantischer Ausblick

Auch die europäische Energiewende muss im globalen Kontext geschehen werden; sie kann durch Entwicklungen in anderen Großräumen sowohl gebremst als auch beflügelt werden. Abschließend sei daher noch einen Blick auf die Vereinigten Staaten von Amerika geworfen, ohne sich vom grassierenden Trumpismus davon abhalten zu lassen. Denn das „andere Amerika“ hat es immer gegeben. In ihm formiert sich gegen und vielleicht wegen Donald Trump eine Bewegung unter dem Stichwort „Green New Deal“. Große mediale Aufmerksamkeit hat sie durch eine Resolution erhalten, die die neue Abgeordnete im Repräsentantenhaus, Alexandria Ocasio-Cortez, Anfang Februar 2019 eingebracht hat. Der demokratische Senator Ed Markey und weitere führende Demokratinnen und Demokraten unterstützen sie. 81 Prozent der Amerikanerinnen und Amerikaner sind von der Idee angetan (vgl. Frankfurter Rundschau, 12.02.2019). Hinter der Resolution steht noch kein ausgefeiltes und durchgerechnetes Programm, und es handelt sich eher um ein Manifest.

Dieses Manifest bezieht sich mit der Forderung nach ambitioniertem Klimaschutz auf den Sonderbericht des IPCC zum 1,5-Grad-Ziel vom Oktober 2018 (IPCC 2018). Gleichzeitig beansprucht es für den vorgeschlagenen Green New Deal, dass er „eine neue nationale, soziale, industrielle und ökonomische Mobilisierung in einem Ausmaß darstellt, wie sie seit dem II. Weltkrieg und der New Deal Ära nicht gesehen wurde“. Dies biete eine „historische Chance“, Millionen gut bezahlter Jobs zu schaffen, eine beispiellose Prosperität und ökonomische Sicherheit herbeizuführen und systemischen Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken (Ocasio-Cortez 2019). Mit „systemisch“ meint die Resolution die disproportionale Wirkung des Klimawandels, der Luftverschmutzung und der Umweltzerstörung auf „indigene Völker, Farbigenviertel, Migranten-Gemeinschaften, deindustrialisierte Regionen, entvölkerte ländliche Gemeinden, die Armen, die einkommensschwachen Arbeiter, Frauen, Ältere, Obdachlose, Behinderte und die Jugend“ (ebd., S. 4).

Damit verbindet die Resolution die soziale und die ökologische Frage in einer Rigorosität, wie man sie in offiziellen Regierungsdokumenten

KAPITEL 1

in Europa vergeblich sucht. Leider bietet die unrealistische Forderung der Resolution nach einer CO₂-freien amerikanischen Stromerzeugung innerhalb von zehn Jahren (!) Demagoginnen und Demagogen eine Angriffsfläche, um die Seriosität und die politische Kraft des Manifests zu desavouieren. Aber die enorme öffentliche Resonanz auf die Resolution zeigt, dass Ocasio-Cortez einen politischen Nerv im zerrissenen Amerika getroffen hat. Und nicht nur dort: Niemand erwartet, dass eine solches Programm schnelle Mehrheiten in Amerika finden wird. Aber der Inhalt und die Bewegung, die die Resolution ausgelöst hat, ist auch für Europa ein wichtiges Signal: Sie könnte einer europäisch-atlantischen Partnerschaft einen neuen, wirklich zukunftsfähigen Inhalt geben.

Literatur

Agora Energiewende (2018): Stromnetze für 65 Prozent Erneuerbare bis 2030. Zwölf Maßnahmen für den synchronen Ausbau von Netzen und Erneuerbaren Energien, Berlin.

Association négaWatt (2017): The 2017–2050 négaWatt Scenario, <https://negawatt.org/The-negaWatt-2050-energy-scenario>.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2016): Klimaschutzplan 2050: Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018): Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende: Die Energie der Zukunft, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMWi/BMU) (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin.

Bundesregierung (2019): Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, Aachen.

Bundesverband der Deutschen Industrie (2019): Klimapfade für

- Deutschland. Studie von BCG und Prognos im Auftrag des BDI, Berlin.
- Bundesverband Solarwirtschaft (2018): Statistische Zahlen der deutschen Solarstrombranche (Photovoltaik), https://www.solarwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/bsw_faktenblatt_pv_4018_4.pdf.
- Deutscher Bundestag (2018): Antrag von Bündnis 90/Die Grünen: Euratom-Vertrag reformieren – Sonderstellung der Atomkraft jetzt abschaffen, BT-Drs. 19/2512, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/025/1902512.pdf>.
- Deutscher Naturschutzbund (2019): EU-Regionalfonds sollen ab 2021 Klimaschutz-Prüfung durchlaufen, <https://www.dnr.de/index.php?id=13088>.
- Enquete-Kommission (1980): Bericht der Enquete-Kommission „Zukünftige Kernenergie-Politik“, Bonn.
- Ethik-Kommission (2011): Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Berlin.
- EU Open Data Portal (2018): Special Eurobarometer 468: Attitudes of European citizens towards the environment, http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2156_88_1_468_ENG.
- Europäische Kommission (2017): Energy Efficiency Directive, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-directive/>.
- Europäische Kommission (2018a): EU energy in figures. Statistical pocketbook 2018, Luxembourg.
- Europäische Kommission (2018b): EU einig über Ziele für Energieeffizienz und Überwachung der Energieunion, https://ec.europa.eu/germany/news/20180620-energieunion_de.
- Europäische Kommission (2018c): A Clean Planet for all. A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy, Brüssel.
- Europäische Kommission (2018d): Launch of the EU Energy Poverty Observatory, <https://ec.europa.eu/energy/en/events/launch-eu-energy-poverty-observatory-epov>.
- Europäisches Parlament (2017): Parlament will CO₂-Zertifikate verringern und CO₂-arme Innovationen fördern, <http://www.europarl.europa.eu/>

KAPITEL 1

- news/de/press-room/20170210IPR61806/parlament-will-co2-zertifikate-verringern-und-co2-arme-innovationen-fordern.
- European Environment Agency (EEA) (2018): Member states primary energy consumption and indicative national energy efficiency targets for 2020, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/member-states-primary-energy-consumption-5>.
- Eurostat (2018): Shedding light on energy in the EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/>.
- Forsa (2019): Europa 2019. Die Sicht der deutschen Unternehmen. Studie im Auftrag von DIW, DGAP und EY, Berlin.
- German-Japanese Energy Transition Council (GJETC) (2018): About the German-Japanese Energy Transition Council, <http://www.gjetc.org/home/about/>.
- Heinrich-Böll-Stiftung et al. (2018): Energy Atlas. Facts and figures about renewables in Europe, http://www.foeeurope.org/sites/default/files/renewable_energy/2018/energy_atlas.pdf.
- Hennicke, P./Rasch, J./Schröder, J./Lorberg, D. (2019): Die Energiewende als europäisches Fortschrittsprojekt, München.
- Hennicke, P./Welfens, P.J.J. (2012): Energiewende nach Fukushima: deutscher Sonderweg oder weltweites Vorbild?, München.
- Hirschl, B./Aretz, A./Prahl, A./Böther, T./Heinbach, K. (Hg.) (2010): Kommunale Wertschöpfung durch Erneuerbare Energien, Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018): Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty, https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf.
- Jahn, A./Ecke, J. (2019): Die Grundversorgung mit Strom und Gas in Deutschland – Potenziale zur Verbraucherentlastung und Handlungsoptionen, WISO Diskurs, Nr. 3.
- Kampman, B./Blommerde, J./Afman, M. (2016): The potential of energy citizens in the European Union. Delft.

- KfW (2018): Bauen und sanieren, <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Pressematerial/Themen-kompakt/EBS/>.
- Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (2019): Abschlussbericht. Berlin.
- Kopatz, M. (2018): Ökoroutine: damit wir tun, was wir für richtig halten, München.
- Krause, F./Bossel, H./Müller-Reissmann, K.-F. (1980): Energie-Wende: Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran: ein Alternativ-Bericht des Öko-Instituts, Frankfurt am Main.
- Leggewie, C./Welzer, H. (2009): Das Ende der Welt, wie wir sie kannten: Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie, Frankfurt am Main.
- Lovins, A.B. (1979): Soft energy paths: toward a durable peace, New York.
- Macron, E. (2017): Rede von Staatspräsident Macron an der Sorbonne. Initiative für Europa, Paris.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina/ Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech)/Union der deutschen Akademien der Wissenschaften (2018): Governance für die Europäische Energieunion. Gestaltungsoptionen für die Steuerung der EU-Klima- und Energiepolitik bis 2030, https://www.acatech.de/wp-content/uploads/2018/12/ESYS_Stellungnahme_Energieunion.pdf.
- Ocasio-Cortez, A. (2019): Resolution. Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal, <https://ocasio-cortez.house.gov/sites/ocasio-cortez.house.gov/files/Resolution%20on%20a%20Green%20New%20Deal.pdf>.
- Öko-Institut et al. (2018): Folgenabschätzung zu den ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgewirkungen der Sektorziele für 2030 des Klimaschutzplans 2050 der Bundesregierung, Berlin.
- Prognos (2013): Ermittlung der Wachstumswirkungen der KfW-Programme zum Energieeffizienten Bauen und Sanieren, Berlin/Basel.
- PVP4Grid (2018). Bericht über die PVP4GRID-Konzepte und Barrieren, https://www.pvp4grid.eu/wp-content/uploads/2018/08/4.-PVP4Grid_D2.4_Report_Final_DE.pdf.

KAPITEL 1

- Ritchie, E.J. (2018): How Much Sea Level Rise Is Actually Locked in?,
<https://www.forbes.com/sites/uhenergy/2018/07/30/how-much-sea-level-rise-is-actually-locked-in/#75a72e969b39>.
- Schepelmann, P. (2018): Governance of Low-Carbon Energy System Transition: A Case Study from North-Rhine Westphalia, Germany, in: The Governance Brief Nr. 32, Asian Development Bank, Manila.
- Schwarz, S. (2018): EU will ein Drittel mehr Energieeffizienz bis 2030, <https://www.klimareporter.de/europaische-union/eu-will-energieeffizienz-bis-2030-um-32-5-prozent-steigern>.
- Steffen, W. et al. (2018): Trajectories of the Earth System in the Anthropocene, in: Proceedings of the National Academy of Sciences, Nr. 115, S. 8252–8259, <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>.
- Thema, J./Rasch, J./Suerkemper, F./Thomas, S. (2018): Multiple impacts of energy efficiency in policy-making and evaluation. D8.2 Policy report on COMBI results, Wuppertal.
- Umweltbundesamt (UBA) (2019): Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltwirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen#text-part-7>.
- Verband kommunaler Unternehmen (VKU) (2018): Kommunale Ver- und Entsorger in Zahlen, https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Ueber_Uns/VKU_ZahlenDatenFakten_2018_DE.pdf.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (Hg.) (2018): Zeit-gerechte Klimapolitik: Vier Initiativen für Fairness, Berlin.
- Wuppertal Institut (2013): Vorschlag für eine Bundesagentur für Energieeffizienz und Energiesparfonds (BAEff): Wie die Ziele der Energiewende ambitioniert umgesetzt und die Energiekosten gesenkt werden können, Wuppertal.
- Wuppertal Institut (2018): Status und Neugründungen von Stadtwerken. Deutschland und Japan im Vergleich. Inputpapier zum Projekt Capacity Building für dezentrale Akteure der Energieversorgung in Japan. Wuppertal.

2 Gegen die Klimakatastrophe: CO₂-Bepreisung als Instrument der Energiewende

Innerhalb eines umfassenden Maßnahmenkatalogs zum sozial-ökologischen Umbau stellt die Bepreisung von Treibhausgasemissionen ein notwendiges Instrument der Klimaschutzpolitik dar. Der dahinterstehende Leitgedanke ist die Internalisierung der externalisierten ökologischen und sozialen Kosten durch einen staatlich erzwungenen Preisaufschlag. Dazu eignen sich der Emissionshandel als indirekte und eine CO₂-Steuer als direkte Form der Bepreisung. Das bisher weitgehend wirkungslose Europäische Emissionshandelssystem muss durch Reformen wie die Verknappung der jährlich ausgegebenen Zertifikate und einen Mindestpreis geschärft werden. Für die nicht vom Emissionshandel abgedeckten Sektoren und Produkte fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik die Einführung einer CO₂-Steuer. Ziel der von anderen Maßnahmen flankierten Reformen sind grundlegende Veränderungen in der Produktion.

2.1 Einordnung der CO₂-Bepreisung in das Klimaschutzinstrumentarium

Der sich seit Jahrzehnten beschleunigt vollziehende Klimawandel ist hauptsächlich menschengemacht, immer deutlicher spürbar, und der ungebremste Ausstoß von Treibhausgasen wird für die Menschheit und die Ökosysteme katastrophale Folgen haben. Das ist das Ergebnis eindeutiger wissenschaftlicher Analysen. Die Umstellung unserer Produktions- und Lebensverhältnisse ist daher längst überfällig. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat dazu im ersten Kapitel dieses MEMORANDUMS bereits eine umfangreiche Bestandsaufnahme vorgenommen und eine Transformationsstrategie vorgestellt.

Teil der Strategie, die Erderwärmung im Sinne des Pariser UN-

KAPITEL 2

Klima-Abkommens von Ende 2015 auf deutlich unter zwei Grad und möglichst auf 1,5 Grad zu begrenzen und dazu die Treibhausgasemissionen gemäß der offiziellen Zielsetzungen in der EU bis zum Jahr 2050 um 80 Prozent und in Deutschland um 80 bis 95 Prozent zu verringern, ist deren Bepreisung, allen voran des mengenmäßig dominierenden Treibhausgases CO_2 .

Die Instrumente der Bepreisung sind selbstverständlich nicht alternativ zu anderen Politikmaßnahmen zu sehen, sondern fügen sich in einen umfassenden Maßnahmenkatalog ein. D.h. die Bepreisung wirkt ökologisch kontraproduktiven Marktverzerrungen entgegen, indem sie Anreize für umweltfreundlicheres Verhalten und Produktion schafft. Diese Bepreisung kann jedoch andere effektive Maßnahmen wie Ge- und Verbote, den Abbau umweltschädlicher Subventionen, Szenarien des Ausstiegs aus umweltschädlichen Technologien und eine Förder- und Investitionspolitik (etwa das seit 1978 stetig weiterentwickelte Zukunftsinvestitionsprogramm der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zum sozial-ökologischen Umbau) nicht ersetzen.

Wie das Beispiel des weltweiten Verbots des Ozonkillers FCKW zeigt, können politische Ordnungsmaßnahmen bei vorhandenen ökonomisch-technologischen Alternativen möglich und höchst effektiv sein. Die Zerstörung der Ozonschicht durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), die als Treibgase, Kältemittel oder Lösemittel verwendet wurden, konnte 1987 mit dem internationalen Montreal-Abkommen von 196 Ländern und der EU erfolgreich durchgesetzt werden. Basierend darauf trat zum 1. August 1991 in Deutschland die FCKW-Halon-Verbots-Verordnung in Kraft (eine bundesrechtliche Verordnung, die am 1. Dezember 2006 von der Chemikalien-Ozonschichtverordnung abgelöst wurde).

Auch der Ausstieg aus der Atomkraft ist in Deutschland mit einem längeren Abwicklungspfad durchgesetzt worden. Ähnlich steht nun der Ausstieg aus der Kohleverstromung und dem Braunkohlebergbau an – nach dem bereits vollzogenen kompletten Ausstieg aus dem Steinkohlebergbau –, der sich mit strukturpolitischer Begleitung als machbar erweist. Auch wenn ein entsprechender Umstieg viel früher hätte eingeleitet werden müssen, wird er nun durch die Klimakatastro-

phe erzwungen, die die Produktions- und Lebensbedingungen zerstört. Besser gelingt eine solche Transformationspolitik, wenn sie durch eine Internalisierung der bislang in der Kostenrechnung nicht enthaltenen Umweltkosten flankiert wird. Eine Energiewende dagegen, die allein durch den Preismechanismus erzwungen werden soll – wie es vereinzelte Stimmen fordern, die etwa ein Erneuerbare-Energien-Gesetz oder ein Kohleausstiegs-Gesetz aufgrund des existierenden Europäischen Emissionshandelshandlungssystems als überflüssig betrachten –, muss zwangsläufig scheitern.

2.2 Von der Externalisierungs- zur Internalisierungsgesellschaft

In Ergänzung zu den genannten und im ersten Kapitel dieses MEMORANDUMS vorgestellten Instrumenten zur Energiewende werden in diesem Kapitel zwei Modelle zur Bepreisung von Treibhausgasemissionen diskutiert und gefordert. In marktkritischen Kreisen gibt es mit dem Bezug auf die Anatomie des Klimawandels – des „größten Marktversagens aller Zeiten“ (Stern-Report) – Vorbehalte, mithilfe von eingepreisten ökologischen Kosten den CO₂-Ausstoß reduzieren zu wollen. Im profitwirtschaftlichen Wettbewerb auf monopolisierten Märkten könnte die ökologische Zielsetzung kaum rational durchgesetzt werden. Vielmehr würde die Preissetzungsmacht dazu genutzt, die Öko-Kosten auf den Endverbrauch zu überwälzen, mit der Folge sozialer Ungerechtigkeiten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält eine Strategie der ökologisch gezielten Einflussnahme auf die Preisbildung bei einer Flankierung mit sozialpolitischen Maßnahmen allerdings für sinnvoll und machbar. Sie schlägt vor, die Berücksichtigung sozial-ökologischer Kosten bei der Preisbildung auf den Märkten ordnungspolitisch zu erzwingen. Dabei werden die Risiken durch vermachte Märkte benannt und Vorschläge unterbreitet, sie zu reduzieren. Innerhalb eines Mixes von Instrumenten wie Ge- und Verboten sowie dem Ausstieg aus der atomaren und der fossilen Energieerzeugung unterstützt die

KAPITEL 2

Einpreisung ökologischer Kosten das Ziel, die CO₂-Emissionen zu reduzieren.

Die Grundidee dabei ist: Profitwirtschaftliche Systeme sind darauf angelegt, soziale und ökologische Kosten, die bei der Produktion in den Betrieben entstehen, zu externalisieren. Was durch eine Produktionsanlage emittiert wird, schlägt sich in der betriebswirtschaftlich-einzelwirtschaftlichen Rechnungslegung nicht nieder. Aber die dadurch erzeugten und externalisierten Umweltbelastungen lösen sich nicht in Luft auf. Vielmehr beschleunigen die CO₂-Emissionen die Klimakatastrophe. Als Folge der Externalisierung von Umweltschäden haben Umweltbelastungen derart zugenommen, dass der Gesellschaft jetzt hohe Reparaturkosten auf die Füße fallen, wobei mangels technologischer Lösungen ein Abbau einiger Belastungen kaum oder gar nicht machbar ist (Atommüll, Deponierung von Giftresten, Plastikmüll in den Ozeanen).

Durch Internalisierung sollen die mit der Produktion erzeugten Umweltschäden nach dem Verursacherprinzip grundsätzlich als Kosten betriebswirtschaftlich verrechnet werden. Die ökologieignorante Profitwirtschaft wird durch den Staat mittels eines Aufschlags, der die ökologischen Folgeschäden reflektiert, bei der Bildung ihrer Angebotspreise beeinflusst und zur Verantwortung gezogen. Dadurch wird im einzelwirtschaftlichen Kalkül der Nutzung der Natur als „Gratisproduktivkraft“ (Karl Marx) – neudeutsch „zum Nulltarif“ – entgegengewirkt.

Politik definiert grundsätzlich die ökologischen Standards der Produktion, die die Unternehmenswirtschaft umsetzen soll. Im Mittelpunkt steht dabei die Lenkungsfunktion der ökologischen Aufschläge. Einerseits soll sie die Suche nach Innovationen auf der Produktionsseite unterstützen und die Umweltbelastungen verringern. Andererseits soll auf der Nachfrageseite die Suche nach alternativen, ökologisch preiswerteren Angeboten verstärkt werden.

Soweit die Aufschläge über die Preise weitergewälzt werden, entsteht ein Verteilungsproblem. Da jedoch auch Einnahmen aus der Ökoabgabe anfallen, müssen diese für die Finanzierung sozialer Ausgleichsmaßnahmen sowie sozial-ökologischer und infrastruktureller

Begleitprogramme verwendet werden. Die Lenkungswirkung und die gezielte Verwendung der Einnahmen führen zu einer „doppelten Dividende“ der Bepreisungsstrategie. Die Umwelt wird weniger belastet und der Staat erzielt Einnahmen zur Finanzierung des ökologischen Umbaus. Allerdings besteht ein Zielkonflikt zwischen der gewünschten Lenkungswirkung einerseits und den staatlichen Einnahmewünschen andererseits: Es können nicht beide gleichzeitig maximiert werden, sondern es muss ein politischer Kompromiss getroffen werden. Zudem ist der Missbrauch bei der Preissetzung auf vermarkteten Märkten sowie eine Verwässerung des Internalisierungsmechanismus durch Lobbyarbeit zu bekämpfen.

Derzeit stehen in der Klimapolitik zwei Instrumententypen der Bepreisung betrieblich erzeugter ökologischer Kosten im Fokus:

1. *Emissionshandel*: Der Emissionshandel entspricht einem Ansatz der Mengensteuerung. Die Höchstmenge an zulässigen Treibhausgasemissionen wird staatlich festgelegt und die Gesamtmenge in handelbare Emissionsberechtigungen aufgeteilt. Deren Allokation auf die Anlagenbetreiber und die Preissetzung erfolgt über das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage mit Umweltrechten (Zertifikaten) über elektronische Börsen. Aufgrund der Komponenten Höchstmenge (Cap) und Handel (Trade) wird dieser Mechanismus Cap-and-Trade-System genannt. Der freie Handel mit Emissionsberechtigungen scheint paradox, laut Theorie (und mit Abstrichen in der Wirklichkeit) sollen die Emissionsreduktionen dadurch aber genau dort erfolgen, wo sie am kostengünstigsten zu erreichen sind. Wirkungsvolle Kontrollen vorausgesetzt, ist im Emissionshandelssystem das Erreichen der staatlich vorgegebenen Emissionsminderungen garantiert. Probleme können allerdings durch stark fluktuierende und schwer vorhersehbare Preise entstehen.
2. *CO₂-Steuer*: Die CO₂-Steuer (oder -Abgabe) entspricht einem Ansatz der Preissteuerung. Für die Emission von Treibhausgasen wird staatlich ein klar definierter Preis(-aufschlag) verhängt. Er soll sich an der Höhe der externalisierten Kosten orientieren, ökologisch kontraproduktiven Marktverzerrungen entgegenwirken und Mit-

KAPITEL 2

tel zur Beseitigung der Umweltschäden generieren. Durch den fixierten Preis haben die Akteure Planungssicherheit. Das Erreichen der Emissionsminderungsziele ist jedoch nicht garantiert.

Beim Emissionshandel können die Emissionsberechtigungen kostenlos an Akteure ausgeteilt oder über Börsen versteigert werden. Nur bei Letzterem ergibt sich wie bei der CO₂-Steuer eine doppelte Dividende aus Preislenkungsfunktion *und* gezielter Verwendung der vereinbarten Mittel.

Wie beim Emissionshandel gilt auch bei der CO₂-Steuer: Ob der staatlich erzwungene Kostenaufschlag auf die Preise die Unternehmensgewinne schmälert und/oder auf die Endverbraucherpreise überwälzt werden kann, hängt einerseits von der spürbaren Höhe und andererseits von den allgemeinen Bedingungen der Markt-Machtverhältnisse sowie am Ende von der Preiselastizität der Nachfrage ab.

Nach einem Bericht der Weltbank wurden 2017 weltweit 47 CO₂-Bepreisungssysteme gezählt (World Bank 2017). Davon konzentrierten sich 24 Modelle auf Emissionshandelssysteme und 23 auf nationale CO₂-Steuern. Interessant ist die kombinierte Nutzung. Allein in Europa gibt es 15 Länder (einschließlich der Schweiz), die zusätzlich zum europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) eine CO₂-Steuer oder -Abgabe eingeführt haben. Deutschland ist innerhalb der EU komplett in das EU-ETS eingebunden. Das EU-ETS ist aber auf die Stromerzeugung, die energieintensive Industrie und einen kleinen Teil des Luftverkehrs beschränkt.

Bisher hat sich die Bundesregierung, wie andere europäische Staaten, geweigert, eine ergänzende CO₂-Abgabe einzuführen. Entsprechende Pläne des Bundesumweltministeriums im Rahmen des in diesem Jahr zu beschließenden Klimaschutzgesetzes wurden aus den Reihen der CDU und CSU zurückgewiesen. Es scheint, dass diese Position nicht mehr lange zu halten sein wird. Aus dem CDU-geführten Ministerium für Wirtschaft und Energie, das sich einerseits gegen die Abgabe wandte, wurde andererseits durch den zuständigen Staatssekretär eine Befassung damit für die nächste Wahlperiode angekündigt (Reuters vom 14.02.2019).

Die Arbeitsgruppe *Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine zügige CO₂-Bepreisung einerseits durch Reformen des Europäischen Emissionshandelssystems, andererseits durch eine ergänzende CO₂-Steuer bzw. -Abgabe.

2.3 EU-Emissionsrechtehandel durch Reformen schärfen

Der Europäische Emissionshandel (EU-ETS) wurde im Jahr 2005 zur Umsetzung des internationalen Klimaschutzabkommens von Kyoto eingeführt. Derzeit ist er das zentrale europäische Klimaschutzinstrument. Bis heute haben sich 28 EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Island und Liechtenstein dem EU-Emissionshandel angeschlossen, bald soll auch die Schweiz dazustoßen. Im EU-ETS werden die Emissionen von europaweit rund 12.000 Anlagen der Stromerzeugung und der energieintensiven Industrie (vor allem Stahl-, Aluminium- und Zementwerke) erfasst. Zusammen verursachen diese Anlagen rund 45 Prozent der Treibhausgas-Emissionen in Europa. Seit 2012 ist auch der innereuropäische Luftverkehr in das EU-ETS einbezogen. Neben CO₂ werden auch die Treibhausgase Stickoxid (NO₂) und perfluorierte Kohlenwasserstoffe (FKW, durch Aluminiumherstellung) erfasst, die in CO₂-Äquivalente umgerechnet werden.

Nach einer anfangs kostenlosen Grundausstattung der betroffenen Produktionsstätten mit Zertifikaten („Grandfathering“, Besitzstandswahrung) ist die EU verstärkt zur Versteigerung übergegangen. Mittlerweile sollen in der Handelsphase 2013–2020 nach Schätzungen der EU-Kommission etwa 57 Prozent der Gesamtmenge versteigert werden. Das liegt vor allem an der Stromerzeugung, wo Zertifikate schon jetzt vollständig versteigert werden (bzw. eine Ausnahmeregelung für osteuropäische Staaten und Zypern 2019 ausläuft). In der energieintensiven Industrie erfolgt die Zuteilung aber immer noch teilweise über kostenlose Zuteilung anhand von Richtwerten, die sich am Stand der besten verfügbaren Technologie orientieren. So wird die Belastung hochmoderner Anlagen gering gehalten, ältere Anlagen müssen allerdings in größerem Maßstab Zertifikate zukaufen.

KAPITEL 2

Wie viele Emissionsrechte pro Jahr ausgegeben werden, wird über viele Jahre im Voraus festgelegt. Dies schafft Planungssicherheit für die Unternehmen. Die jährlich verfügbare Menge sinkt dabei Jahr für Jahr. Damit müssen sich Unternehmen auf eine wachsende Abhängigkeit von der Börse im Rahmen des Kaufs bzw. Verkaufs von Zertifikaten oder aber eben auf die Emissionsreduktion einstellen.

Die Gesamtobergrenze des EU-ETS belief sich zu Beginn der Handelsperiode 2013–2020 auf 2,08 Milliarden Tonnen CO₂ und wird seit 2014 jährlich um 1,74 Prozent der durchschnittlich in der zweiten Phase ausgegebenen Zertifikate (entspricht 36,3 Millionen Tonnen) gesenkt. In der bereits kodifizierten vierten Handelsperiode 2021–2030 wurde nach massiven Auseinandersetzungen die jährliche Emissionsreduktion auf 2,2 Prozent erhöht. Bis zum Jahr 2030 wird so gegenüber 2005 eine Reduktion um 43 Prozent angestrebt. Ein aus Einnahmen aus der Versteigerung gespeister Innovations- und Modernisierungsfonds dient dabei der Unterstützung der betroffenen Unternehmen beim ökologischen Umbau. So soll etwa Thyssen-Krupp mit Fördermitteln bei der Reduktion seines CO₂-Ausstoßes bei der Stahlproduktion unterstützt werden (siehe Kasten auf S. 129f.).

Ein häufig aus der Industrie gegen den Emissionshandel vorgebrachtes Argument ist eine unfaire Konkurrenz mit dem außereuropäischen Ausland. So beklagt etwa die deutsche Stahlindustrie eine mit der vierten Handelsphase weiter wachsende Benachteiligung gegenüber der Stahlkonkurrenz aus China, die bislang noch keiner CO₂-Bepreisung unterliegt. (China hat zwar 2017 einen Emissionshandel eingeführt, anders als zunächst geplant umfasst es bisher aber nur die Stromerzeugung. Eine Ausweitung auf weitere Sektoren ist dennoch geplant.) Um einerseits die klimapolitischen wichtigen Ziele zu realisieren und andererseits nicht vergleichsweise effiziente Anlagen gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland zu diskriminieren, wird in einer Übergangsphase auf den Handel mit Billiglieferländern ein Grenzsteuerausgleich erhoben werden müssen.

Eine Achillesferse des EU-ETS waren die in der Vergangenheit viel zu geringen Preise. Deren Höhe müsste sich eigentlich an den durch die Treibhausgasemissionen erzeugten gesellschaftlichen Kosten ori-

*CO2-Bepreisung durch Emissionshandel:
Innovationen zum Ausstieg aus der Kokskohle
bei der Rohstahlproduktion*

Der Emissionshandel soll dazu dienen, Innovationen zur Schonung der Umwelt zu befördern und Gelder zum Klimaschutz bereitzustellen. Für den Nachweis der doppelten Dividende aus dem Emissionshandel zwei Beispiele aus der energieintensiven Stahlindustrie: Thyssen-Krupp hat angekündigt, mit einer neuen Technologie den CO₂-Ausstoß bei der Stahlproduktion im Rahmen eines Investitionsprogramms von zehn Milliarden Euro in den kommenden 30 Jahren auf null zu reduzieren. Anstatt Kokskohle in den Hochöfen schichtweise mit Erz einzusetzen, wird auf eine wasserstoffbasierte Stahlerzeugung gesetzt. Die Salzgitter AG treibt das Projekt SALCOS (Salzgitter Low CO₂ Steelmaking) voran: Bei der Roheisenproduktion wird vom Kohlenstoff (Kokskohle) auf Wasserstoff umgestellt. Dadurch wird bei der Verwandlung von Erzen in Eisenschwämme das Abfallprodukt CO₂ um bis zu 95 Prozent reduziert.

Auf europäischer Ebene wurden mit der im Jahr 2017 erfolgten Revision der Emissionshandelsrichtlinie für die Handelsperiode 2021–2030 ein Innovationsfonds und ein Modernisierungsfonds geschaffen, die beide aus Versteigerungserlösen des EU-ETS gespeist werden. Ersterer dient „Demonstrationsvorhaben im Bereich innovativer Technologien und bahnbrechenden industriellen Innovationen“ und knüpft an das bestehende NER 300-Programm an. Letzterer finanziert die Modernisierung des Energiesektors und die Energieeffizienz sowie den „fairen Übergang in den kohleabhängigen Regionen in zehn einkommensschwächeren Mitgliedstaaten“.

Auf nationaler Ebene können die Staaten zudem auf eigene Weise innovative und klimafreundliche Vorhaben fördern. So wird in Deutschland der „Energie- und Klimafonds“ durch

Einnahmen aus dem Emissionshandel gespeist und etwa zur Förderung der Elektromobilität und der energetischen Gebäudesanierung genutzt.

Grundsätzlich müssen laut EU-Richtlinie die Hälfte der Einnahmen für Klimaschutzmaßnahmen inner- und außerhalb der EU verwendet werden.

entieren. Derartige Schätzungen zeigen jedoch schwerwiegende methodische Probleme. So lassen sich etwa nicht-monetäre Belastungen, die sogenannten immateriellen Güter, nicht eindeutig erfassen. Eine pragmatischere Methode zur Suche des angemessenen CO₂-Preises ist die Abschätzung der Anreizwirkung, um auf CO₂-sparende Technologien zu wechseln. Eine ältere Berechnung zeigt, dass ab einem Preis von 35 Euro pro Tonne CO₂ ältere Steinkohlekraftwerke mit einem Wirkungsgrad von unter 39 Prozent von modernen Gaskraftwerken mit einem Wirkungsgrad von mehr als 55 Prozent verdrängt werden. Gemessen an diesem Preis sind die Zertifikate bisher viel zu billig gehandelt worden. Nachdem Emissionsberechtigungen über viele Jahre hinweg mit Preisen von deutlich unter zehn Euro gehandelt wurden, ist der Preis nach einer Reform des EU-ETS im Verlauf des Jahres 2018 wieder auf Werte von über 20 Euro gestiegen. Manche Prognosen gehen sogar bis Ende 2020 von einem Anstieg auf über 40 Euro aus. Das ist aber nicht sicher. Erst bei weiteren Preissteigerungen kann das EU-ETS seiner Rolle als Klimaschutzinstrument wirklich gerecht werden.

Dazu muss das EU-ETS gestärkt und erkennbare Mängel müssen beseitigt werden. Dabei geht es um folgende Reformen:

- Durch die politische Senkung der Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen müssen die bisherigen Angebotsüberschüsse abgebaut werden, um so eine angemessene Knappheit zu erzeugen. Die Reformen des Jahres 2017 reichen dafür nicht aus. Entsprechend der Verknappung würde der Preis steigen. Dadurch verstärkt sich der Druck, produktionstechnisch das Abfallprodukt Treibhausgase zu reduzieren.

- In den vergangenen Jahren haben auch in Deutschland Unternehmen der Stahlindustrie Zertifikatsbestände nicht für die Produktion eingesetzt, sondern angehäuft (einzelne Unternehmen im Wert von mehr als 125 Millionen Euro). Damit getätigte Swapgeschäfte haben außerordentliche Erlöse in die Kasse der Stahlunternehmen gespült. Gemäß einer EU-Richtlinie von 2018 sind die CO₂-Zertifikate im Rahmen des Bankings zwischen der dritten und vierten Emissionshandelsperiode übertragbar. Swapgeschäfte mit Zertifikaten sollten unbedingt eingeschränkt werden. Nach einer längeren Phase strukturell, konjunkturell und auch systembedingt viel zu niedriger Zertifikatspreise sollte ein gesetzlicher Mindestpreis vorgeschrieben werden. Dies würde der Industrie zugleich eine gewisse Planungssicherheit geben. Um ein Mindestmaß an Anreizen zu bieten, sollte der Mindestpreis unter Berücksichtigung der aktuellen technologischen Möglichkeiten mit 30 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalent festgesetzt werden. Das EU-ETS wurde in den vergangenen Jahren immer wieder zum Ziel von Missbrauch und kriminellen Banden. So wurde Anfang 2011 publik, dass Hacker große Mengen an Zertifikaten gestohlen hatten. In den Jahren zuvor waren bereits kriminelle Karussellgeschäfte aufgedeckt worden, an denen auch Händler der Deutschen Bank beteiligt waren. Diese ließen sich Mehrwertsteuern zurückerstatten, die sie gar nicht gezahlt hatten, und verursachten so Schäden im dreistelligen Millionenbereich. Insgesamt stellen sich den Regulierern für die CO₂-Märkte die gleichen Aufgaben wie für andere Finanzmarktsegmente, nämlich die Überwachung gegen Marktmissbrauch auszuweiten und rein spekulative Akteure generell zurückzudrängen.
- Da von einer relevanten Überwälzung der Zertifikatskosten über die Preise, die regressiv wirken, auszugehen ist, müssen soziale Kompenstationen für die unteren Einkommensgruppen realisiert werden. Siehe die entsprechenden Ausführungen im ersten Kapitel dieses MEMORANDUMS und in Abschnitt 2.4.

2.4 Die CO₂-Steuer als Element einer ökologischen Steuerreform

Gegenüber dem Zertifikatehandel ist die CO₂-Steuer ein Instrument zur ökologischen Einflussnahme auf die Preisbildung. Bei dieser Steuer wird der Preis per Aufschlag erhöht, das genaue Ausmaß der dadurch angeregten Emissionsreduktionen jedoch offen gelassen. Eine Steuer hat gegenüber den stark schwankenden Preisen im Emissionshandel den Vorteil, dass Unternehmen genauer kalkulieren können. Auch der beim Emissionshandel aufgetretene Preisverfall und die geschilderten betrügerischen Praktiken an den elektronischen CO₂-Börsen hätten bei einer Steuer vermieden werden können. Auf europäischer Ebene ist allerdings in Steuerfragen eine praktisch kaum erreichbare Einstimmigkeit gefordert. Somit ist keineswegs ausgemacht, dass eine CO₂-Steuer aus politischer Sicht die überzeugendere Alternative zum Europäischen Emissionshandelssystem gewesen ist.

Die Idee der Ökosteuer stammt von A. C. Pigou, interessanterweise als Schüler von Alfred Marshall ein Neoklassiker. Seine Pigou-Steuer hat er erst 1920 in der mehrfach überarbeiteten Fassung seines ursprünglich 1912 erschienenen Werkes „Economic Welfare“ publiziert. Sie richtet sich gegen die betriebswirtschaftliche Ökologieignoranz, welche die bereits geschilderte Rationalitätsfalle produziert – nämlich eine gesamtgesellschaftlich gefährliche Irrationalität durch die Ausklammerung ökologischer Schäden durch eine einzelwirtschaftlich vermeintliche Gewinnrationalität. Die Pigou-Steuer hingegen verpflichtet die Unternehmen, diese ökologischen Kosten zu berücksichtigen und als zuvor externalisierte Kosten künftig zu internalisieren.

Von den insgesamt in Deutschland erhobenen 41 Steuerarten enthalten aktuell nur vier Steuern Elemente, die auf eine ökologisch positive Wirkung zielen. Das sind die Energiesteuer (Einnahmen im Jahr 2017: 41 Milliarden Euro), die Kraftfahrzeugsteuer (8,9 Milliarden Euro), die Stromsteuer (6,9 Milliarden Euro) sowie die Luftverkehrsteuer (1,1 Milliarden Euro). Dabei ist der Anteil der auf Umweltwirkungen angelegten Steuern am Gesamtsteueraufkommen seit 2005 rückläufig und belief sich im Jahr 2017 nur noch auf acht Prozent. Ziel der Mit-

gliedstaaten sollte laut EU-Kommission bis 2020 eine Anhebung auf mindestens zehn Prozent sein.

In Deutschland ist eine CO₂-Steuer (und neben einer nationalen Steuer auch das Engagement für eine EU-weite Steuer) bisher verhindert worden. Die CO₂-Steuer ist in erster Linie für diejenigen Sektoren bzw. Produkte sinnvoll, die nicht vom EU-ETS erfasst werden. Betroffen ist der CO₂-Gehalt der Produkte, nicht der Ausstoß von CO₂ durch die Produktion. Deshalb kommen insbesondere der Wärme- und der Verkehrssektor infrage. Für diese Sektoren fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Einführung einer entsprechenden CO₂-Steuer. Eine zusätzliche Besteuerung über den Emissionshandel hinaus sollte verhindert werden. Sollte allerdings der zuvor geforderte Mindestpreis im EU-ETS nicht zustande kommen, könnte ähnlich wie in Großbritannien bereits praktiziert auch ein ergänzender Aufschlag in Form einer nationalen CO₂-Steuer, die dem Differenzbetrag zwischen dem aktuellen Zertifikatspreis und dem gewollten Preis entspricht, ins Auge gefasst werden (Deutscher Bundestag 2018).

Der CO₂-Steuersatz ist wiederum vor dem Hintergrund der ökologischen Kosten der CO₂-Externalisierung zu sehen. Aus diesen leitet sich theoretisch der Steuersatz ab. Das Umweltbundesamt (UBA 2019) empfiehlt, etwa für das Jahr 2016 emittierte Schadenskosten von 180 Euro pro Tonne CO₂ als zentralen Kostensatz für die Klimakosten zu verwenden. Dieser Preis ist allerdings selbst mittelfristig schwerlich durchsetzbar.

Vergleiche mit international existierenden Steuern sowie die Erfahrungen in Deutschland zeigen: In der Praxis wird der Steuersatz so gewählt, dass einerseits Anreize zur Emissionsminderung geschaffen werden und andererseits die technische und soziale Machbarkeit berücksichtigt wird. Am Ende ist die Wahl des Steuersatzes immer eine politische Entscheidung, die durch massive Interessengegensätze vor allem zwischen der betroffenen Wirtschaft und den Umweltverbänden – unter dem Druck der Unternehmenslobby – beeinflusst wird. Eine gewisse Entspannung bietet die Festsetzung eines Preispfades. Einem vergleichsweisen moderaten Einstiegspreis folgt eine Erhöhung in Stufen.

Der Blick auf international vorhandene CO₂-Steuersätze zeigt ein breites Spektrum. In Kanada wird die „Federal Carbon Tax“ mit 20 Kanadischen Dollar angegeben; bis zum Jahr 2022 soll sie auf 50 Dollar steigen. In der Schweiz wird eine dynamische Steuer mit einem derzeitigen Steuersatz von 96 Schweizer Franken und einem Höchstsatz von 120 Franken pro Tonne CO₂ erhoben. Die Stiglitz/Stern-Kommission schlägt zur Erreichung des Zwei-Grad-Ziels zwischen 40 und 80 US-Dollar pro Tonne CO₂ bis zum Jahr 2020 und auf 50 bis 100 US-Dollar bis zum Jahr 2030 vor. Die Reichweite dieser Steuern (Bemessungsgrundlage) ist allerdings sehr unterschiedlich. Für Deutschland liegen sehr unterschiedliche Vorschläge vor. So schwanken die Einstiegspreise zwischen 20 und 40 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalent („Citizens Climate Lobby Germany“, CCL). Der WWF fordert ab dem Jahr 2020 (allerdings nur für den Stromsektor) 25 Euro pro Tonne.

Auf der Basis vorhandener Studien schlägt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zum Einstieg in die allgemeine CO₂-Besteuerung einen Steuersatz von 30 Euro pro Tonne CO₂ vor. Der Steuersatz soll bis zum Jahr 2030 stufenweise auf 50 Euro und bis zum Jahr 2040 auf 100 Euro steigen.

Bei der Frage nach den dabei induzierten Verteilungswirkungen sind zwei Seiten zu berücksichtigen. Einerseits zeigen Studien, dass der ökologische Fußabdruck der Reichen viel größer ist als der von Einkommensschwachen und Armen. Nach einer Studie von Lucas Chancel und Thomas Piketty (2015) sind weltweit die reichsten zehn Prozent für 45 Prozent der Emissionen verantwortlich, während die ärmeren 50 Prozent nur 13 Prozent erzeugen. Reichtum geht demnach mit einer besonders intensiven Beanspruchung der Umwelt einher. Andererseits zeigen die meisten empirischen Studien, dass aus der Ökoabgabe durch die Überwälzung der CO₂-Steuer durch die Unternehmen auf den Endverbrauch eine regressive Belastungswirkung zu erwarten ist. Da der Anteil der mit der CO₂-Steuer belegten Endprodukte an den Einkommen der unteren Gruppen höher ist, kommt es zu einer vergleichsweise stärkeren Belastung der unteren Einkommensgruppe. Um gesellschaftlich den ökologischen Umbau durchsetzen zu können, müssen aber soziale Ungerechtigkeiten vermieden werden. Denn sonst wird die Sicherung

der Nachhaltigkeit an der sozialen Ignoranz scheitern. Dafür stehen die Proteste etwa gegen die Erhöhung der Benzin- und Heizölkosten in vielen Ländern (z.B. die „Gelbwesten“ in Frankreich).

Hinzukommen muss also ein durch den Staat organisierter Ausgleich durch soziale Kompensationsmaßnahmen. Dazu werden im internationalen Vergleich interessante Instrumente eingesetzt. So werden in der Schweiz die Einnahmen aus der CO₂-Steuer zu zwei Dritteln an die Bevölkerung und die Wirtschaft pro Kopf zurückverteilt. Auch in Kanada wird eine Rückvergütung praktiziert (Hennicke et al. 2019).

Gemäß der im ersten Kapitel dieses MEMORANDUMS formulierten Maxime, dass die Energiewende Spaltungen in der Gesellschaft nicht noch verschärfen und Ungerechtigkeiten abbauen helfen soll, ist eine regressive Wirkung der CO₂-Steuer durch flankierende Maßnahmen zu vermeiden. Die Steuer ist zum einen im Kontext der anderen vorgeschlagenen Maßnahmen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zu sehen; dazu gehören etwa das Steuerkonzept, der Ausbau des Sozialstaats und die Stärkung von Arbeit gegenüber dem Kapital. Darüber hinaus fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, die Hälfte der Einnahmen aus der CO₂-Steuer an die unteren Einkommensgruppen und wenig Vermögenden zurückzugeben. Das leitende Prinzip lautet: Eine Grundversorgung mit Strom und Energie ist für diejenigen sicherzustellen, die diese aus eigener Kraft nicht bezahlen können. Die andere Hälfte der Einnahmen aus der CO₂-Steuer fließt in ein ökologisches Zukunftsinvestitionsprogramm und ist für klimafreundliche Investitionen zu nutzen, insbesondere im Gebäudebereich. Zusätzlich ergeben sich aus dem Abbau von umweltschädlichen Subventionen weitere Spielräume zur Finanzierung von sozial-ökologischen Umbauprojekten.

Literatur

Chancel, L./Piketty, T. (2015): Carbon and inequality: from Kyoto to Paris. Paris School of Economics, <http://piketty.pse.ens.fr/files/ChancelPiketty2015.pdf>.

KAPITEL 2

- Deutscher Bundestag (2018): Die CO₂-Abgabe in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien. Mögliche Modelle einer CO₂-Abgabe für Deutschland, Wissenschaftlicher Dienst, WD 8 – 3000 – 027/18, Berlin.
- Hennicke, P./Rasch, J./Schröder, J./Lorberg, D. (2019): Die Energiewende als europäisches Fortschrittsprojekt, München.
- Hickel, R. (2019): Steuern mit ökologisch beeinflussten Preisen, <http://rhcickel.iaw.uni-bremen.de/ccm/navi3>
- Umweltbundesamt (UBA) (2019): Gesellschaftliche Kosten von Umweltbelastungen, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltwirtschaft/gesellschaftliche-kosten-von-umweltbelastungen#text-part-4>.
- World Bank/Ecofys/Vivid Economics (2017): State and Trends of Carbon Pricing 2017, Washington, D.C.

3 Die Wohnungsfrage 2019

Die Lage auf dem Wohnungsmarkt wird immer dramatischer. Viel zu spät hat die Politik auf die Engpässe reagiert. Um nun nicht die gesellschaftliche Spaltung über marktwirtschaftliche Lösungen zu zementieren, ist der Staat nicht nur als Gesetzgeber und Förderer, sondern auch als Bauherr und Eigentümer gefragt.

Etwas mehr als die Hälfte der deutschen Haushalte wohnt zur Miete. Trotz eines großen Anteils an Einzeleigentümerinnen und -eigentümern ist das Immobilienvermögen sehr ungleich verteilt. Nur eine kleine, allerdings relevante Minderheit generiert höhere Renditen mit der Vermietung.

Ein Vergleich von Eigentümerstrukturen offenbart große Unterschiede. Das reicht vom privaten Immobilienfonds, der Wohnungen als Spekulationsobjekte begreift, über den börsennotierten Wohnungskonzern Vonovia, dessen Geschäftsmodell auf Aufkäufen, Höherbewertungen und Verkäufen beruht, bis zum kommunalen Wohnungsunternehmen, das seinen Schwerpunkt durchaus erfolgreich auf langfristig angelegte Wohnungsbewirtschaftung legt.

Über Vermietung und Spekulation hinaus lassen sich auch durch Lücken im Steuerrecht beachtliche Gewinne erzielen. Die Besteuerung von Wertzuwächsen von Immobilien ist inkonsistent und muss dringend ausgebaut werden. Ferner sollte eine nicht umlagefähige, am Ertragswert orientierte Grundsteuer zur gerechten Besteuerung von Vermögen beitragen.

Seit Jahren werden deutlich zu wenig Wohnungen gebaut. Ohne öffentliche, langfristig sichere Nachfrage werden Bauunternehmen ihre Kapazitäten nicht erweitern und nicht in kostensenkende serielle Bauverfahren investieren. In Kommunen und öffentlichen Wohnungsunternehmen müssen Planungsabteilungen und Kenntnisse erst mühsam wieder aufgebaut werden.

Aber nur mit einem wachsenden öffentlichen Wohnungsbestand, der dauerhaft in öffentlichem Eigentum verbleibt, gibt es eine reale

Alternative zu den massiven Mietsteigerungen bei Neuvermietungen und den damit verbundenen Mietsteigerungen im Bestand. Als ersten Schritt fordert die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ein öffentliches Sofortprogramm von sieben Milliarden Euro pro Jahr zur Errichtung von 100.000 neuen geförderten öffentlichen Wohnungen.

3.1 Vorbemerkung

Die politische Auseinandersetzung um die Wohnungsfrage ist im Mainstream angekommen. Das Thema wird in den Medien immer wieder aufgegriffen, mit Schilderungen von Einzelfällen oder der Wiedergabe von Studien und Forschungsarbeiten. Auch die Regierungspolitik musste der Wohnungsfrage auf verschiedenen Ebenen Rechnung tragen, etwa durch einen am 21. September 2018 abgehaltenen Wohngipfel. Erste Veränderungen im Mietrecht traten zum 1. Januar 2019 in Kraft. Der zuständige Bundesminister Horst Seehofer (CSU) und die SPD erklärten gar die Wohnungsfrage zur „sozialen Frage des 21. Jahrhunderts“.

Tatsächlich greift die soziale Frage weit über den Wohnungsmarkt hinaus. Zu ihr gehören noch ganz andere Konfliktfelder: die prekären Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten, die völlig ungleichen Verteilungen bei Einkommen und Vermögen, die private Konzentration wirtschaftlicher Macht. Doch gerade auf den Wohnungsmärkten werden diese Asymmetrien besonders deutlich: Die Kosten für Wohnung und Energie betragen durchschnittlich etwa 30 Prozent des verfügbaren Haushalteinkommens. Ein Wohnungskauf ist für Durchschnittsbürgerinnen und -bürger die größte Investition ihres Lebens und ohne Kredit nicht zu finanzieren.

Die aktuelle Zunahme der Neubauzahlen bleibt weit hinter dem festgestellten Bedarf zurück und trägt Züge eines kurzfristigen Booms mit deutlichen Preiserhöhungen ohne nachhaltigen Ausbau der Kapazitäten in der Bauwirtschaft. Das sogenannte Baukindergeld ist tatsächlich nur in 12,3 Prozent der Fälle für einen Neubau, aber in 87,7 Prozent für den Erwerb von Bestandsimmobilien genutzt worden

(Lay 2019). Durch die große Nachfrage liegen Angebotsmieten weit über den Bestandsmieten; dieser Trend hat inzwischen auch Gebiete jenseits der Großstädte erreicht (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, Deutsche Bundesbank 2019). Eine Verteidigung des Ist-Zustands ist unzureichend, schon weil jeden Tag Menschen neue Wohnungen für neue Lebenssituationen suchen und aus verschiedensten Gründen umziehen und die hohen Angebotsmieten zahlen müssen. Auch der Aufwärtstrend bei den Bestandsmieten ist ungebrochen. Es kommt zu einer Verlagerung von Volkseinkommen zugunsten der Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer.

Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen geht davon aus, dass sich der Wohnungsmarkt langfristig polarisieren wird: in den einkommensschwächeren Bereich der „Bescheidenen und Funktionalen“ einerseits, und in den Bereich der „einkommensstarken Kommunikativen, Anspruchsvollen und Häuslichen“ andererseits (GdW 2018). Ohne politische Antwort wirkt der ökonomische Druck auf dem Wohnungsmarkt ganz von selbst zugunsten der besitzenden Klasse. Eine marktwirtschaftliche Lösung der Wohnungsfrage bedeutet eine weitere Zementierung der gesellschaftlichen Spaltung.

Viele der aktuellen Vorschläge zum „sozialen Wohnungsbau“ schreiben die Fehler des alten marktbegleitenden Fördermodells mit befristeter Sozialbindung fort. Der Bundesgerichtshof hat Anfang Februar 2019 klargestellt, dass eine unbefristete Bindung im Rahmen des Fördermodells nicht zu erreichen ist (Bundesgerichtshof 2019). Deshalb droht in der politischen Auseinandersetzung eine Sackgasse: Trotz sich zuspitzender Probleme auf den Wohnungsmärkten sind in der Debatte keine realistischen Alternativen erkennbar. Die Situation erscheint ebenso schlimm wie unveränderbar. In der Antwort auf den bestehenden Wohnungsmangel muss es aber darum gehen, aktiv die gesellschaftlichen Lebensbedingungen für die kommenden Jahre zu gestalten. Die heutige Siedlungsstruktur ist weder unter sozialen noch ökologischen Gesichtspunkten nachhaltig und zukunftsoffen. Eine demokratische Gesellschaft braucht eine soziale Infrastruktur, deren Teil die Wohnungsversorgung ist.

Im MEMORANDUM 2018 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Herausbildung der aktuellen Krisensituation dargestellt und als Konsequenz das Programm eines neuen kommunalen Wohnungsbaus vorgeschlagen. Im diesjährigen MEMORANDUM ergänzt sie das Konzept durch weitergehende Überlegungen und Analysen. In Abschnitt 3.1 untersucht sie die Eigentümerstruktur auf dem Immobilienmarkt und zeigt, dass die Profite aus der Vermietung sehr ungleich verteilt sind. In Abschnitt 3.2 analysiert sie die aktuellen Entwicklungen am Immobilienmarkt und vergleicht die Geschäftsmodelle eines Immobilienfonds (Taliesin), eines börsennotierten (Vonovia) und eines kommunalen Wohnungsunternehmens (VBW Bochum). Abschnitt 3.3 skizziert die aktuelle Besteuerung von Immobilienvermögen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* argumentiert, dass eine gerechtere Besteuerung dringend nötig ist und gerecht verteilte Steuereinnahmen die Grundvoraussetzung für einen zielführenden Aufbau eines öffentlichen Wohnungsbestandes sind. In Abschnitt 3.4 werden die Gründe für den bisher ausgebliebenen Investitionsschub in der Bauwirtschaft diskutiert, und in Abschnitt 3.5 folgt schließlich ein Ausblick auf den nächsten nötigen Schritt: den Ausbau handlungsfähiger Strukturen in der kommunalen Verwaltung und Wohnungswirtschaft. Gestaltung braucht wirksame, demokratisch kontrollierte Instrumente.

3.2 Freiheit durch Eigentum? Privateigentum und Wohnungsmarkt

In Deutschland gab es im Jahr 2017 etwa 41 Millionen Wohnungen, d.h. auf zwei Einwohnerinnen und Einwohner kam eine Wohnung. Bundesweit entfallen auf eine Person im Durchschnitt knapp 45 Quadratmeter Wohnfläche. Güterseitig geht es auf dem deutschen Wohnungsmarkt um Millionen verschiedener Wohnungen mit ihren Ausstattungsmerkmalen und ihrer Lage, ihren Vorzügen und Mängeln. Spätestens bei auftretenden Mängeln ist den Nutzerinnen und Nutzern wieder klar, dass es Wohnungen nicht einfach so gibt, selbst wenn

man sie geschenkt bekommen würde: Sie müssen gebaut und instand gehalten werden. Etwa 1,5 Millionen Wohnungen stehen leer. Das hat in der Regel wenig mit Mängeln, dafür aber umso mehr mit dem Arbeitsmarkt und der Bevölkerungsentwicklung zu tun. Der Leerstand ist klar auf wirtschaftlich schwache Regionen konzentriert. Die Leerstandsquote liegt in Ostdeutschland etwa beim Doppelten des Westniveaus (vgl. BBSR 2014, Bundeszentrale für politische Bildung 2018). Das ist die eine Seite. Auf der anderen Seite geht es um Eigentum, Preise und Geld. In der volkswirtschaftlichen Vermögensbilanz Deutschlands bildeten die Wohnbauten im Jahr 2017 mit 5,2 Billionen Euro mehr als die Hälfte aller Sachanlagen von insgesamt 9,8 Billionen Euro (Nettoanlagevermögen; Deutsche Bundesbank/Statistisches Bundesamt 2018). Nichtwohngebäude schlügen mit 3,3 Billionen Euro zu Buche. Unter Berücksichtigung der Preise für Grund und Boden bilden die Immobilienvermögen mit 12,5 Billionen Euro fast 84 Prozent des gesamten Sachvermögens von fast 15 Billionen Euro. Mit Angaben wie diesen wirbt die Immobilienwirtschaft gern für ihre große volkswirtschaftliche Bedeutung (IW Köln et al. 2017).

Der Wirtschaftsbereich Grundstücks- und Wohnungswesen – die Immobilienwirtschaft im engeren Sinne – ist einerseits ein typischer Dienstleistungsbereich mit geringer Vorleistungsquote (23 Prozent) und daher hoher Bruttowertschöpfung relativ zum Umsatz. Untypisch ist der geringe Anteil des Personalaufwands an der Bruttowertschöpfung (unter fünf Prozent). Zum Vergleich: Gesamtwirtschaftlich lag die Lohnquote im Jahr 2017 bei 68,5 Prozent. Vor allem aber sticht das extrem hohe Anlagevermögen heraus, die hohen Abschreibungen und Investitionen: Die Bruttoanlageinvestitionen lagen im Jahr 2016 im Durchschnitt der Branche bei fast 70 Prozent des Betriebsüberschusses (brutto). Im Verarbeitenden Gewerbe lag dieser Wert bei 46 Prozent, in der Bauwirtschaft bei 14 Prozent. Und die Kapitalrendite – das Verhältnis des Betriebsüberschusses (brutto) zum Bruttoanlagevermögen – betrug im Jahr 2016 gerade einmal 3,2 Prozent. Zum Vergleich: Im verarbeitenden Gewerbe lag die Kapitalrendite bei durchschnittlich 17,1 Prozent, im Baugewerbe sogar bei 53,7 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018).

Gut 45 Prozent der Wohnungen werden von den Eigentümerinnen und Eigentümern selbst genutzt, sodass die Wohnmietquote bezogen auf die Anzahl der Haushalte bei knapp 55 Prozent liegt. Die höchste Mietquote gibt es mit fast 85 Prozent in Berlin und die niedrigste mit 37 Prozent im Saarland. Eigentümerhaushalte werden im Durchschnitt von 2,4 Personen je Wohnung bewohnt, Mieterhaushalte nur von 1,8 Personen je Wohnung. Deshalb lebt bundesweit etwas über die Hälfte der Bevölkerung im selbst genutzten Wohneigentum. Im Durchschnitt hat eine Eigentümerwohnung 119 Quadratmeter Wohnfläche, eine Mietwohnung knapp 71 Quadratmeter. Die Wohnfläche pro Person ist in Eigentümerhaushalten deutlich größer: 50,4 zu 38,0 Quadratmeter in Mieterhaushalten.

Laut amtlicher Statistik gehören 65 Prozent aller Mietwohnungen Privatvermieterinnen und -vermieter. Privatwirtschaftliche Unternehmen halten 13 Prozent des Mietwohnungsbestandes, kommunale Wohnungsunternehmen noch elf Prozent, Wohnungsgenossenschaften kommen auf neun Prozent. Die restlichen zwei Prozent des Mietwohnungsmarktes entfallen auf Bund, Länder und „Organisationen ohne Erwerbszweck“ (Deutscher Bundestag 2017). Der Anteil der Privat-

Mieterschutz und Mietpreisbremse

Die Vermieterinnen und Vermieter stützen sich auf das Eigentumsrecht. Doch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fällt auch das Besitzrecht der Mieterin und des Mieters an der gemieteten Wohnung unter die Eigentumsgarantie des Artikel 14 Grundgesetz:

„Die Eigentumsgarantie soll dem Grundrechtsträger einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich erhalten und dem Einzelnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens ermöglichen. [...] Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz. Der Einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebens-

bedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit angewiesen. Der Großteil der Bevölkerung kann zur Deckung seines Wohnbedarfs jedoch nicht auf Eigentum zurückgreifen, sondern ist gezwungen, Wohnraum zu mieten. Das Besitzrecht des Mieters erfüllt unter diesen Umständen Funktionen, wie sie typischerweise dem Sacheigentum zukommen. [...] Der Mieter hat schließlich keine originäre, sondern nur eine abgeleitete Beziehung zu dem von einem anderen geschaffenen Wohnraum. Er beansprucht Schutz gegenüber dem Vermieter, von dem er seine Rechte ableitet und der ihm diese Rechtsposition in Wahrnehmung seiner privatrechtlichen Eigentümerbefugnisse überhaupt erst eingeräumt hat. Auch der Vermieter kann für aus dem Mietvertrag gegenüber dem Mieter fließende Ansprüche das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG in Anspruch nehmen [...] Das steht der Anerkennung des Besitzrechts des Mieters als Eigentum im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG indes nicht entgegen. Daraus folgt vielmehr nur die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung. Der Gesetzgeber muß in Erfüllung seines Auftrages aus Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die beiden miteinander konkurrierenden Eigentumspositionen inhaltlich ausgestalten, gegeneinander abgrenzen und die jeweiligen Befugnisse so bestimmen, daß die beiden Eigentumspositionen angemessen gewahrt werden. [...] Die Befugnisse von Mieter und Vermieter zuzuordnen und abzugrenzen, ist Aufgabe des Mietrechts“ (Bundesverfassungsgericht 1993).

Diese höchstrichterliche Position fasste langfristige Entwicklungen des deutschen Wohnungsmietrechts zusammen, wie sie insbesondere in den Bestimmungen zum Kündigungsschutz und im Vorherrschen unbefristeter Mietverträge deutlich werden. Die Ausgestaltung des Mietrechts macht aber auch deutlich, dass in der Beschreibung des Mietverhältnisses als eines „eigentumsähnlichen“ Rechts „ähnlich“ nicht „gleich“ bedeutet. Und erst einmal muss man ja einen Mietvertrag haben.

Am 5. März 2015 beschloss der Deutsche Bundestag mit dem Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) die „Mietpreisbremse“. Für fünf Jahre können damit Landesregierungen bei Neuvermietungen von Bestandswohnungen in bestimmten Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten die Mietsteigerungen auf höchstens zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete beschränken. Lag die Nettokaltmiete bereits zuvor über diesem Wert, so durfte in Höhe der Vormiete abgeschlossen werden. Für Neubauten und umfassende Modernisierungen galt diese Beschränkung nicht – um nicht den Neubau für Investorinnen und Investoren unattraktiv zu machen. Auf Verlangen der Mieterin bzw. des Mieters ist die Vermieterin bzw. der Vermieter auskunftspflichtig, und eine nicht geschuldete Miete muss bei Rüge der Mieterin bzw. des Mieters zurückgezahlt werden. Auf angespannten Wohnungsmärkten können sich aber die Vermieterinnen und Vermieter ihre neuen Mieterinnen und Mieter aussuchen – und Neumieterinnen und Neumieter sind in der Regel froh, wenn sie ausgesucht werden. Studien konnten keinen wesentlich langsameren Anstieg der Mieten in den Gebieten der Mietpreisbremse ausmachen. Allerdings handelt es sich hier auch um die besonders angespannten Märkte. Ohne „Bremse“ wären die Steigerungen vielleicht noch höher ausgefallen (Michelsen et al. 2016; Michelsen et al. 2018).

Zum 1. Januar 2019 ist die „Mietpreisbremse“ verschärft worden. Unaufgefordert müssen jetzt Vermieterinnen und Vermieter über die Vormiete informieren. Doch an der Marktengen nicht nur in Großstädten ändert das wenig. Außerdem gibt es die legale Umgehungsmöglichkeit durch Vermietung möblierter Wohnungen und Indexmieten.

Für normale Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen

nissen gelten weiterhin nur die Regelungen über Kappungsgrenzen: Innerhalb von drei Jahren darf die Miete um nicht mehr als 20 Prozent und bei angespanntem Markt nur um 15 Prozent erhöht werden. Wenn es der Markt hergibt, sind damit Mieterhöhungen um 44 bzw. 32 Prozent in sechs Jahren möglich. Zudem gibt es noch die Modernisierungen. Ab dem 1. Januar 2019 können statt elf Prozent „nur“ noch acht Prozent der Modernisierungskosten auf die Miete aufgeschlagen werden. Wichtiger ist die Beschränkung der Modernisierungsumlage auf höchstens drei Euro pro Quadratmeter – bei Nettokaltmieten unter sieben Euro pro Quadratmeter höchstens zwei Euro – in sechs Jahren. Es ändert sich aber nichts an der unbegrenzten „Umlage“ der Modernisierung weit über die Refinanzierung der Investition hinaus. Und es ändert sich nichts daran, dass die Vermieterinnen und Vermieter doppelt gewinnen: durch die Mieterhöhungen und die Wertsteigerung der Immobilie. Höchste Zeit wäre es, auch hier etwas wirklich zu ändern.

Doch alle Vorschläge zur Reform des Mietrechts wurden noch 2015 aus dem Projekt eines „Mietenvolksentscheids“ in Berlin herausgenommen, weil Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Einspruch erhoben hatten: Mietrecht sei Bundesrecht und auf Landesebene nicht zu verändern. Im November 2018 argumentierte der Jurist Peter Weber in seinem Aufsatz „Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten“, dass dies schon seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr stimmt (Weber 2018; Holm 2019). Auf diese Nachricht hin überschlug sich die Berliner Landespolitik mit Absichtserklärungen und Prüfungswünschen. Doch wie die Entdeckung juristischer Möglichkeiten sind auch mögliche landesrechtliche Mietpreisregelungen das Ergebnis gesellschaftlicher Entwicklungen: Es geht darum, was als „unangemessener“ Mietpreis anzusehen ist. Eine lebhafte und ergebnisorientierte Diskussion darüber ist sehr zu begrüßen.

KAPITEL 3

vermieterinnen und -vermieter ist in ländlichen Regionen und kleinen Städten sowie in den alten Bundesländern deutlich höher als im Osten und in den Metropolen, wo privatwirtschaftliche Unternehmen und öffentliche Unternehmen stärker vertreten sind.

Die Immobilienlobby betont zwar immer wieder, dass 80,6 Prozent der Wohnungen im Besitz von Einzeleigentümerinnen und -eigentümern sind (Haus und Grund 2018) – aber das ist bewusst und grob irreführend. Wie das Vermögen insgesamt ist auch das Immobilienvermögen sehr ungleich verteilt (Deutsche Bundesbank 2016; Bach/Popien/Thiemann 2014). Bei den meisten Haushalten besteht das Immobilienvermögen nur aus dem Hauptwohnsitz. Nur etwa 20 Prozent aller Haushalte haben andere Immobilien wie Mietwohnungen oder Grundstücke. Die Kreditbelastung des Immobilienvermögens der privaten Haushalte ist dabei relativ gering: im Durchschnitt liegt sie unter 20 Prozent (ebd.) – ganz anders als bei den Unternehmen im Immobiliengeschäft.

Schließlich erhält eine kleine Gruppe von privaten Haushalten relevante Einkommen durch Vermietung oder Verpachtung aller Art. Die Daten des sozio-ökonomischen Panels für das Jahr 2015 weisen hier aus, dass überhaupt nur neun Prozent aller Haushalte (= 3,9 Millionen) solche Einnahmen aus Immobilienbesitz erzielen konnten, die sich auf insgesamt 55 Milliarden Euro beliefen; nach Abzug der Kosten waren es noch etwa 34 Milliarden Euro. Allerdings machten 7,4 Prozent dieser privaten Kleinvermieterinnen und -vermieter mit ihrem Eigentum nur einen Verlust. Weitere 45,3 Prozent kamen auf Einnahmen von nicht einmal 5.000 Euro (netto) pro Jahr. Nur 19,1 Prozent hatten Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von mehr als 10.000 Euro pro Jahr – aber auf diese letzte Gruppe von 750.000 Haushalten entfielen mehr als zwei Drittel aller Einnahmen privater Haushalte aus Vermietung und Verpachtung (IW Köln et al. 2017; BBSR 2015). Die Renditen der privaten Haushalte mit größeren Immobilienvermögen liegen deutlich über den Renditen der Kleineigentümer (Bach/Popien/Thiemann 2014).

Die größte Einnahmequelle aus privater Vermietung und Verpachtung ist die Wohnungsvermietung. Die amtliche Statistik spricht hier von „privaten Kleinanbietern“, was nett und persönlich klingt. Doch

sind diese Haushalte nicht nur durchschnittlich deutlich reicher als die meisten Bewohnerinnen und Bewohner des Landes; das Wort „klein“ suggeriert hier auch für verschiedene Anbieterinnen und Anbieter sehr Differenziertes: Für einige bedeutet es Verluste, für viele einen Vermögenswert, aber ohne nennenswerte Erträge daraus zu erzielen zu können. Eine relevante Minderheit schafft es aber auch, ordentliche Einnahmen aus den Mietobjekten zu generieren. Auch wenn der durchschnittliche Umsatz dieser privaten Vermieterinnen und Vermieter im Vergleich zu Unternehmen in anderen Wirtschaftszweigen eher gering ist – in der Verfügung über erhebliche Vermögenswerte stechen diese privaten Haushalte klar heraus.

Das Eigentum an Wohnimmobilien mit den dazugehörigen Praktiken – von der Bauplanung bis zur Instandhaltung, von der Kreditaufnahme bis zur Kredittilgung, vom Abschluss eines Mietvertrages über die Mietzahlung der Mieterinnen und Mieter bis zur Betriebskostenabrechnung der Vermieterinnen und Vermieter – strukturiert den Alltag in allen Teilen der Gesellschaft, der Eigentümerinnen und Eigentümer wie der Nichteigentümerinnen und Nichteigentümer. Politisch gesehen bilden das selbstgenutzte Wohneigentum und die private Vermietung eine reale, wenn auch zuweilen prekäre Basis der Propaganda für „Freiheit durch Eigentum“, für privatwirtschaftliche Lösungen der Wohnungsfrage. Dennoch sollte man nicht den Lobbyorganisationen der Immobilienwirtschaft aufsitzten und eine Interesseneinheit aller Immobilienbesitzerinnen und -besitzer annehmen. Romantische Illusionen über eine Lösung der Wohnungsfrage durch engagierte Kleineigentümerinnen und Kleineigentümer sind angesichts der Höhe der notwendigen Investitionen im Wohnungsbau, der Größe der Probleme nicht nur in Großstädten und Ballungsräumen und angesichts der realen Kräfteverteilung auf dem Immobilienmarkt zudem offensichtlich unangebracht. Große Probleme brauchen große Lösungen.

3.3 Bewirtschaftung und Verwertung von Wohnimmobilien

Wie bei jeder Ware, so muss auch bei der „Ware Wohnung“ der Mietpreis langfristig die Angebotskosten plus einen Gewinnaufschlag decken, sonst scheidet die Anbieterin bzw. der Anbieter aus dem Markt aus. Dieses wirtschaftliche „Grundgesetz“ gilt für „Kleinvermietrinnen“ und „Kleinvermieter“ genauso wie für den börsennotierten Immobilienkonzern, die Wohnungsgenossenschaft, den kirchlichen Wohnungsanbieter oder die kommunale Gesellschaft (es sei denn, sie verzichten aus sozialpolitischen Erwägungen auf einen Gewinnaufschlag oder erhalten Subventionen). Die Angebotskosten für die Wohnung bestehen hauptsächlich aus den Errichtungskosten bzw. dem Kaufpreis und deren Abschreibungen über die Zeit auf der einen Seite sowie aus den laufenden Instandhaltungskosten sowie den Kosten für die Verwaltung auf der anderen Seite.

Ein Teil der Vermögenseinkommen, die mit einer Immobilie erzielt werden, erscheint für die Eigentümerin bzw. den Eigentümer allerdings als Kosten: die Kreditzinsen. Betragen beispielsweise die Herstellungskosten oder der Kaufpreis einer Mietwohnung 300.000 Euro, so muss bei einem Fremdkapitalanteil von 200.000 Euro und einem Nominalzinssatz von drei Prozent allein der Zinsanteil der Kaltmiete schon bei 6.000 Euro pro Jahr liegen (Zinsanteil an jährlicher Kaltmiete = Zinssatz * fremdfinanzierter Wohnungswert). In absoluten Zahlen ist der Bestand der Wohnungsbaukredite deutscher Banken an inländische private Haushalte von 2005 bis 2017 von 960 Milliarden auf 1.150 Milliarden Euro, an deutsche Unternehmen von 138 Milliarden auf 163 Milliarden Euro gestiegen. Relativ zum gewachsenen Bruttoinlandsprodukt sank damit das Niveau von 41,5 Prozent des BIP auf gut 35 Prozent des BIP bei den privaten Haushalten und von sechs auf fünf Prozent bei den Unternehmen. Die Zinszahlungen privater Haushalte für Wohnungsbaukredite gingen im gleichen Zeitraum von 3,6 Prozent auf 1,5 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens zurück (Deutsche Bundesbank 2018). Erst nach Abzug der Kreditzinsen ergibt sich der Überschuss, der dem Eigentümer bzw. der Eigentümerin zufließt.

Schon Karl Marx hat im dritten Band des „Kapital“ die Monopolstellung der Bodeneigentümerinnen und -eigentümer scharf kritisiert: „Das Grundeigentum setzt das Monopol gewisser Personen voraus, über bestimmte Proportionen des Erdkörpers, als ausschließliche Sphären ihres Privatwillens, mit Ausschluß aller anderen zu verfügen. Dies vorausgesetzt, handelt es sich darum den ökonomischen Wert, d.h. die Verwertung dieses Monopols auf Basis der kapitalistischen Produktion zu entwickeln. Mit der juristischen Macht dieser Personen, Portionen des Erdballs zu brauchen und zu mißbrauchen, ist nichts abgemacht. Der Gebrauch derselben hängt von ökonomischen Bedingungen ab, die von ihrem Willen unabhängig sind“ (Marx 1964, S. 628f.). Sobald aber von einem Stück Erde Gebrauch gemacht wird, kann der Grund-eigentümer von der Nutzerin bzw. dem Nutzer die Grundrente erheben „als eine bestimmte Geldsteuer, die er mittels seines Monopols [...] erhebt“. Der Anspruch auf solche Einnahmen kann mit einem Grundstück erworben und wieder verkauft werden. Die daraus resultierenden Bodenpreise sind dabei, wie die Gewinnerwartung, je nach Lage extrem verschieden. Für die Eigentümerin bzw. den Eigentümer einer Immobilie sieht es dann so aus, dass ein Renteneinkommen einfach die „Verzinsung“ ihrer bzw. seiner Investition darstellt. Die Eigentümerinnen und Eigentümer haben kein schlechtes Gewissen, und alle aktuellen Vorschläge einer vorsichtigen Re-Regulierung der Bodenpreise blieben bisher ohne Ergebnis (Difu/vhw 2017). Die Eigenkapitalrendite (oder Eigenkapitalverzinsung) aus Immobilieninvestitionen ergibt sich aus dem Verhältnis von Gewinn (Mieteinnahmen +/- Wertänderung – Kosten für Verwaltung und Instandhaltung und ggf. Kreditzinsen) und eingesetztem Eigenkapital (Investition oder Kaufpreis – Kredit).

Thomas Piketty hat mit seinen Forschungen zur Kapitalrendite die Diskussion über die Triebkräfte und Konsequenzen kapitalistischer Entwicklung neu belebt (Piketty 2014). Eine aktuelle Studie (Jorda et al. 2017) bestätigt seine Befunde und enthält historische Details für Deutschland. Hier belief sich die durchschnittliche reale – also inflationsbereinigte – Kapitalrendite vor Steuern über alle Anlageklassen seit dem Jahr 1870 pro Jahr auf 6,95 Prozent bei einem Wachstum von 2,84 Prozent. Dabei war die Rendite auf Immobilien (7,82 Prozent) höher als

KAPITEL 3

bei Aktien (6,85 Prozent), Anleihen (3,15 Prozent) und Staatsanleihen (1,51 Prozent). Der Anteil der Steigerung der Vermögenspreise an der Gesamtrendite betrug 36,73 Prozent. Doch um einen Gewinn aus der Steigerung von Vermögenspreisen zu realisieren, muss eine Eigentümerin bzw. ein Eigentümer jemanden finden, der bereit ist, diese gestiegenen Preise zu bezahlen. Sonst bleibt es beim „guten Gefühl“ beim Blick auf gestiegene Börsenkurse oder andere Preiskurven. Gelingt es, trotz niedriger Mieten einen hohen Verkaufspreis zu erzielen, gleicht das einer vorzeitigen Ausschüttung von erwarteten Gewinnen. Die neue Eigentümerin bzw. der neue Eigentümer muss entweder die Mieten steigern oder eine geringere Rendite bzw. sogar Verluste hinnehmen.

Während in vielen deutschen Städten Mietanstiege für Neumietterinnen und Neumieter weit oberhalb der Inflationsrate feststellbar sind, liegt der durchschnittliche Anstieg der Nettokaltmieten im Bestand dank einigermaßen robuster Mieterrechte und vieler langfristig engagierter Vermieterinnen und Vermieter für Gesamtdeutschland etwa im Bereich der Steigerung der Verbraucherpreise insgesamt. Für die Angebotsmieten sieht es anders aus. Wer kann, hält deshalb an alten Mietverträgen fest. Doch nicht jeder kann das. Insgesamt blieb trotz der unzureichenden Entwicklung der Arbeitseinkommen die Belastung durch Wohnkosten bundesweit einigermaßen stabil bei durchschnittlich 30 Prozent der Haushaltseinkommen.

Doch während der langen Niedrigzinsphase nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (2007-2010) sind die Vermögenspreise rasant gestiegen. Kaufpreise für Immobilien stiegen teilweise um mehr als 200 Prozent. Die Frage des kommenden Jahrzehnts lautet also: Wie löst sich der Widerspruch zwischen hohen Preisen für Wohnimmobilien und stabilen Bestandsmieten auf? Was passiert in der Zwischenzeit mit denen, die kurzfristig umziehen müssen? Steigen die Bestandsmieten langsam auf das Niveau der Neuvertragsmieten? Oder sinken die Immobilienpreise wieder – und wenn ja, auf wessen Kosten? Sinken die Arbeitseinkommen real durch steigende Lebenshaltungskosten – oder sinkt die Kapitalrendite? Die aktuelle Situation wird in drei Beispielen erläutert.

Tabelle 3.1: Angebotsmieten 2004 bis 2017 (Erst- und Wiedervermietungen)

Stadt	Jahr										Anstieg in %					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Berlin	5,94	5,60	5,53	5,51	5,59	5,82	6,05	6,50	7,01	7,57	8,26	8,63	9,29	10,15	1,9	67,8
Hamburg	7,98	7,64	7,52	7,55	7,97	8,32	8,68	9,34	10,03	10,11	10,29	10,38	10,92	11,14	8,8	28,4
München	10,79	10,51	10,56	10,79	11,05	11,26	11,41	11,81	12,53	13,24	13,99	14,59	15,65	16,65	5,7	46,0
Köln	8,34	8,13	8,06	7,94	7,90	8,00	8,01	8,20	8,30	8,81	8,97	9,53	9,94	10,41	-4,0	29,9
Frankfurt/M.	9,32	9,16	9,02	9,17	9,38	9,68	10,01	10,32	10,79	11,27	11,71	12,04	12,76	13,09	7,4	30,8
Stuttgart	8,56	8,47	8,26	8,34	8,49	8,56	8,78	9,07	9,51	10,05	10,73	11,31	11,93	12,62	2,6	43,7
Düsseldorf	7,65	7,53	7,38	7,38	7,47	7,63	7,78	8,03	8,43	8,88	9,05	9,35	9,92	10,19	1,7	30,9
Essen	5,72	5,72	5,57	5,5	5,48	5,49	5,49	5,52	5,56	5,64	5,72	5,93	6,23	6,52	-4,1	18,8
Leipzig	4,94	4,93	4,95	5,01	4,95	4,86	4,90	4,97	5,00	5,07	5,19	5,55	5,93	6,26	-0,8	27,8
Bremen	5,99	5,85	5,71	5,77	5,70	5,76	5,83	6,32	6,47	6,78	7,02	7,16	7,55	8,11	-2,8	39,2
Dresden	5,36	5,48	5,57	5,54	5,55	5,63	5,78	5,95	6,11	6,43	6,59	6,89	7,06	7,34	7,9	27,0
Nürnberg	6,30	6,19	6,17	6,32	6,46	6,58	6,68	6,98	7,33	7,68	8,02	8,35	8,81	9,18	6,1	37,4
Magdeburg	4,75	4,74	4,88	4,82	4,93	4,92	4,96	5,03	5,06	5,13	5,26	5,45	5,58	5,83	4,4	17,5
Potsdam	7,05	7,00	7,06	7,18	7,20	7,19	7,49	7,82	8,18	8,26	8,73	9,05	9,65	9,86	6,3	31,7
Mittelwert der 14 Städte														2,9	34,1	

Quelle: BBSR-Wohnungsmarktbeobachtung, IDN ImmoDaten GmbH, entnommen aus BMWi 2018a.

3.3.1 Ein Immobilienfonds in Kreuzberg

Im Jahr 2012 kaufte Taliesin, ein in Jersey registrierter Immobilienfonds, ein Paket mit deutschen Häusern, darunter ein Haus in der Zossener Straße 16 in Berlin, für knapp 1.100 Euro pro Quadratmeter. Die durchschnittlichen Mieten des Berliner Pakets betragen zu diesem Zeitpunkt 6,60 Euro pro Quadratmeter und stiegen dank Staffelmieten und regelmäßigen Mieterhöhungen im Bestand sowie steigenden Ansprüchen bei der Neuvermietung bis Anfang 2018 auf 8,00 Euro. Beim ursprünglichen Kaufpreis und angesichts eines Fremdfinanzierungsanteils von knapp 50 Prozent und Zinskosten von ca. 3,7 Prozent ergibt sich bei typischen Kosten eine Mietrendite zwischen drei und sechs Prozent. Anfang 2018 wurde die Zossener Straße 16 dann wieder im Paket mit anderen Häusern (hauptsächlich aus Berlin) weiterverkauft – zum Preis von 3.276 Euro pro Quadratmeter.

Solche Wertsteigerungen machten den Investmentmanager dank einer Erfolgsprämie von 20 Prozent auf den Preisunterschied und eines jährlichen Grundgehalts von immerhin 1,75 Prozent der jährlich steigenden Buchwerte zum Multimillionär. Im Jahr 2017 hat er an einem Haus mit Mieteinnahmen von schätzungsweise 200.000 Euro mehr als 300.000 Euro verdient. Für die Investoren – betuchte Privatpersonen aus Großbritannien, ein paar institutionelle Investoren und einige anonyme Vermögensverwaltungen – blieb trotzdem noch eine Verdreifachung ihres Einsatzes in nur sechs Jahren. Für den neuen Käufer, den Vermögensverwalter Blackstone, liegt die Rendite bei einem Preis von 3.276 Euro, den bestehenden Mieten und den gleichen Bewirtschaftungskosten selbst bei niedrigeren Zinskosten nur noch bei ungefähr einem Prozent. Er müsste die durchschnittliche Miete auf knapp 17 Euro erhöhen, um eine Rendite von fünf Prozent zu ermöglichen, verspricht seinen Anlegerinnen und Anlegern aber sogar zehn bis zwölf Prozent. Vor kurzem sollte eine der Wohnungen deshalb für fast 17 Euro pro Quadratmeter vermietet werden, mittlerweile wurde das Angebot aber auf 15,50 Euro gesenkt.

Der deutsche Immobilienmarkt hat viele solcher Facetten. Während Kaufpreise und Mieten in einigen Regionen geradezu explodiert sind, sta-

gnieren sie in anderen Regionen auf niedrigem Niveau. Berlin-Kreuzberg ist sicherlich ein Sonderfall: Der Anteil der Selbstnutzerinnen und Selbstnutzer liegt hier nur bei 5,6 Prozent, im Berliner Schnitt sind es 15 Prozent und bundesweit 45 Prozent (Gemeindeblätter Berlin-Brandenburg). Auch der Anteil an Wohnungen im Besitz von börsennotierten Aktiengesellschaften sowie anderen professionellen Investorinnen und Investoren und wahrscheinlich auch das Risiko von Geldwäsche dürften in Berlin höher sein als in anderen Teilen Deutschlands und vor allem in den ländlichen Regionen. Sowohl bei der Entwicklung der Kaufpreise als auch bei der Entwicklung der Mieten ist Kreuzberg sicherlich ein Extrembeispiel, aber doch repräsentativ für einen Trend in Großstädten und Ballungsräumen: In München stiegen die Quadratmeterpreise zwischen den Jahren 2012 und 2017 von 4.619 auf 7.484 Euro, in Stuttgart von 3.070 auf 5.389 Euro, in Berlin von 2.659 auf 4.547 Euro (Steinkamp-Immobilien 2018).

Ausländische Immobilienfonds spielen aber selbst in Berlin nur eine Nebenrolle. Ihr Marktanteil liegt vermutlich deutlich unter zehn Prozent. Allerdings zeigt eine Auswertung der großen Kauffälle der letzten Jahre, dass angelsächsische Privatinvestoren, darunter auch Immobilienfonds, vor der Finanzkrise (2004 bis 2007) die aktivste Käufergruppe auf dem deutschen Wohnungsmarkt waren. Im Zeitraum von 1999 bis 2007 traten bei 42 Prozent der großen Portfolioverkäufe angelsächsische Privatinvestoren als Käufer auf. In den Folgejahren wurden sie durch die großen börsennotierten Kapitalgesellschaften abgelöst (BBSR 2018).

3.3.2 Vonovia SE: Ein Immobilienunternehmen als Finanzinvestor

Die acht größten börsennotierten Immobiliengesellschaften in Deutschland (vgl. Tabelle 3.2) kommen mit einem Bestand von rund 920.000 Wohnungen auf einen Marktanteil von gut zwei Prozent. Ihr ausschließliches Ziel ist die Maximierung von Dividenden und Unternehmenswertsteigerungen für die Shareholderinnen und Shareholder. Dies geschieht durch eine Mischung aus Einnahmen aus der

KAPITEL 3

Tabelle 3.2: Börsennotierte Wohnungsunternehmen in Deutschland

Wohnungsunternehmen	Wohnungseinheiten		
	2013	2017	Anteil in Prozent 2017
Vonovia SE	318.454	350.000	38,0
Deutsche Wohnen SE	150.219	157.976	17,2
LEG Immobilien AG	94.311	128.488	14,0
TAG Immobilien AG	69.809	79.754	8,7
Grand City Properties S.A.	26.000	83.000	9,0
Akelius Residential Property AB	15.769	20.000	2,2
Adler Real Estate AG	7.797	50.305	5,5
Buwog AG (2018 zur Vonovia)	7.225	51.000	5,5
Gesamt	689.584	920.523	100,0

Quelle: Eigene Marktauswertung.

Wohnungsvermietung und dem spekulativen Kauf und Verkauf von Wohnungen. Durch die Börsennotierung werden Immobilienanteile für die Investorinnen und Investoren kurzfristig handelbar. Die Wohnung gilt hier nur als schnell verwertbares Kapitalvehikel.

Das mit Abstand größte deutsche börsennotierte Unternehmen, das 38 Prozent der von den börsennotierten Aktiengesellschaften vermieteten Wohnungen besitzt, ist die Vonovia SE mit Sitz in Bochum. Die Gesellschaft ging aus der erst 2001 gegründeten und 2013 an die Börse gebrachten Deutschen Annington hervor und wurde nach der Verschmelzung mit der Gagfah 2015 in Vonovia umbenannt. Der als eine Europäische Aktiengesellschaft (SE) auftretende Konzern bewirtschaftet rund 350.000 Wohnungen mit einer Wohnfläche von gut 21,6 Millionen Quadratmetern. Vonovia befand sich Ende 2017 mit 72,5 Prozent im Streubesitz (vgl. Tabelle 3.3). Die Marktkapitalisierung der Vonovia liegt dabei zurzeit bei fast 22 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Der Traditionskonzern ThyssenKrupp erzielt hier lediglich einen Wert von 9,3 Milliarden Euro.

Tabelle 3.3: Eigentümerstruktur und -entwicklung Vonovia SE, in Prozent

Eigentümer (Aktionäre)	2013	2014	2015	2016	2017
Terra Firma Capital Partners	84,4				
Abu Dhabi Investment Authority		11,9			
BlackRock		6,0	8,1	8,3	8,3
Norges Bank	5,4	7,8	7,8	7,6	7,3
Lansdowne Partners			5,6	5,4	5,2
Deutsche Bank				3,6	3,7
MFS					3,0
The Wellcome Trust		6,7	3,4		
Sun Life Financial		3,1	3,1	3,1	
Wellington		3,0	2,4		
Streueigentum	10,2	61,5	69,5	72,0	72,5

Quelle: Geschäftsberichte von Vonovia.

Das Unternehmen ist in den vergangenen Jahren durch den Aufkauf anderer Wohnungsunternehmen stark gewachsen. Die Beschäftigtenzahl hat sich von 2012 bis 2017 fast verdreifacht: Sie stieg von 2.935 auf 8.448 Beschäftigte. Die Umsatzerlöse der Vonovia aus der Immobilienwirtschaft haben sich von 2012 bis 2017 mehr als verdoppelt, sie erhöhten sich von 1.065 auf 2.392 Millionen Euro. Die durchschnittlichen Mieten je Quadratmeter legten dagegen im gleichen Zeitraum insgesamt nur um 18,3 Prozent zu (siehe Tabelle 3.4). Das Wachstum der Vonovia war demnach weit überwiegend ein Mengenwachstum.

Tabelle 3.4: Vonovia SE – durchschnittliche monatliche Ist-Nettokaltmiete in Euro/Quadratmeter

2012	2013	2014	2015	2016	2017
5,27	5,40	5,58	5,75	6,02	6,27

Quelle: Geschäftsberichte von Vonovia.

KAPITEL 3

Die um Buchgewinne bereinigte Wertschöpfungsrechnung der Jahre 2012 bis 2017 (siehe Tabelle 3.5) zeigt bei der Gesamtleistung der Vonovia, also beim eigentlichen wohnwirtschaftlichen Ergebnis, kontinuierliche Zuwächse von 1,17 auf 3,2 Milliarden Euro, d.h. um 166,5 Prozent. Die durchschnittliche Wertschöpfungsquote zeigt mit 48,0 Prozent einen veritabel hohen Wert. Im Jahr 2017 ist die Wertschöpfung allerdings auf 41,6 Prozent zurückgegangen, weil erstmals relevant die nötigen Abschreibungen eingebucht wurden. Die Eigenkapitalrendite, die sich aus der Immobilienbewirtschaftung ergibt, beläuft sich auf 5,5 Prozent – besser als der Durchschnitt der Immobilienwirtschaft, aber nicht üppig. Um die Eigenkapitalrendite in andere Höhen zu bringen, braucht es mehr.

Alle acht börsennotierten deutschen Immobiliengesellschaften bewerten ihre Immobilien in den Bilanzen nicht nach deutschem Handels- und Steuerrecht zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten, sondern als Konzerne und Finanzinvestoren nach den International Financial Reporting Standards (IFRS). Hier geht es um marktbezogene, nach aktuellen Markt- und Verkehrswerten bewertete Aktiva und Passiva. Stille Reserven durch eine Unterbewertung des Vermögens (Aktiva) und/oder eine Überbewertung des Kapitals (Passiva) werden nach IFRS weitgehend vermieden. Die Gewinne sollen jeweils für die Shareholderinnen und Shareholder offen gelegt und damit als Dividenden ausgeschüttet werden können. Gleichzeitig sollen die Unternehmenswerte erhöht werden. Die als „Investment Properties“ zur Veräußerung gehaltenen Immobilienwerte werden dazu marktangepasst mit Zeitwerten bewertet.

Im Bestätigungsvermerk des Wirtschaftsprüfers (KPMG) zum Konzernabschluss der Vonovia SE im Jahr 2017 heißt es dazu: „Vonovia ermittelt die beizulegenden Zeitwerte der deutschen Bestände mit einem unternehmensinternen Bewertungsmodell. [...] Zusätzlich wird durch einen unabhängigen Gutachter ein Bewertungsgutachten erstellt, das der Bestätigung der internen Bewertungsergebnisse dient. Die Bewertung der Investment Properties ist komplex und es liegen zahlreiche bewertungsrelevante Annahmen und Parameter ein, die mit erheblichen Schätzungsunsicherheiten und Ermessen verbunden sind. Bereits ge-

Tabelle 3.5: Bereinigte Wertschöpfung Vonovia SE*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Erlöse aus der Vermietung	1.046,5	1.048,3	1.138,4	2.035,3	2.170,0	2.344,0
Andere Erlöse aus der Immobilienbewirtschaftung	18,4	19,3	18,2	28,2	39,3	47,6
Erlöse aus der Immobilienbewirtschaftung	1.064,9	1.067,6	1.156,6	2.063,5	2.209,3	2.391,6
Erlöse aus der Veräußerung von Immobilien	304,9	353,5	287,3	726,0	1.227,9	1.206,4
Buchwert der veräußerten Immobilien	-270,4	-325,8	-243,4	-658,7	-1.177,7	-1.136,0
Wertveränderungen der zur Veräußerung gehaltenen Immobilien	17,1	24,3	25,1	51,7	52,0	81,1
Ergebnis aus der Veräußerung von Immobilien	51,6	52,0	69,0	119,0	102,2	151,5
Ergebnis aus der Bewertung von Investment Properties	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aktivierte Eigenleistungen	9,9	42,0	85,6	174,9	341,0	458,1
Sonstige betriebliche Erträge	43,5	45,8	65,3	73,1	105,3	116,2
Gesamtleistung	1.169,9	1.207,4	1.376,5	2.430,5	2.757,8	3.117,4
Materialaufwand	523,3	502,8	542,6	972,5	1.081,9	1.176,4
Rohertrag	646,6	704,6	833,9	1.458,0	1.675,9	1.941,0
Abschreibungen	6,1	6,8	7,4	13,4	27,0	372,2
Sonstige betriebliche Aufwendungen	83,2	104,2	152,4	263,5	249,5	273,3
Wertschöpfung	557,3	593,6	674,1	1.181,1	1.399,4	1.295,5
Personalaufwand	116,2	172,1	184,6	359,7	353,8	416
Lohnquote in Prozent (Personalaufwand zu Wertschöpfung)	20,9	29,0	27,4	30,5	25,3	32,1
Mehrwert	441	422	490	821	1.046	880
Mehrwertquote in Prozent (Mehrwert zu Wertschöpfung)	79,1	71,0	72,6	69,5	74,7	67,9
Zinsen	430,9	285,6	271,5	410,4	421,9	306,2
Ergebnis vor Steuern ohne Properties	10,2	135,9	218,0	411,0	623,7	573,3

* in Millionen Euro. — Quelle: Geschäftsberichte von Vonovia SE.

KAPITEL 3

ringe Änderungen der bewertungsrelevanten Annahmen und Parameter können zu wesentlichen Änderungen der resultierenden beizulegenden Zeitwerte führen. Die bedeutsamsten Annahmen und Parameter im abgelaufenen Geschäftsjahr waren die Diskontierungs- und Kapitalisierungszinssätze. [...] Aufgrund der bestehenden Schätzungsunsicherheiten und Ermessensbehaftung besteht das Risiko für den Konzernabschluss, dass die beizulegenden Zeitwerte der in Deutschland gelegenen Investment Properties nicht angemessen sind“ (Vonovia 2017, S. 221). Trotz dieser Bedenken testierte der Wirtschaftsprüfer KPMG aber den Jahresabschluss von Vonovia als „sachgerecht“.

Durch die so gegebene Bewertungsabweichung zum deutschen Handels- und Steuerrecht konnte die Vonovia von 2012 bis 2017 insgesamt ein Bewertungsergebnis der „Investment Properties“ von 9.124 Millionen Euro verbuchen. Das Geschäftsmodell ist klar: Die Vonovia – und

Tabelle 3.6: Buchgewinne und Konzernergebnis von Vonovia SE*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012–17
Ergebnis vor Steuern	215,8	689,6	589,1	1.734,5	3.859,8	4.007,4	11.096,2
Ergebnis aus der Bewertung von Investment Properties	205,6	553,7	371,1	1.323,5	3.236,1	3.434,1	9.124,1
Ergebnis vor Steuern ohne Properties	10,2	135,9	218,0	411,0	623,7	573,3	1.972,1
Dividende	0,0	157,0	168,2	438,0	521,9	640,3	1.925,4
Bilanzielles Eigenkapital	2.677	3.818	5.962	11.867	13.888	16.691	
Ergebnis Properties kumuliert	206	759	1.130	2.454	5.690	9.124	
Eigenkapital ohne Properties	2.472	3.059	4.832	9.413	8.198	7.567	
Eigenkapitalrendite bilanziell (in Prozent)	8,1	18,1	9,9	14,6	27,8	24,0	20,2
Eigenkapitalrendite ohne Properties (in Prozent)	0,4	4,4	4,5	4,4	7,6	7,6	5,5

* in Millionen Euro. — Quelle: Geschäftsberichte von Vonovia SE.

ihre Anteilseignerinnen und -eigner – setzen darauf, dass die Preise der internen Bewertung bei Verkäufen von Immobilienbeständen auch auf dem Markt realisiert werden können. Die Veräußerungsgewinne verbleiben weitgehend im Unternehmen und werden für Zukäufe genutzt. Solange das funktioniert, steigt nicht nur der in den Bilanzen ausgewiesene Unternehmenswert, auch der Börsenkurs weist nach oben. Die Aktionäre der Vonovia können ihre Anteile zu einem höheren Preis verkaufen, als sie selbst bezahlen mussten. Diesen höheren Preis bezahlen ihnen die neuen Anlegerinnen und Anleger, die jetzt einsteigen und auf einem preislich höheren Niveau das gleiche versuchen wollen: Sie spekulieren auf einen weiter steigenden Aktienkurs. Die Dividendenzahlungen – in sechs Jahren immerhin fast zwei Milliarden Euro – nehmen die Halterinnen und Halter der Aktien mit. Die Rendite kam 2017 allerdings aus den steigenden Kursen: Einer Dividendenrendite von nur 3,33 Prozent stand eine Kurssteigerung von 33,36 Prozent gegenüber. Die Bewirtschaftung und Modernisierung der Immobilienbestände ist in diesem Geschäftmodell nur eine – allerdings notwendige – Voraussetzung für die Spekulationsgeschäfte.

3.3.3 Die VBW Bochum: ein kommunales Wohnungsunternehmen

Ein kommunales Wohnungsunternehmen muss und kann anders wirtschaften. Einfach ist das allerdings nicht, weil es von vielen Umständen abhängt. Der lokale Wohnungsmarkt in Bochum war von 1990 bis 2013 von einem deutlichen Rückgang der Bevölkerung um 35.000 Einwohnerinnen und Einwohner geprägt, das sind fast zehn Prozent. Die Angebotsmieten im Bestand lagen bis zum Jahr 2012 lange stabil bei 5,50 Euro pro Quadratmeter (Median). Dann stiegen sie bis 2017/2018 rasch auf etwa 6,50 Euro. Die Mieten im Neubau lagen bis zum Jahr 2011 unter 7,50 Euro pro Quadratmeter und nahmen bis 2017/18 auf über 9,50 Euro zu (Sozialbericht, Stadt Bochum 2018). Nach Jahren der Entspannung und des Leerstands gibt es wieder Engpässe auf dem Bochumer Wohnungsmarkt.

KAPITEL 3

Die VBW Bochum verfügt über 12.500 Wohnungen, das sind gut sechs Prozent der 197.500 Wohnungen im Stadtgebiet. Das Unternehmen beschäftigte im Jahr 2017 durchschnittlich 134 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und erzielte Umsatzerlöse in Höhe von gut 78,8 Millionen Euro. Damit zählt die VBW zu den 170 größten Immobilienunternehmen in Deutschland. Der Vorläufer der VBW Bauen und Wohnen GmbH war noch zu Zeiten der alten Wohnungsgemeinnützigkeit aus der Zusammenführung verschiedener Gesellschaften entstanden. Deshalb wies sie eine komplizierte Eigentümer- und Interessenstruktur auf. Erst zum 9. Januar 2018 wurde die Gesellschafterstruktur vereinfacht. Mehrere Gesellschafter schieden aus. Kontrollierte die Stadt Bochum über die Stadtwerke und die Sparkasse zuvor knapp 57 Prozent der Anteile, so sind es seitdem fast 80 Prozent. Gleichzeitig stieg der Anteil der Vonovia SE von 14 auf knapp 20 Prozent. Als Konsequenz des gestiegenen kommunalen Einflusses und der zunehmenden sozialen Probleme stellte die Linksfraktion im Bochumer Stadtrat den Antrag, die VBW auf gemeinnützige Ziele zu verpflichten. Dieser Antrag wurde von allen anderen Parteien im Bochumer Stadtrat abgelehnt (Mieterverein Bochum 2018). Tatsächlich ist es nicht selbstverständlich, welche wirtschaftlichen und sozialen Ziele ein öffentliches Unternehmen verfolgt. Verschiedene Initiativen für eine neue Gemeinnützigkeit versuchen deshalb mit Unternehmenszielen und anderen Festlegungen zu reagieren und künftige Privatisierungen durch juristische Konstruktionen auszuschließen (Schöning et al. 2017). Doch die Unternehmensziele öffentlicher Unternehmen ergeben sich aus den politischen Kräfteverhältnissen, so wie sie sind.

Im Kerngeschäft der Wohnungsvermietung ging der Anteil der Sozialwohnungen bis zum Jahr 2013 auf 33,5 Prozent zurück und hat seitdem wieder etwas zugenommen (siehe Tabelle 3.7). Das Geschäftsmodell der VBW umfasst aber mehr als Wohnraumversorgung. Wie viele ehemals gemeinnützige Gesellschaften hat sie neue Geschäftsfelder erschlossen: Gewerbevermietung, Immobilienverwaltung, Quartiersentwicklung (Hunger 2017). Die VBW hält Beteiligungen an anderen Unternehmen, ist Bauträgerin und erwirbt und entwickelt Immobilien.

Der frei finanzierte Wohnungsbau der VBW ist klar auf Eigen-

Tabelle 3.7: Nettokaltmiete-Ist VBW Bochum

Jahr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteil frei finanziert Wohnungen (in Prozent)	64,5	65,1	66,0	66,5	64,9	63,8	63,8	63,6
Anteil preisgebundener Wohnungen (in Prozent)	35,5	34,9	34,0	33,5	35,1	36,2	36,2	36,4
Miete frei finanziert Euro/qm	4,89	5,07	5,17	5,36	5,51	5,63	k.A.	k.A.
Miete preisgebunden Euro/qm	4,39	4,48	4,55	4,55	4,62	4,66	k.A.	k.A.
Durchschnitt Euro/qm	4,55	4,68	4,73	4,87	4,95	5,07	k.A.	k.A.

Quelle: Geschäftsberichte VBW Bochum.

tümerinnen und Eigentümer oder gut verdienende Mieterinnen und Mieter ausgerichtet. Damit folgt das Unternehmen, wie andere öffentliche Wohnungsunternehmen in Frankfurt am Main, Hamburg oder auch Berlin, einem Verständnis von „sozialer Mischung“, das sowohl den Vorstellungen der lokalen Politik als auch der eigenen Wirtschaftlichkeit dient (Metzger/Schipper 2017). Da die VBW nicht nur zur Modernierung und Erweiterung des eigenen Bestandes baut, enthalten ihre Umsätze neben dem vergleichsweise stabilen Bereich der Hausbewirtschaftung auch sehr volatile Elemente wie die Erlöse aus Grundstücksverkäufen und die Veränderungen im Bestand der zum Verkauf vorgesehenen Produkte.

Der Gesamtkapitaleinsatz der Gesellschaft lag zum 31. Dezember 2017 bei 492 Millionen Euro, davon waren 340 Millionen Euro zu verzinsende Bankverbindlichkeiten (siehe Tab 3.8). D.h. die VBW ist, wie viele andere Wohnungsunternehmen auch, hoch bei Banken verschuldet und damit fremdfinanziert. Der Anspannungsgrad (Fremdkapital zu Gesamtkapital) lag bei 79 Prozent. Das Eigenkapital kam 2017 auf einen absoluten Wert von 102 Millionen Euro. Daraus errechnet sich eine Eigenkapitalquote (Eigenkapital zu Gesamtkapital) von 20,7 Prozent.

KAPITEL 3

Tabelle 3.8: Kennzahlen der VBW Bochum

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bilanzsumme*	427,2	430,8	451,8	462,4	470,1	492,3
Eigenkapital gesamt*	84,3	88,8	88,9	92,7	97,2	101,8
Fremdkapital gesamt*	343,0	342,0	362,9	369,6	372,9	390,6
Umsatzerlöse*	77,6	74,8	71,5	80,6	79,8	78,8
– davon Sollmieten*	50,1	51,9	53,0	54,6	55,9	57,2
Jahresüberschuss*	5,6	6,0	3,1	6,4	7,5	7,5
Anzahl						
Verwaltungsbestand Wohnungen	14.476	14.219	14.199	14.035	13.826	13.387
– davon eigene Wohnungen	12.485	12.527	12.532	12.601	12.631	12.663
Verwaltungsbestand Gewerbe	153	132	137	136	145	141
– davon eigene Gewerbe	105	104	108	107	124	120
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	123	131	132	131	132	134

* in Millionen Euro. — Quelle: Geschäftsberichte VBW Bochum.

Wie für jedes produzierende oder dienstleistende Unternehmen ergibt sich auch für die VBW die Wertschöpfung als Differenz zwischen den Umsatzerlösen und den an den Beschaffungsmärkten eingekauften Vorleistungen. Im Jahr 2017 belief sie sich auf gut 25,4 Millionen Euro. Damit lag die Wertschöpfungsquote bei 29,2 Prozent. Verglichen mit der Vonovia oder dem Branchendurchschnitt im Grundstücks- und Wohnungswesen ist das kein hoher Wert. Bei einem Personalaufwand für die 134 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von 9,2 Millionen Euro entfielen 2017 auf den Mehrwert 16,3 Millionen Euro. Die Lohnquote lag bei 36 Prozent, die Mehrwertquote entsprechend bei 64 Prozent (siehe Tabelle 3.9).

Tabelle 3.9: Wertschöpfung VBW Bochum*

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Umsatzerlöse	77,63	74,83	71,48	80,57	79,75	78,84
a) aus der Hausbewirtschaftung	65,96	68,57	70,69	72,84	75,58	77,81
b) aus Verkauf von Grundstücken	10,97	5,70	0,18	7,26	3,76	0,78
c) aus Betreuungstätigkeit	0,70	0,56	0,61	0,46	0,41	0,26
Erhöhung/Verminderung des Bestandes an zum Verkauf bestimmten Grundstücken mit fertigen und unfertigen Bauten sowie unfertigen Leistungen	-1,76	-0,88	4,13	-2,00	-0,57	2,55
Andere aktivierte Eigenleistungen	1,02	1,13	1,50	1,31	1,32	1,69
Sonstige betriebliche Erträge	4,57	4,23	5,84	5,00	4,13	4,09
Gesamtleistung	81,46	79,31	82,94	84,88	84,63	87,16
Aufwendungen für bezogene Lieferungen und Leistungen	40,98	38,13	43,04	40,29	38,40	40,84
a) Aufwendungen für Hausbewirtschaftung	33,42	34,93	36,79	35,83	36,37	37,77
b) Aufwendungen für Verkaufsgrundstücke	7,55	3,18	6,19	4,41	2,03	3,07
c) Aufwendungen für andere Lieferungen und Leistungen	0,02	0,02	0,06	0,05	0,01	0,00
Rohergebnis	40,48	41,19	39,90	44,59	46,23	46,32
Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände des Anlagevermögens und Sachanlagen	12,76	13,23	13,89	15,03	16,26	16,04
Sonstige betriebliche Aufwendungen	4,02	4,31	4,46	4,19	4,97	4,82
Wertschöpfung	23,70	23,65	21,55	25,37	24,99	25,46
Personalaufwand	7,19	7,39	8,22	8,98	8,09	9,16
a) Löhne und Gehälter	5,61	5,81	6,12	5,99	6,60	7,02

KAPITEL 3

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
b) soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung und für Unterstützung	1,58	1,58	2,10	2,99	1,50	2,14
Lohnquote in Prozent (Personalaufwand zu Wertschöpfung)	30,4	31,3	38,1	35,4	32,4	36,0
Mehrwert	16,51	16,25	13,33	16,39	16,90	16,30
Mehrwertquote in Prozent (Mehrwert zu Wertschöpfung)	69,6	68,7	61,9	64,6	67,6	64,0
Erträge aus Beteiligungen und Zinsen	0,47	0,33	0,31	0,26	0,25	0,24
Zinsen und ähnliche Aufwendungen	11,30	10,55	10,54	10,22	9,56	8,83
Zinsaufwendungen minus Zinserträge	10,84	10,21	10,23	9,96	9,31	8,59
Ergebnis vor Steuern	5,67	6,04	3,10	6,42	7,59	7,72
Steuern vom Einkommen und vom Ertrag	0,04	0,02	-0,02	0,06	0,08	0,17
Ergebnis nach Steuern	5,63	6,02	3,12	6,36	7,51	7,55
Sonstige Steuern	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Jahresüberschuss	5,63	6,02	3,12	6,36	7,50	7,55

* in Millionen Euro. — Quelle: Geschäftsberichte VBW Bochum.

Vom Mehrwert erhalten die Fremdkapitalgeber (die Banken) an Zinsen gut 8,8 Millionen Euro (Zinsquote: 34,7 Prozent), was einem durchschnittlichen Zinssatz von 2,6 Prozent entspricht, und die Eigentümerinnen und Eigentümer (Shareholderinnen und Shareholder) der VBW kommen auf 7,7 Millionen Euro an Gewinn vor Steuern, was einer Gewinnquote von 30,3 Prozent entspricht. Bezogen auf den Kapitaleinsatz ergeben sich die folgenden Renditen: Eigenkapitalrentabilität vor Steuern 7,6 Prozent, Gesamtkapitalrentabilität vor Steuern 3,4 Prozent – höher als das Ergebnis, das die Vonovia in der

Tabelle 3.10: Verwendung des Jahresergebnisses der VBW Bochum*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresüberschuss (nach Steuern)	6,255	6,178	5,626	6,015	3,119	6,361	7,504	7,549
Einstellung in die gesellschaftsvertragliche Rücklage	0,626	0,618	0,563	0,601	0,312	0,636	0,750	0,755
Bilanzgewinn	5,630	5,560	5,063	5,413	2,807	5,725	6,754	6,794
- davon Ausschüttung an die Gesellschafterinnen und Gesellschafter	1,029	1,286	1,543	3,000	2,500	3,000	3,000	3,000
Zuweisung einer freien Rücklage	4,601	4,274	3,520	2,413	0,307	2,725	3,754	3,794

* in Millionen Euro. — Quelle: Geschäftsberichte VBW Bochum.

reinen Immobilienbewirtschaftung erreicht hat. Nach Steuern verblieb im Jahr 2017 noch ein Jahresüberschuss von gut 7,5 Millionen Euro. Davon wurden drei Millionen Euro an die Gesellschafterinnen und Gesellschafter ausgeschüttet, mehr als 4,5 Millionen verblieben als Rücklagen im Unternehmen.

3.3.4 Wohnungsunternehmen im Vergleich

Während der Immobilienfonds in Kreuzberg die Immobilie hielt, schielte er ständig auf die steigenden Immobilienpreise und plante die passende Gelegenheit zum profitablen Ausstieg. Von außen betrachtet (andere Daten liegen nicht vor) beschränkte sich das Bewirtschaftungsmodell auf Mietsteigerungen – von 2012 bis 2017 um 21 Prozent – und das Management der laufenden Kosten des Einzelobjektes. Bei der Vonovia und der VBW Bochum sieht das anders aus.

Einen Vergleich der Geschäftsmodelle ermöglicht der Blick auf die Verwendung der erwirtschafteten Mittel, also der Gesamtleistung plus Zins- und Beteiligungserträge. Bei der VBW ging im Jahr 2017 mit 52,2 Prozent über die Hälfte an die Lieferanten und Dienstleister. Hier

KAPITEL 3

geht es vor allem um die Betriebskosten und die Baumaßnahmen. Es profitieren u.a. die Bauwirtschaft, die Energiewirtschaft, Versicherungen und Beratungsfirmen. Um den Wertverlust während der Nutzung auszugleichen, waren 18,4 Prozent für Abschreibungen nötig. Die Beschäftigten erhielten 10,5 Prozent und die Banken (Zinsempfänger) kamen auf 10,1 Prozent. Hier ist seit 2008 aufgrund der allgemein rückläufigen Zinsentwicklung ein starker Rückgang von 15,4 auf 10,1 Prozent festzustellen. Der Anteil der Erlöse vor Steuern, der den Shareholderinnen und Shareholdern 2017 zugekommen ist, betrug 8,8 Prozent, die Ausschüttung an die Gesellschafterinnen und Gesellschafter 3,4 Prozent.

Bei der Vonovia soll der Vergleichbarkeit halber die Wertschöpfung ohne Buchgewinne zugrunde gelegt werden. Demnach erhielten im Jahr 2017 Lieferanten und Dienstleister 45,8 Prozent. Die Beschäftigten kamen auf 13,1 Prozent und die Banken auf 11,2 Prozent. Hier sind keine großen Unterschiede zur VBW festzustellen. Die Abschreibungen lagen dagegen nur bei 11,8 Prozent. Verglichen mit der VBW ist das wenig – verglichen mit den Vorjahren bei der Vonovia allerdings viel: Dort war es weniger als ein Prozent. Vorsorge für den Substanzerhalt sieht anders aus. Der Jahresüberschuss vor Steuern ohne Properties kam auf 18,1 Prozent. Die Dividendenzahlung belief sich auf 20,2 Prozent, doch solange das Geschäftsmodell mit Aufkäufen, Höherbewertungen und Verkäufen funktioniert, wird die Vonovia keine Zahlungsprobleme haben.

Neben den Gemeinsamkeiten gibt es also deutliche Unterschiede in der Bewirtschaftung der Substanz und der Verwendung des Jahresüberschusses. Und obwohl es nicht selbstverständlich ist, welche sozialen Ziele mit welchen Mitteln von öffentlichen Unternehmen verfolgt werden, so haben doch Joscha Metzger und Sebastian Schipper recht, wenn sie schreiben: „Die umfangreichsten Möglichkeiten für eine postneoliberale Wende in der lokalen Wohnungspolitik liegen im Bereich des kommunalen Eigentums“ (Metzger/Schipper 2017).

Von der Rekommunalisierungshoffnung zur Enteignung?

Mit der Weltfinanzkrise 2007/2008 war die Ära der neoliberalen Privatisierung von öffentlichem Eigentum in der Bundesrepublik erstmal beendet. In den folgenden Jahren kam es in einigen Städten zur Rekommunalisierung lokaler Versorger. Dabei konnten z.B. verbleibende öffentliche Anteile in nur teilprivatisierten Unternehmen oder befristete Konzessionen für die privaten Betreiber von Energie- oder Wasserversorgung als Hebel eingesetzt werden. Diese Schritte zur Korrektur kommunalpolitischer Fehler waren nicht billig, aber leistbar. Angesichts der Zuspitzung der Lage am Wohnungsmarkt in Großstädten kam unter Aktiven der Vorschlag auf, dieses Modell irgendwie auch auf Wohnungen anzuwenden. Dabei standen Bestände mit vielen Sozialwohnungen oder privatisierte öffentliche Wohnungsunternehmen im Zentrum. Das Ziel war die Ausweitung eines marktfern bewirtschafteten Wohnungsbestandes (Kotti & Co et al. 2014). Die Annahme lautete: Kaufen ist billiger als Neubau.

Aber im Immobilienbereich geht es um weit größere Vermögenswerte als bei Stadtwerken. Zudem ist die rechtliche Situation eine völlig andere: Die Sozialbindungen des alten „sozialen Wohnungsbaus“ laufen aus, und das kommunale Vorkaufsrecht in Milieuschutzgebieten nach § 24 Baugesetzbuch ist kein scharfes Schwert. Denn die Kommune oder ein Dritter – in der Regel ein öffentliches Wohnungsunternehmen – tritt hierbei in einen bereits ausgehandelten Kaufvertrag ein und muss den entsprechenden Kaufpreis zahlen, zumindest den Verkehrswert nach § 194 BauGB (vgl. SenSW/SenFin 2017). Beim Niveau der Immobilienpreise sind für die Wohnungsunternehmen oft Zuschüsse der Kommune nötig, um die Wirtschaftlichkeit zu sichern. Mangels entsprechender Mittel zur Ausübung des Vorkaufsrechts kommt es daher regelmäßig nur zum Abschluss

von „Abwendungsvereinbarungen“ mit Investorinnen und Investoren, um übermäßige Belastungen der Mieterinnen und Mieter durch Luxusmodernisierungen oder die Umwandlung in Eigentumswohnungen auszuschließen.

Auch bei größeren Rekommunalisierungen durch Ankauf wurden Marktpreise gezahlt: Im Frühjahr 2017 erwarb die öffentliche GEWOBAG mit dem Neuen Kreuzberger Zentrum am Kottbusser Tor in Berlin-Kreuzberg 300 Wohnungen und 90 Läden für 56,5 Millionen Euro. Die Reaktionen der Mietrinnen und Mieter sind positiv (Kotti Coop e.V. 2018). Einfach verallgemeinern lässt sich das Modell aber nicht.

Um die finanzielle Schranke zu verschieben, hat sich in Berlin eine Initiative gegründet, die unter dem Slogan „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“ für einen Volksentscheid mobilisiert, mit dem „der Senat von Berlin zur Erarbeitung eines Gesetzes zur Überführung von Immobilien sowie Grund und Boden in Gemeineigentum zum Zwecke der Vergesellschaftung nach Art. 15 Grundgesetz aufgefordert“ wird. Der Vorschlag zielt auf große Wohnungsunternehmen mit mehr als 3.000 Wohnungen und „mit Gewinnerzielungsabsicht“. Öffentliche oder genossenschaftliche Unternehmen sind ausdrücklich ausgeschlossen. Die Wohnungsbestände der profitorientierten Unternehmen sollen zur Verhinderung künftiger Privatisierungen in eine Anstalt öffentlichen Rechts eingebracht werden. Zur Höhe der erforderlichen Entschädigung heißt es in einer Stellungnahme der Initiative kurz, sie solle nicht am Verkehrswert orientiert sein und müsse nur „Billigkeitscharakter“ tragen (Deutsche Wohnen & Co enteignen 2019). Tatsächlich würde eine Entschädigung in der Höhe des Verkehrswerts die Investorinnen und Investoren nur mit frischen Mitteln für neue Investitionen in neue Projekte ausstatten: Die GSW, die 2006 für 405 Millionen Euro verkauft wurde, steht heute mit etwa sieben Milliarden Euro in den Büchern der Deutsche Wohnen.

3.4 Steuervorteile für Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer

Wenn Mieten schneller steigen als die Arbeitseinkommen, dann ist das eine Umverteilung von Wohlstand zugunsten der Vermögenden. Um bezahlbaren Wohnraum für alle zu gewährleisten, eine Spaltung der Städte zu vermeiden und den sozialen Frieden zu wahren, muss der Staat für einen Ausgleich sorgen. Er kann dies durch Vorschriften (Mietpreisbremse, Stadtplanung), Ausgaben (Wohngeld, Förderung von sozialem Wohnungsbau) oder Steuern tun.

Immobilien und Kapitalrenditen aus Immobilieninvestitionen spielen eine Sonderrolle im Steuersystem. Es gibt eine ganze Reihe von immobilienspezifischen Ausnahmen und Sonderregeln genauso wie immobilienspezifische Steuern. Insgesamt sorgen die Lücken dafür, dass Gewinne aus Immobiliengeschäften nicht für alle Akteure gleichmäßig besteuert werden, dass sich einige, besonders große Immobilienunternehmen, unfaire Wettbewerbsvorteile verschaffen können und dass Immobilienvermögen teilweise völlig unbesteuert bleibt.

3.4.1 Besteuerung von Immobilienunternehmen und -verkäufen

Mehrere öffentliche Skandale belegen, wie große Unternehmen ihre Gewinne in Steueroasen verschieben und aggressiv Steuern vermeiden. Durch große Zukäufe und Übernahmen sind in den vergangenen Jahren große, teilweise länderüberschreitende, börsennotierte Immobilienunternehmen entstanden. Auch wenn der Immobilienbereich wegen der geringen Bedeutung von Patenten, Markenrechten, etc. im Prinzip weniger anfällig ist für Gewinnverschiebung und Steuergestaltung, optimieren einige der börsennotierten Immobilienunternehmen ihre Steuern sehr gezielt (BBSR 2017). Dies gilt auch für die Vonovia. Einschlägig sind ausländische Immobilienfonds, die durch eine Reihe von Tricks ihre eigenen Steuerzahlungen genauso wie die ihrer Anteilseignerinnen und -eigner auf ein Minimum reduzieren können.

Immobilienunternehmen zahlen wie alle anderen Unternehmen in

KAPITEL 3

Deutschland normalerweise Körperschaft- und Gewerbesteuer sowie den Solidaritätszuschlag auf ihre Gewinne. Ausländische Unternehmen, die deutsche Immobilien besitzen, müssen die daraus resultierenden Gewinne in Deutschland versteuern. Viele Unternehmen vermeiden die Gewerbesteuer jedoch. Sie verteilen z.B. ihren Immobilienbesitz auf mehrere Tochtergesellschaften, die ihre Objekte nicht zur Veräußerung halten oder jeweils maximal drei Immobilien besitzen und damit die Grenze zum gewerblichen Immobilienhandel unterschreiten. Oder sie machen von der sogenannten erweiterten Kürzung Gebrauch, die rein vermögensverwaltende Tätigkeiten wie die Vermietung von Immobilien von der Gewerbesteuer befreit.

Die Körperschaftsteuer lässt sich in vielen Fällen dadurch stark reduzieren, dass Abschreibungen und Kreditzinsen die Gewinne schmälern – und viele Immobiliengesellschaften schieben hohe Verlustvorträge vor sich her. Genau wie viele andere multinationale Unternehmen hat die Vonovia SE als europäische Aktiengesellschaft beispielsweise eine niederländische Finanzierungsgesellschaft und im Ausland Gewinne von mehr als 15 Milliarden Euro angesammelt, die sie der Hinzurechnungsbesteuerung in Deutschland entzieht (Vonovia 2017, S. 146).

Auch bei der Umsatzsteuer besteht Steuergestaltungspotenzial. Weil Immobilienverkäufe und Mieteinnahmen von der Umsatzsteuer befreit sind, kann keine „Vorsteuer“ geltend gemacht werden. Besonders Vonovia scheint laut einer Studie (BBSR 2017) gezielt darauf zu setzen, Vorleistungen durch unternehmensinterne Tochtergesellschaften zu erbringen und dadurch die Umsatzsteuer von immerhin 19 Prozent zu sparen.

Immobilientransaktionen werden statt mit der Umsatzsteuer mit der Grunderwerbsteuer belastet. Über sogenannte Share Deals, bei denen nicht die Immobilie, sondern Firmenanteile an einer die Immobilie haltenden Gesellschaft verkauft werden, gelingt es einigen Investorinnen und Investoren, diese Steuer zu umgehen. Sie nutzen dafür teilweise anonyme ausländische Strukturen, die helfen, die endgültigen Eigentümerinnen und Eigentümer der Firmenanteile zu verschleiern.

3.4.2 Besteuerung von Wertzuwächsen

Angesichts der rapide gestiegenen Immobilienpreise vor allem durch die Steigerung der Bodenpreise sollte die Besteuerung dieser für die Eigentümerinnen und Eigentümer völlig leistungslosen Wertzuwächse im Mittelpunkt stehen. Überlegungen zu einer Bodenwertzuwachssteuer gab es bereits in den 1970er Jahren. Das Städtebauförderungsgesetz sieht für Planungs- und Sanierungsgewinne in Sanierungsgebieten eine Abschöpfung des Bodenwertzuwachses vor. Doch ein Bodenwertzuwachs wird heutzutage meist nur durch die Kapitalertragsteuer und die Körperschaftsteuer erfasst.

Kapitalgesellschaften zahlen auf Veräußerungsgewinne 15,75 Prozent Körperschaftsteuer (inkl. Solidaritätszuschlag). Dabei kann eine Besteuerung aller bis zum 1. Januar 2019 angefallenen Veräußerungsgewinne durch einen ausländischen Share Deal relativ leicht umgangen werden. Veräußert eine ausländische, in Deutschland beschränkt steuerpflichtige Gesellschaft ihre Kapitalanteile, so wird seit dem 1. Januar 2019 eine Steuer auf die Veräußerungsgewinne fällig, wenn der Unternehmenswert größtenteils aus Immobilien besteht.

Privatinvestorinnen und -investoren sowie Personengesellschaften zahlen seit der Steuerreform 2008 auf ihre Veräußerungsgewinne pauschal 25 Prozent Kapitalertragsteuer mit abgeltendem Charakter, eine Progression wie bei den Einkommensteuersätzen existiert nicht. Darüber hinaus entfällt die Steuer auf Veräußerungsgewinne für Privatpersonen bei Immobilien nach einer Mindesthaltdauer von zehn Jahren. Die Besteuerung von Wertzuwächsen von Immobilien ist inkonsistent und muss dringend ausgebaut werden.

3.4.3 Die Reform der Grundsteuer und die Vermögensbesteuerung

Die Besteuerung von Vermögen und Kapitaleinkommen ist in Deutschland durch die Aussetzung der Vermögensteuer (1997), die großzügigen Ausnahmen bei der Erbschaftsteuer (2016) und die Abgeltungssteuer für Kapitaleinkommen (2007) stark gesunken und im

KAPITEL 3

internationalen Vergleich vor allem wegen der vergleichsweise niedrigen Grundsteuereinnahmen gering. Dabei kommen mehrere Studien des Internationalen Währungsfonds (IMF 2017), der OECD und des DIW zu dem Schluss, dass eine stärkere Besteuerung von Vermögen aus gesellschaftlicher Perspektive nötig und für die wirtschaftliche Entwicklung positiv wäre. Dabei empfehlen die Studien zwei verschiedene Varianten: a) die Einführung einer Vermögensteuer und b) eine Kombination aus Erbschaftsteuer und Besteuerung von Vermögenserträgen. Immobilien nehmen in den Empfehlungen aufgrund ihrer Immobilität und relativ einfachen Erfassbarkeit eine wichtige Sonderrolle ein. Im Zentrum der aktuellen deutschen Auseinandersetzung steht die Reform der Grundsteuer, die nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bis Ende 2019 erfolgen muss. Die Grundsteuer ist eine Gemeindesteuer. Sie kann bei vermieteten Immobilien auf die Mieterinnen und Mieter umgelegt werden.

Anfang Februar 2019 haben sich Bund und Länder auf einen Kompromiss geeinigt, der die veralteten Einheitswerte mit den Bezugsjahren 1964 (im Westen) und 1936 (im Osten) durch ein wertabhängiges Modell mit stark vereinfachten Bewertungskriterien ablösen soll. Die Immobilien- und die Wirtschaftsverbände machen Stimmung gegen jede wertabhängige Grundsteuer und ein mögliches Verbot der Umlagefähigkeit. Sie werben für ein rein flächenbasiertes Modell, nach dem die Bewohnerin und der Bewohner der Luxusvilla im Münchner Stadtzentrum genauso viel Steuern zahlen müsste wie die Bewohnerin und der Bewohner des baufälligen Bauernhauses in der Vorstadt (gleiche Hebesätze vorausgesetzt). Grund dafür ist nicht die Angst vor steigenden Mieten oder ausbleibenden Investitionen, sondern die Angst vor der Vermögensteuer. Sie wurde 1997 nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt, vor allem, weil die veralteten Einheitswerte für Immobilien keine gerechte Besteuerung gewährleisten konnten.

Ein populäres Argument für eine Flächensteuer und gegen eine wertabhängige Grundsteuer ist der Verwaltungsaufwand. Schätzt man – wie beispielsweise Clemens Fuest – die Kosten für die jährliche Bewertung für jedes der 35 Millionen Grundstücke auf je 500 Euro alle fünf Jahre, betragen die Kosten knapp 25 Prozent der Einnahmen.

Diese Rechnung ignoriert allerdings das Vereinfachungspotenzial durch Pauschalisierung, Selbsterklärung der Steuerpflichtigen und Automatisierung. Ein weiteres Gutachten verweist zu Recht darauf, dass dank technischem Fortschritt die „Erfahrungen der Bankenwirtschaft, die als Sicherheit gestellten Grundbesitz regelmäßig mit dem Ertragswert bewertet, zeigen, dass eine flächendeckende Ertragswertermittlung möglich ist“ (Hey 2017).

Die Grundsteuer ist keine ideale Vermögensteuer – sie trifft die kreditfinanzierte Wohnung der jungen Familie genauso wie das Investitionsobjekt der Millionärin und des Millionärs. Dennoch wäre eine nicht umlagefähige, am Ertragswert bemessene Grundsteuer, wie von Vertreterinnen und Vertretern von Linken, Grünen und SPD gefordert und vom Finanzministerium vorgeschlagen, ein wichtiger Beitrag für eine gerechte Besteuerung von Vermögen. Zugleich würde damit eine Grundlage für die überfällige Wiedereinführung der Vermögensteuer geschaffen.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer wird wegen eines Verfassungsgerichtsurteils seit 1996 nicht mehr mittels Einheitswerten, sondern anhand von jeweils individuell bestimmten Verkehrswerten erhoben. Die Regeln wurden wieder wegen eines Verfassungsgerichtsurteils mit der Reform im Jahr 2009 grundlegend überarbeitet. Dabei gelten großzügige Freibeträge – neben den generellen Freibeträgen von bis zu 500.000 Euro pro Erbin bzw. Erbe kann das selbst weiterbewohnte Haus steuerfrei auf die Ehepartnerin bzw. den Ehepartner und die Kinder übertragen werden. Für zu Wohnzwecken vermietete Wohnungen existierte ein zehnprozentiger Wertabschlag. Schließlich können in ein Wohnungsunternehmen eingebrochene Mietwohnungen von umfangreichen Verschonungsmöglichkeiten für Betriebsvermögen profitieren. Auch eine Stundung der Erbschaftsteuer auf bis zu zehn Jahre ist möglich (§28 ErbStG, vgl. Finanztip 2018).

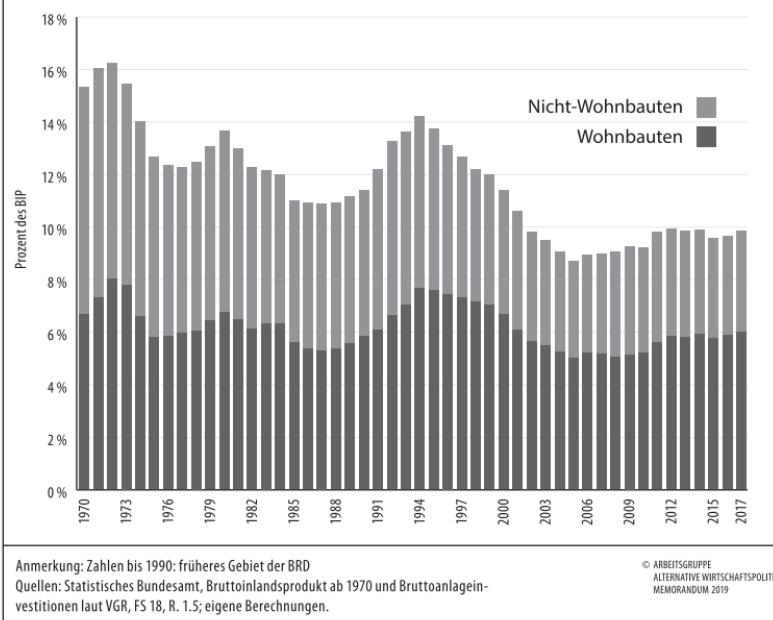
Insgesamt haben die Reformversuche der vergangenen Jahre bis jetzt nicht zu einer gerechten Besteuerung von Vermögen geführt. Sie zeigen aber auf, dass diese möglich wäre. Auch wenn die regelmäßige Erfassung von Immobilienwerten angesichts von mehr als 30 Millionen Immobilien sehr aufwendig ist, bieten neue technische Möglichkeiten,

pauschalisierende Vereinfachungen und ein Rückgriff auf eine Selbsterklärung ausreichend Spielraum für eine tragfähige Steuer. Diese hätte außerdem den positiven Nebeneffekt, dass die Verteilung von Vermögen und die Eigentümerstruktur von Immobilien, die bis jetzt nur sehr unzureichend über Befragungen erfasst wird, dokumentiert würde. Eine vollständige Erfassung der Immobilieneigentümerinnen und -eigentümer ist schließlich auch zentral, um internationale Geldwäsche und Steuerhinterziehung durch anonyme Beteiligungen an Immobilieninvestments zu bekämpfen.

3.5 Die Konjunktur und die deutsche Bauwirtschaft

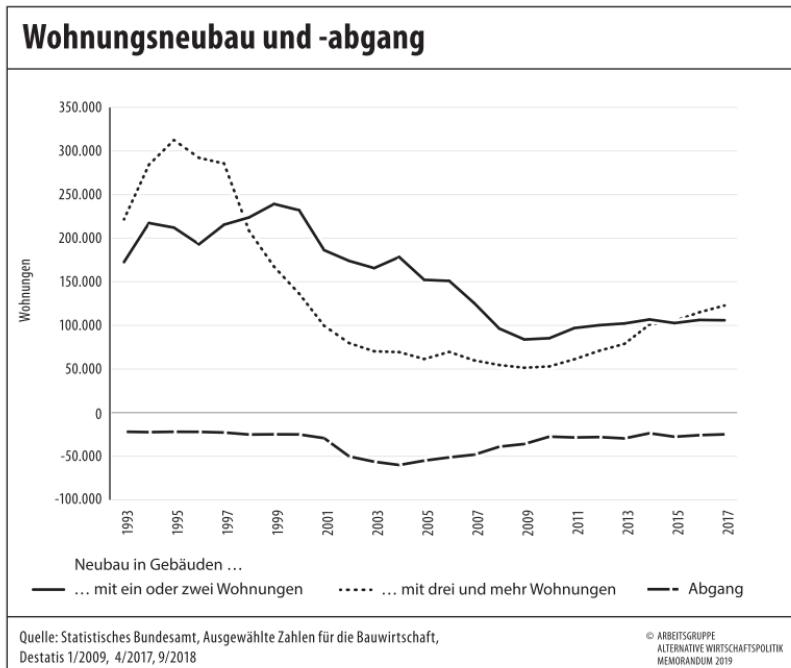
Das Wachstum im Wohnungsbau blieb in den vergangenen Jahren klar hinter dem Bedarf zurück und die notwendige Ausweitung der Kapazitäten findet nicht statt: Die Investitionen der Bauwirtschaft haben sich zwar nominell, d.h. ohne Berücksichtigung von Preisveränderungen, seit dem Tiefpunkt 2005 mehr als verdoppelt – doch sie liegen nominell immer noch unter dem Niveau des Jahres 1991. Darin schlagen sich zwei Entwicklungen nieder. Zum einen sind mit der Investitionsquote insgesamt auch die Bauinvestitionen relativ zum Bruttoinlandsprodukt langfristig zurückgegangen. Nach einem Hoch in den frühen 1970er Jahren kam es Ende des Jahrzehnts noch einmal zu einem wirtschaftspolitisch geförderten Zwischenhoch – und dann in den 1990er Jahren zum Boom nach der Vereinigung. Doch auch in diesem Boom wurde die Investitionsquote (= Investitionen relativ zum BIP) der frühen 1970er Jahre nicht erreicht, und der Boom brach 1999 ab. Darüber hinaus ging außerdem der Neubau deutlich zurück. Der öffentliche Sektor reduzierte die Infrastrukturinvestitionen, der Wirtschaftsbau und der Wohnungsbau gaben Anfang der 2000er Jahre massiv nach. Zum Symbol der Krise der Bauwirtschaft wurde die öffentlichkeitswirksame Pleite der Philipp Holzmann AG von 1999 bis 2002. In den acht Jahren zwischen 1996 und 2004 verringerte sich die Anzahl der Bauunternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten um über 40 Prozent. Was folgte, war eine lange Phase der Stagnation.

Verteilung der Investitionen der Bauwirtschaft (relativ zum BIP) 1970-2017



Die Beschäftigung im Baugewerbe, die von 1991 bis 1995 von 2,8 Millionen auf 3,2 Millionen Erwerbstätige zugenommen hatte, ging bis 2006 um über eine Million Personen zurück. Insbesondere in Ostdeutschland war der Rückgang nach 1999 massiv. Inzwischen hat die Zahl der Erwerbstätigen im Baugewerbe wieder 2,5 Millionen erreicht. Diese Zahlen geben einen groben Hinweis, in welchem Umfang in der Bauwirtschaft Qualifikationen und Arbeitserfahrungen entwertet und zerstört worden sind. Mit langfristigen Folgen: Die Forschungsabteilung der Deutschen Bank machte im Januar 2019 neben der alten Baulandfrage den Arbeitskräftemangel als zentralen Engpass des Wohnungsbaus aus (Möbert 2019).

Mit dem Wohnungsneubau ging auch der Ausbau zurück. Doch



selbst in der größten Krise war das Ausbaugewerbe weniger stark betroffen als das Bauhauptgewerbe. Denn gebaut wird immer: Stets gibt es etwas zu reparieren. Positiv betrachtet heißt das: Die derzeitige Abgangsquote aus dem Wohnungsbestand, d.h. der Anteil der Wohnungen, die durch Abriss oder Umwidmung aus dem Bestand ausscheiden, beträgt weniger als 0,2 Prozent – das würde einer rechnerischen Lebensdauer von mehr als 500 Jahren entsprechen. Ein Wohngebäude besteht aber nicht allein aus dem Rohbau, sondern ebenso auch aus der Gebäudetechnik, deren Anteil am Wert eines Neubaus inzwischen über 50 Prozent liegt und die in immer kürzeren Abständen erneuert werden muss. Vermieterinnen und Vermieter haben dabei ein Interesse daran, Erhaltungsmaßnahmen als Modernisierung auszugeben, die sie zeitlich unbegrenzt mietsteigernd gelten machen können. Der Buchwert der Gebäude wird in der Regel mit zwei Prozent, also über 50 Jahre

abgeschrieben. Tatsächlich haben Wohngebäude bei sachgerechter Nutzung und Erhaltung eine Nutzungsdauer weit darüber hinaus – eine der Grundlagen der Renteneinkommen von Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern (Gerhardt 2018). Wenn allerdings Instandhaltungsmaßnahmen jahrelang unterlassen werden, dann werden dringend benötigte Wohnungen unbrauchbar: Es gibt Wasserschäden, Fahrstühle fallen aus, Heizungen funktionieren nicht. Auch im negativen Sinne gilt, dass die Stadt von morgen schon heute gebaut wird. Der Komplex Hannibal in Dortmund-Dorstfeld mit 412 Wohnungen wurde im September 2017 wegen Brandschutzmängeln gesperrt und steht seither leer.

Konjunkturell wirkt sich die laufende Instandhaltungsnachfrage für die Bauwirtschaft stabilisierend aus, auf dem bestehenden Niveau. Heute ist angesichts von über einer Million fehlender Wohnungen ein Neuaufbau von Kapazitäten nötig. Die Bauunternehmen dagegen nehmen den Nachfrageboom mit nicht leistungshinterlegten Preiserhöhungen mit, gehen aber keine langfristigen Investitionen, keine Risiken ein. Hier wirkt die Krise der Bauwirtschaft Ende der 1990er Jahre bis heute im Bewusstsein der Bauunternehmerinnen und Bauunternehmer nach. Ohne eine öffentliche, langfristig sichere Nachfrage nach Bauleistungen werden die Unternehmen ihre Kapazitäten nicht erweitern und nicht in neue, kostensenkende serielle Bauverfahren investieren (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018).

Eine Kostensenkung ist nicht zuletzt nötig, um den Aufwand der umweltpolitisch notwendigen energetischen Modernisierungen sozial tragbar zu halten. Vom Endenergieverbrauch in der Bundesrepublik in der Höhe von 9.152 Petajoule (PJ) entfallen auf die Industrie 2.581 PJ, auf den Verkehr 2.696 PJ, auf Gewerbe/Dienstleistungen/Handel 1.480 PJ und auf die privaten Haushalte 2.394 PJ. Der größte Teil davon – 70 Prozent – wird für die Raumwärme verwendet. Insgesamt sind über alle Sektoren 35,3 Prozent des Endenergieverbrauches gebäuderelevant (BMWi 2018b). Beim heutigen technologischen Stand ist es nicht realistisch anzunehmen, dass allein durch die Ersparnisse von Heiz- und Energiekosten die notwendigen Investitionen amortisiert werden könnten. Hier ist auch der Einsatz von öffentlichen Mitteln geboten.

3.6 Gestaltung braucht wirksame, demokratisch kontrollierte Instrumente

Eine Umsetzung des von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderten breiten öffentlichen Wohnungsbauprogramms (siehe Kasten auf S. 180ff.) setzt handlungsfähige und engagierte Akteurinnen und Akteure voraus. Nach Jahren der „Bürokratieabbau“ genannten Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst fehlt es dafür aber vielerorts an fachlich qualifizierten Verwaltungen. Mit den Beschäftigten wurde öffentliche Gestaltungsmacht abgebaut – nicht nur im Wohnungsbereich.

In Berlin wurden 2005 die sachkundigen Beschäftigten der Bezirklichen Wohnungsämter in die Jobcenter versetzt, weil sie – als Beamtinnen und Beamte – die erforderlichen hoheitlichen Stempelbefugnisse hatten. Im Wohnungamt Friedrichshain-Kreuzberg verblieben ein Beamter und eine Sekretärin für die Wohnungspolitik im am dichtesten besiedelten Bezirk Berlins mit damals 260.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Wohnungsfrage galt als „gelöst“. Immerhin war es damals in Berlin möglich, die rasche Unterbringung von Geflüchteten in Wohnungen zu organisieren, weil auf dem Markt und insbesondere in den öffentlichen Unternehmen entsprechende Wohnungen zu finden waren. Warnungen über die absehbare Verengung des Marktes wurden jedoch in den Wind geschlagen.

Viele der noch immer Wohnungsbaugesellschaften genannten öffentlichen Unternehmen haben jahrelang keine Wohnungen, insbesondere keine Geschosswohnungen mehr gebaut. Sie haben keine entsprechende Planungsabteilungen und Erfahrungen mehr. Die Stadt- und Regionalplanung hat sich lange auf Infrastrukturfragen und Wirtschaftsförderung konzentriert. Die Folgen dieser Vernachlässigung der Wohnungsfrage sind bis in das Ausbildungsprogramm der Hochschulen sichtbar. Eine Veränderung kann daher nicht über Nacht geschehen.

Gleichzeitig gibt es unter den Aktiven in Mietervereinen und sozialen Bewegungen umfangreiche Erfahrungen mit den veränderten Bedingungen des Zusammenlebens in den Städten und Gemeinden, umfangreiches Wissen über Eigentumsverhältnisse und Konfliktfelder wie

Betriebskosten, die bauliche Instandhaltung und Modernisierungen. Dieses Wissen muss nur zusammengeführt und wirtschaftspolitisch untermauert werden. Politisches Engagement kann zwar professionelles Arbeiten in Verwaltungen und Unternehmen nicht ersetzen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wäre es aber möglich, dieses Wissen und Engagement in die politische Gestaltung des Wohnungsbaus einzubringen – wenn denn die öffentliche Hand nicht als Bittstellerin den Investorinnen und Investoren zur Seite tritt, sondern mit eigenen Mitteln aktiv eine demokratisch diskutierte und beschlossene Stadt- und Raumplanung umsetzt.

In Bezug auf große Probleme gilt dabei nicht das „small is beautiful“. Sondern es gilt die Warnung des Schriftstellers Friedrich Dürrenmatt: „Jeder Versuch eines Einzelnen, für sich zu lösen, was alle angeht, muß scheitern.“ (Dürrenmatt 1962) Deshalb ist der Rahmen der gewählten kommunalen Selbstverwaltungen zentral. Eine Orientierung vor allem an artikulationsfähigen zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort wird bestehende soziale Grenzen in und zwischen den Kommunen eher verstärken, nach dem Motto: „Wohnungsbau ja, aber nicht in unserem Vorgarten!“ Wohnungspolitik muss Gesellschaftspolitik sein und deshalb auf der Ebene der Kommunen und der Länder diskutiert, beschlossen und umgesetzt werden.

Es geht dabei nicht nur um die besseren Argumente, sondern um politische Kräfteverhältnisse und materielle Veränderungen: Nur mit einem wachsenden öffentlichen Wohnungsbestand gibt es eine reale, politisch gestaltete Alternative zu den massiven Mietsteigerungen bei Neuvermietungen, den damit verbundenen Mietsteigerungen im Bestand und den spekulativen Steigerungen der Bodenpreise insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen. Das wird den Interessenvertreterinnen und -vertretern von Vermieterinnen und Vermietern sowie von Bauherrinnen und Bauherren vielleicht nicht gefallen – aber dafür ist das Programm auch nicht gedacht.

Leider waren auch einige Aktivistinnen und Aktivisten und manche Linke etwas erschrocken über die Aussicht auf langfristige staatliche Interventionen im Umfang von vielen Milliarden Euro jährlich, die nur mit großen öffentlichen Wohnungsunternehmen nachhaltige Verände-

rungen auf dem Wohnungsmarkt herbeiführen können. Großorganisationen sind bürokratisch. Sie demokratisch zu kontrollieren ist schwierig, es erfordert Ressourcen und Aufklärung. Nur lautet die Alternative, den Markt entscheiden zu lassen. Das ist die größere Gefahr.

Initiative für einen neuen kommunalen Wohnungsbau

Als Antwort auf die Wohnungsfrage ist eine Wohnungspolitik nötig, die die Wohnbedingungen für breite Bevölkerungsschichten verbessert. Es geht nicht bloß um eine Versorgung „einkommensschwacher Haushalte“, die von der Politik als Problemgruppen definiert und besonders betreut werden. Im Gegenteil: Es muss das Ziel sein, als Schritt zur Bekämpfung der Armut die Isolation der Armen zu verhindern. 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. Dabei gilt: Ein großes Problem braucht große Lösungen.

Die Kosten im Wohnungsbau (ohne Grundstücke) liegen in der Bundesrepublik heute – mit gewissen regionalen Unterschieden – in der Regel jenseits von 2.000 Euro je Quadratmeter. Billig sind gute Wohnungen nie. Doch wie im MEMORANDUM 2018 gezeigt, lassen sich im öffentlichen Wohnungsbau die zu veranschlagenden Mieten drastisch senken: Die öffentliche Hand muss als gute Schuldnerin keine hohen Zinsen zahlen und auch keine hohe Rendite erzielen. Zudem kann öffentlicher Wohnungsbau durch den Aufbau entsprechender Kapazitäten im kostengünstigen seriellen Wohnungsbau die Baukosten deutlich senken. Mieten im Neubau unter sieben Euro pro Quadratmeter sind machbar – statt elf Euro oder mehr im frei finanzierten, renditeorientierten Wohnungsbau. Voraussetzung ist ein

langfristig angelegtes Programm für einen neuen kommunalen Wohnungsbau.

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. Öffentliche Aufgaben gehören in die öffentliche Hand. Deshalb sind öffentliche Gelder in den öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Neubau guter Wohnungen einzusetzen, die dauerhaft in öffentlichem Eigentum verbleiben und damit einer politischen, demokratischen Kontrolle zugänglich sind. Die kommunale Selbstverwaltung sollte durch Formen der Mietermitbestimmung ergänzt werden.

Ein neuer kommunaler Wohnungsbau bedarf einer Objektförderung, also des Einsatzes staatlicher Gelder für die Errichtung neuer, guter und bezahlbarer 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. Sie allein kann aber das Wohnungsproblem nicht lösen.

Investitionssteuerung kann nicht im luftleeren Raum existieren, sie muss materiell unterfüttert sein. Es geht nicht um die mehr oder weniger guten Absichten von Investoren. Die in den vergangenen Jahren im Umfeld der Grünen und der LINKEN diskutierte „neue Gemeinnützigkeit“ hat hier ihre Grenzen, denn eine bloße Steuerentlastung reicht nicht aus (Holm/Horlitz/Jensen 2015; Kuhnert/Leps 2015; Holm/Horlitz/Jensen 2017). Nicht die Rechtsform der Gemeinnützigkeit, sondern nur eine massive öffentliche Förderung würde es gemeinnützigen Unternehmen ermöglichen, Neubauwohnungen zu sozial akzeptablen Bedingungen zu errichten und zu vermieten (Arbeitsgruppe Al-

ternative Wirtschaftspolitik 2018). Der Dreh- und Angelpunkt ist auch hier der direkte Einsatz öffentlicher Mittel. Um die bestehende Ungleichheit in der kommunalen Finanzausstattung nicht zu verstärken, muss die Finanzierung auf der Ebene des Bundes und der Länder sichergestellt werden.

Eine solche Veränderung wird nur durch eine demokratische Veränderung der Kräfteverhältnisse, nicht durch Lobbypolitik oder medienwirksame Symbolpolitik umgesetzt werden. Ebenso wie im Bereich der Umweltpolitik handelt es sich um einen langfristigen Prozess, in dem sich das Selbstverständnis der beteiligten sozialen Akteurinnen und Akteure ändern muss und ändern wird.

Als erster Schritt ist ein Sofortprogramm zur Errichtung von 100.000 neuen Wohnungen pro Jahr im öffentlichen Eigentum nötig und machbar: Das nötige Investitionsvolumen von 18 Milliarden Euro kann zu 40 Prozent – etwa sieben Milliarden Euro – von der öffentlichen Hand direkt aufgebracht werden. Die verbleibenden 60 Prozent sollten kreditfinanziert gedeckt, also von öffentlichen Investitionsbanken akquiriert und bereitgestellt werden.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2018): MEMORANDUM 2018. Preis der „Schwarzen Null“: Verteilungsdefizite und Versorgungslücken, Köln.
- Bach, S./Popien, P./Thiemann, A. (2014): Renditen von Immobilieninvestitionen privater Anleger. Forschungsprojekt im Auftrag der Wertgrund Immobilien AG, DIW Politikberatung kompakt Nr. 89, Berlin.
- Bundesgerichtshof (2019): Keine unbefristete, aber langfristige Sozialbindung im dritten Förderweg. Pressemitteilung Nr. 14 zum Urteil vom 08.02.2019 – V ZR 176/17.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2014): Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilläufen Deutschlands, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2015): Privateigentümer von Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. BBSR-Online-Publikation Nr. 2, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017): Börsennotierte Wohnungsunternehmen als neue Akteure auf dem Wohnungsmarkt – Börsengänge und ihre Auswirkungen. BBSR-Online-Publikation Nr. 1., Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018): Handelsaktivitäten von Mietwohnungsbeständen im ersten Halbjahr 2018 weiter verhalten. Aktuelle Ergebnisse aus der BBSR-Datenbank Wohnungstransaktionen. BBSR-Analysen Kompakt, Nr. 10, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018a): Soziale Wohnungspolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2018b): Energieeffizienz in Zahlen. Entwicklungen und Trends in Deutschland 2018, Berlin.
- Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) (2018): Wohntrends 2035.

KAPITEL 3

Bundesverfassungsgericht (1993): Entscheidung des Ersten Senates vom 26.05.1993, Aktenzeichen 1 BvR 208/93, https://www.jurion.de/urteile/bverfg/1993-05-26/1-bvr-208_93/.

Bundeszentrale für politische Bildung (2018): Datenreport 2018: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Hg. vom Statistischen Bundesamt (Destatis) und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Deutsche Bundesbank (2016): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland. Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014, in: Monatsbericht März, Frankfurt am Main, S. 61–86.

Deutsche Bundesbank (2018): Indikatoren-System Wohnimmobilienmarkt, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (2019): Konjunktur in Deutschland – Die Preise für Wohnimmobilien in Deutschland, in: Monatsbericht Februar, Frankfurt am Main, S. 55ff.

Deutsche Bundesbank/Statistisches Bundesamt (2018): Vermögensbilanzen 1999–2017. Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen, Frankfurt am Main/Wiesbaden.

Deutscher Bundestag (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld und Mietenbericht 2016, Bundestags-Drucksache 18/13120, Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)/Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (vhw) (2017): Bodenpolitische Agenda 2020–2030. Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen. Roadmap Bodenpolitik, <https://difu.de/publikationen/2017/bodenpolitische-agenda-2020-2030.html>.

Deutsche Wohnen & Co enteignen (2019): Kurzgutachten zur Höhe der Entschädigung bei der Vergesellschaftung nach Artikel 15 Grundgesetz, Berlin.

Dürrenmatt, F. (1962): 21 Punkte zu den „Physikern“, in: ders.: Die Physiker, Zürich.

- Finanztip (2018): Erbschaftsteuer auf Grundbesitz. Zuletzt aktualisiert am 13.12.2012, <https://www.finanztip.de/erbschaftssteuer-grundbesitz/>.
- Gerhardt, S. (2018): Öffentlich Bauen statt Private Fördern. Argumente für eine wohnungspolitische Alternative, https://planwirtschaft.files.wordpress.com/2018/07/180613_memo_wohnen_lang.pdf.
- Haus und Grund (2018): 80,6 % des Wohnungsbestandes in Deutschland steht im Eigentum Privater. Daten und Fakten zur Immobilienwirtschaft, <https://www.hausundgrund.de/daten-fakten-immobilienwirtschaft.html>.
- Hey, J. (2017): Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer und der Entwicklung der Grundsteuerhebesätze. Gutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland (BID), Universität zu Köln, Köln.
- Holm, A. (2019): Bundesländer können eigene Mietpreisbegrenzungen festlegen, <https://gentrificationblog.wordpress.com/2019/01/18/bundeslaender-koennen-eigene-mietpreisbegrenzungen-festlegen/>.
- Holm, A./Horlitz, S./Jensen, I. (2015): Neue Gemeinnützigkeit. Gemeinwohlorientierung in der Wohnungsversorgung. Arbeitsstudie im Auftrag der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, Berlin.
- Holm, A./Horlitz, S./Jensen, I. (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Voraussetzungen, Modelle und erwartete Effekte, zweiter Teil der Arbeitsstudie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.
- Hunger, B. (2017): Für und Wider Wohnungsgemeinnützigkeit, in: Schöning, B. et al. (Hg.): *Wohnraum für alle?!* Perspektiven für Planung, Politik und Architektur, Bielefeld.
- Institut der Deutschen Wirtschaft et al. (2017): Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017. Gutachten für den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. und die Gesellschaft für Immobilienwirtschaftliche Forschung e.V.
- International Monetary Fund (IMF) (2017): *Tracking Inequality*, IMF Fiscal Monitor, Washington D.C.

KAPITEL 3

- Jorda, O./Knoll, K./Kuvshinov, D./Schularick, M./Taylor, A.M. (2017): The Rate of Return on Everything, 1870–2015, Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2017-25.
- Kotti Coop e.V. (2018): Re-Kommunalisierung Plus, Berlin.
- Kotti & Co u.a. (2014): Nichts läuft hier richtig. Informationen zum Sozialen Wohnungsbau in Berlin, <http://www.nichts-laeuft-hier-richtig.de/>.
- Kuhnert, J./Leps, O. (2015): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit (NWG). Wege zu langfristig preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum (Wohnungsgemeinnützigkeit 2.0). Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Berlin.
- Lay, C. (2019): Baukindergeld verfehlt Ziel von Neubau, Pressemitteilung vom 21.01.2019, <https://www.linksfraktion.de/themen/nachrichten/detail/baukindergeld-verfehlt-ziel-von-neubau/>.
- Marx, K. (1964): Das Kapital. Dritter Band. Marx Engels Werke, Band 25, Berlin.
- Metzger, J./Schipper, S. (2017): Postneoliberale Strategien für bezahlbaren Wohnraum. Aktuelle wohnungspolitische Ansätze in Frankfurt am Main und Hamburg, in: Schöning, B. et al. (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven für Planung, Politik und Architektur, Bielefeld.
- Michelsen, C. u.a. (2016): Die Mietpreisbremse wirkt bisher nicht, in: DIW Wochenbericht Nr. 22, Berlin, S. 491–495.
- Michelsen, C. u.a. (2018): Evaluierung der Mietpreisbremse. Endbericht, Studie im Auftrag des Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Berlin.
- Mieterverein Bochum (2018): Freiheit oder Sozialismus: VBW wird nicht gemeinnützig. Pressemitteilung vom 13.07.2018, <https://www.mieterverein-bochum.de/2018/07/13/freiheit-oder-sozialismus-vbw-wird-nicht-gemeinnuetzig/>.
- Möbert, J. (2019): Berlin: „Arm, aber sexy“ ade. Deutsche Bank Research, Kommentar vom 15.01.2019.
- Piketty, T. (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert, München.
- Schöning, B. et al. (Hg.) (2017): Wohnraum für alle?! Perspektiven für Planung, Politik und Architektur, Bielefeld.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (SenSW)/Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) (2017): Konzept für die Nutzung von Vorkaufsrechten nach dem Baugesetzbuch in Berlin, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnraum/soziale_erhaltungsgebiete/download/VZK-Konzept_Vorkaufsrechte.pdf.
- Stadt Bochum (2018): Sozialbericht Bochum. Hg. vom Dezernat für Soziales, Jugend und Gesundheit, Bochum.
- Statistisches Bundesamt (2018): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Detaillierte Jahresergebnisse 2017, Fachserie 18, Reihe 1.4., Wiesbaden.
- Steinkamp-Immobilien (2018): Städte mit den höchsten Quadratmeterpreisen, Pressemitteilung vom 31.07.2018, <https://steinkamp-immobilien.de/staedte-mit-den-hoechsten-quadratmeterpreisen/>.
- VBW Bochum (2012–2017): Geschäftsberichte 2012–2017, Bochum; Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger.
- Vonovia/Deutsche Annington (2012–2017): Geschäftsberichte 2012–2017, Düsseldorf/Bochum; Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger.
- Weber, P. (2018): Mittel und Wege landesrechtlichen Mietpreisrechts in angespannten Wohnungsmärkten, in: JuristenZeitung, Jh. 73, Heft 21, S. 1022–1029, Tübingen.

Datenquellen

- Gemeindeblätter Berlin-Brandenburg: Zensus 2011, Gemeindeblätter, Statistisches Amt Berlin-Brandenburg, <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de>.
- Investitionen, Mieten, Wohnkostenbelastung (SILC), Preise: www.destatis.de.
- SiDGW 2018/17/16: Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich. Grundstücks- und Wohnungswesen 2016/15/14. Fachserie 9, Reihe 4.3, www.destatis.de.
- Wohnungsbau: Ausgewählte Zahlen für die Bauwirtschaft, 1/2009, 4/2017, 4/2018 [https://www.destatis.de](http://www.destatis.de).

4 Europäische Union: Nie war sie so wichtig wie heute

Die Europäische Union steckt nach wie vor in einer schweren politischen Krise. Ihre Schwächen sind ebenso unübersehbar wie die Notwendigkeit einer handlungsfähigen europäischen Gemeinschaft. Der im Zuge der Krisenbekämpfungspolitik verfolgte finanzpolitische Crashkurs zur Ausgaben- und Schuldenbegrenzung hat die Europäische Union schwer zerrüttet. Der Drang nach Leistungsbilanzüberschüssen stellt ebenfalls eine kontraproduktive Wirtschaftspolitik dar.

Die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion in Richtung eines konvergenten Wirtschaftsraums wird durch die Bundesregierung ebenso verhindert wie die Einführung einer substanzien Finanztransaktionssteuer. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik drängt auf eine radikale EU-Reform und benennt Anknüpfungspunkte für konkrete politische Maßnahmen.

4.1 Vorbemerkung

Für die Europäische Union ist 2019 ein Jahr der Entscheidung. Das verstolperte Krisenmanagement hat der Gemeinschaft immense Kosten und Konflikte aufbürdet. Der tief sitzende Streit um die Flüchtlingsfrage und völlig unterfinanzierte öffentliche Haushalte sind ebenso wie der Brexit Symptome der Zerrüttung. Intern steckt die Gemeinschaft in einer tiefen Krise. In der Vergangenheit hat die EU als Institution auf derartige Sinnkrisen immer wieder mit einer vertieften Zusammenarbeit und ausgeweiteten Verflechtung reagiert. Nun scheinen ihr der Wille und die Kraft zu fehlen, um die notwendigen Reformen anzugehen. Es steht zu befürchten, dass neoliberalen Kräfte den in den EU-Verträgen ohnehin übertriebenen Wettbewerbsgedanken noch weiter stärken und den Kooperationsgedanken schwächen. Die EU

KAPITEL 4

aber braucht unbedingt Handlungsspielräume zur Bewältigung anstehender Zukunftsfragen – wie Klimaschutz, sozialen Zusammenhalt, Migrationsbewegungen und Terrorbekämpfung. Denn diese Probleme lassen sich im Wettbewerb der Nationen nicht sinnvoll lösen. Notwendig zur Zukunftsgestaltung wäre eine tief verankerte Kooperation.

Mitten in einem instabilen weltpolitischen Umfeld werden durch nationalistische Kräfte auf der Ebene der Mitgliedsstaaten die Zentrifugalkräfte in der EU gestärkt. Unter solchen Umständen kann die EU ihrer Aufgabe als internationaler Stabilitätsgarant und -anker kaum nachkommen. Zudem droht bei den anstehenden Europawahlen ein Rechtsruck im Europäischen Parlament, der gemeinschaftliches Handeln weiter in Frage stellen wird. Dabei ist die EU in einer hochgradig vernetzten Welt eine wichtige Akteurin und ein Gegenwicht zu den Vereinigten Staaten, Russland und China. Als Gegenentwurf zur marktwirtschaftlich-kapitalistischen Renditeökonomie sind Wirtschaftsformen gefragt, die Mensch und Umwelt in den Mittelpunkt stellen. Hier könnte eine reformierte EU eine wichtige Vorbildfunktion einnehmen. Sie kann darauf zurückblicken, durch wirtschaftliche Kooperation in historisch einzigartiger Weise eine Friedenssicherungsgarantie durchgesetzt zu haben. Diese Friedenssicherung sollte um eine gemeinsame Politik zur Sicherung der Lebensbedingungen ergänzt werden. Eine gemeinsame Klimaschutzpolitik ist ebenso notwendig wie die Durchsetzung von Sozialstandards. Wirtschaftlich gehört die EU zu den leistungsfähigsten Regionen der Welt; die wirtschaftliche Kraft würde durch Gemeinschaft weiter gestärkt.

Aktuell zeichnen sich in der EU zwei gegenläufige Tendenzen ab, die sich gegenseitig zu befeuern scheinen: Einerseits gewinnen nationalistische Kräfte innerhalb einzelner Mitgliedsländer an politischem Gewicht. Andererseits baut die EU als Institution ihre internationale Verflechtung aus. Aktuell steht sie mit vielen Wirtschaftsregionen in Verhandlungen um Handels- und Investitionsabkommen. Die EU-Verhandlerinnen und -Verhandler werfen dabei ungerührt von Protesten der Zivilgesellschaft das ganze Gewicht des EU-Wirtschaftsraums in die Waagschale. Das Freihandelsabkommen mit Japan (JEFTA) trat Anfang 2019 in Kraft. Die Abkommen sollen Güter- und Finanzströme

vereinfachen, es geht aber auch um Investitionsschutz. Sie setzen zwar einen Kontrapunkt gegen die Schutzzollpolitik der USA, stehen aber ebenso wenig für eine zukunftsfähige Welthandelspolitik, da sie Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzrechte unterminieren und die Machtbalance zwischen Konzernen und Politik weiter zugunsten der Konzerne verschieben (siehe dazu den Kasten auf S. 198f.).

Die große internationale Bedeutung der EU stützt auch die Gemeinschaftswährung, den Euro. Dieser hat sich 20 Jahre nach seiner Einführung im Jahr 1999 zu einer internationalen Leitwährung entwickelt und funktioniert als globaler Stabilitätsanker in außenwirtschaftlich instabilen Zeiten. Wenn die Gemeinschaftswährung dennoch von einzelnen Mitgliedsländern der Eurozone in Frage gestellt wird, dann hat das nichts mit der internationalen Bedeutung der Währung zu tun, sondern mit den inneren Spannungen in der Gemeinschaft. Die Währungsunion ist zwar auch 20 Jahre nach der Einführung des Euros ein unfertiges Gebilde, dessen Konstruktionsfehler die Gemeinschaft in Gefahr bringen können. Die internationale Leitwährungsfunktion des Euros ist jedoch von diesen internen Konstruktionsfehlern kaum betroffen. Vor diesem Hintergrund ist eine Debatte um die Abschaffung des Euros auch weit verfehlt.

4.2 Europa destabilisiert sich selbst

Während die EU extern eine wichtige Partnerin ist, gilt intern die Diagnose einer Dauerkrise. Krisenerscheinungen wie ein gestörtes Finanzsystem, der Kahlschlag bei Staatsausgaben, die soziale Krise, die menschenverachtende Flüchtlingspolitik und realwirtschaftliche Krisen in der Peripherie überlappen sich und befördern auf der nationalstaatlichen Ebene den Aufstieg rechtspopulistischer Kräfte (Tooze 2018). Inzwischen hat sich die Situation derart zugespitzt, dass dem Zerfall der EU als Gemeinschaft massiv entgegengetreten werden muss. Wortführer des EU-Zerfalls sind aber keineswegs die sogenannten südlichen Krisenländer Griechenland, Spanien, Portugal und Italien. Vielmehr sind es Staaten, die in den vergangenen Jahren von der

KAPITEL 4

Gemeinschaft erheblich profitiert haben, teils aber schwer von der Finanzkrise gebeutelt wurden. Dazu gehören Großbritannien als Finanzzentrum ebenso wie auch viele der sogenannten Transformationsländer wie Polen und Ungarn. Hier ist der Wohlstand in den Jahren der EU-Mitgliedschaft deutlich gestiegen. Die Vorteile der Gemeinschaft werden vielfach als selbstverständlich empfunden, der eigene Beitrag zur Gemeinschaft wird jedoch infrage gestellt. Dazu kommt, dass der Wohlstand längst nicht bei allen Menschen in der EU ankommt.

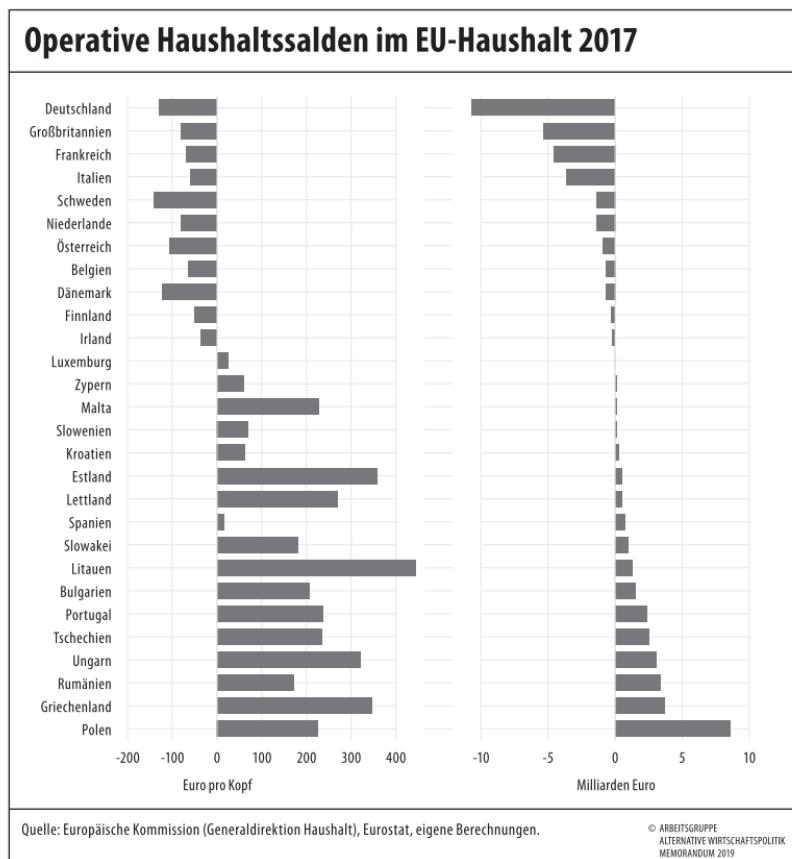
Aktuell leben in der EU 513 Millionen Menschen, deutlich mehr als in der USA. Immer noch bildet die EU den größten Binnenmarkt der Welt. Im Jahr 2017 wiesen erstmals seit der Finanzkrise vor gut zehn Jahren alle Mitgliedsländer der EU eine positive Wachstumsrate aus. Durchschnittlich stieg die Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer der EU im Jahr 2017 um 2,4 Prozent – ähnlich wie die Wirtschaft der USA (2,3 Prozent), welche die EU und die Eurozone nach der Krise jahrelang abgehängt hatte. Die gesamtwirtschaftliche Zuwachsrate in der EU hat sich zuletzt abgeschwächt und lag im dritten Quartal 2018 um 1,9 Prozent gegenüber dem Vorjahr.

In Großbritannien wird seit Monaten um das mit der EU verhandelte Brexit-Abkommen gerungen. Zum ersten Mal dürfte ein Mitgliedstaat die EU verlassen. Zur Debatte standen bisher im Wesentlichen ein „harter Brexit“ oder eine verhandelte Transformationsphase. In diesem Fall würde Großbritannien für einen Übergangszeitraum passiv an Binnenmarkt und Zollunion partizipieren. Dieser „geordnete“ Brexit bedarf aber der Zustimmung des britischen Parlaments. Ein „ungeordneter“ Brexit würde zur weiteren Belastungsprobe für Europa. Der Brexit selbst ist ein klares Symptom der nationalistisch motivierten Auflösungserscheinungen der EU. Am Anfang dieses Prozesses standen nationale, wirtschaftliche Argumente, darunter die Beitragszahlungen an die EU.

Die Beiträge der Mitgliedsländer an die EU richten sich nach komplexen Berechnungen und im Wesentlichen nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Dazu kommen Zolleinnahmen und Abgaben für Zucker. Im Jahr 2017 standen im EU-Haushalt Einnahmen von 139 Milliarden Euro Ausgaben von 137 Milliarden Euro gegenüber. Die Finanzaus-

stattung der EU liegt bei etwa einem Prozent ihrer Wirtschaftsleistung, was für eine politische Union relativ wenig ist. Der hohe Wirkungsgrad der EU geht allerdings weniger auf die Zuweisung und Umverteilung von Finanzmitteln zurück, sondern entsteht durch die verbindlichen Regularien, die auf der EU-Ebene getroffen werden.

Der überwiegende Teil der Ausgaben an Mitgliedsländer wird im Rahmen von Transfers und Projektfinanzierungen überwiesen; im Jahr 2017 waren dies 112 Milliarden Euro. Durch die je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hohen Zu- und Abflüsse zum EU-Haushalt ergeben sich



Verteilungseffekte. Die operativen Haushaltssalden stellen die Differenz dar zwischen den Leistungen, die ein Land aus dem EU-Haushalt erhält, und den Leistungen, die es zum EU-Haushalt beiträgt. Ein Land mit einem positiven Saldo ist demnach ein Nettoempfänger. Die größten Nettozahler sind Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien (siehe Abbildung auf S. 193). Die größten Nettoempfänger sind Polen, Griechenland, Rumänien und Ungarn. Bei einer Betrachtung je Einwohnerin und Einwohner liegt Schweden mit 140 Euro pro Kopf an der Spitze, gefolgt von Deutschland und Dänemark, während Litauen, Estland und Griechenland pro Kopf die größten Empfänger sind.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten sind in Bezug auf den EU-Haushalt Nettoempfänger. Darunter sind auch solche Länder, die offen gegen EU-Recht opponieren, wie beispielsweise Polen und Ungarn. Für diese Länder würde der Zerfall der EU besonders teuer werden, da sie ihre Rolle in den internationalen Wertschöpfungsketten auf den EU-Binnenmarkt ausgerichtet haben und zudem von den Finanzhilfen der EU besonders profitieren.

Schwieriger als die operativen Salden im EU-Haushalt zu bestimmen, ist die Berechnung der wirtschaftlichen Effekte, die sich für die einzelnen Staaten durch die EU-Mitgliedschaft ergeben. Tatsächlich lassen sich weder die konkreten gesamtwirtschaftlichen Effekte der EU-Mitgliedschaft noch die Effekte des Brexits auf einzelne Länder eindeutig berechnen. Denn die Erträge aus den reibungsloseren Lieferketten fallen auf der Ebene der Unternehmen an und nicht auf der Ebene der Staaten; sie sind Ergebnisse komplexer Wechselwirkungen. Dazu kommt, dass über die zukünftige Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien bislang Unklarheit herrscht. Der Brexit wird die einzelnen Mitgliedsländer der EU in einem unterschiedlichen Ausmaß treffen. Die vorliegenden Studien zur Berechnung des Brexit-Effektes kommen in der Regel zu dem Ergebnis, dass der Austritt die Wirtschaft in den verbleibenden Mitgliedsländern, aber auch in Großbritannien schwächen wird. Dabei sind nicht allein die Handelseffekte von Bedeutung. Vielmehr geht es auch um die Finanzmarktintegration. Hier werden die Risiken, die sich aus dem Brexit ergeben, systematisch kleingeredet. So sind allein auf der Ebene

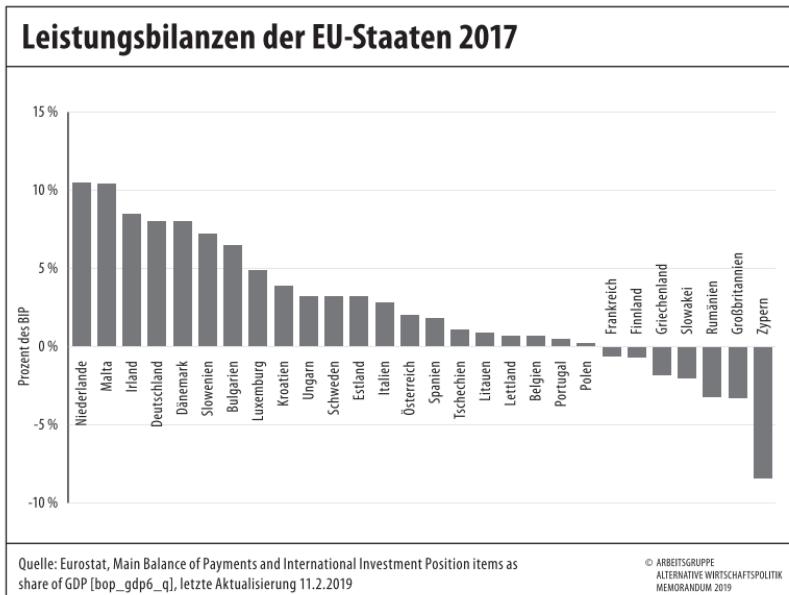
der Bankenaufsicht massive zusätzliche Prozesse zu installieren, die mit Sicherheit zu zusätzlichen Kosten führen werden (ECB 2018). Dazu kommt, dass zahlreiche Versicherungen von den Veränderungen betroffen sind.

4.3 Dauerhaft positive Leistungsbilanz ist kein Vorteil

Im Zuge der rückwärtsgewandten EU-Krisenbekämpfungspolitik wurde auf einen kontraproduktiven finanzpolitischen Crashkurs zur Ausgaben- und Schuldenbegrenzung gesetzt, der zu erheblichen sozialen Härten in den betroffenen Ländern geführt hat. Die EU-Wirtschaftspolitik hat sozial- und verteilungspolitische, aber auch ökologische Fragen dabei sträflich vernachlässigt. Vielmehr bestimmen inzwischen makroökonomische Größen – etwa die Defizite der nationalen öffentlichen Haushalte, die öffentlichen Gesamtschuldenstände und die Defizite in den Leistungsbilanzen – zu einem erheblichen Maße die politischen Zielsetzungen und damit das Leben der Menschen in der EU. Das ist keine echte Zukunftsgestaltung.

Gesellschaftskritische Kreise machen die deutsche Hegemonie in der EU unter anderem an den hohen Leistungsbilanzüberschüssen fest. Eine wesentliche Argumentationskette ist dabei, dass die dauerhafte Lohnzurückhaltung in Deutschland in den Jahren nach der Einführung des Euro der deutschen Wirtschaft Wettbewerbsvorteile verschaffte, die sich in hohen Leistungsbilanzüberschüssen manifestierten. Diesen stehen zwangsläufig Defizite und Verschuldung in anderen Staaten gegenüber. Diese Gefüge, bei dem Defizite und Verschuldung sich über Jahre hinweg immer weiter akkumulieren, haben das Potenzial, die EU als Gemeinschaft zu erodieren. Dazu kommt, dass Überschüsse an sich keineswegs eine ökonomische Ratio haben (den Haan et al. 2017; Priebe 2018).

Inzwischen realisieren zahlreiche Mitgliedsländer der EU und die EU als Ganzes einen Leistungsbilanzüberschuss (siehe Abbildung auf S. 196). Alles in allem wird in der EU dadurch insgesamt mehr produziert als konsumiert und investiert. Dies hat auch klimapolitische und

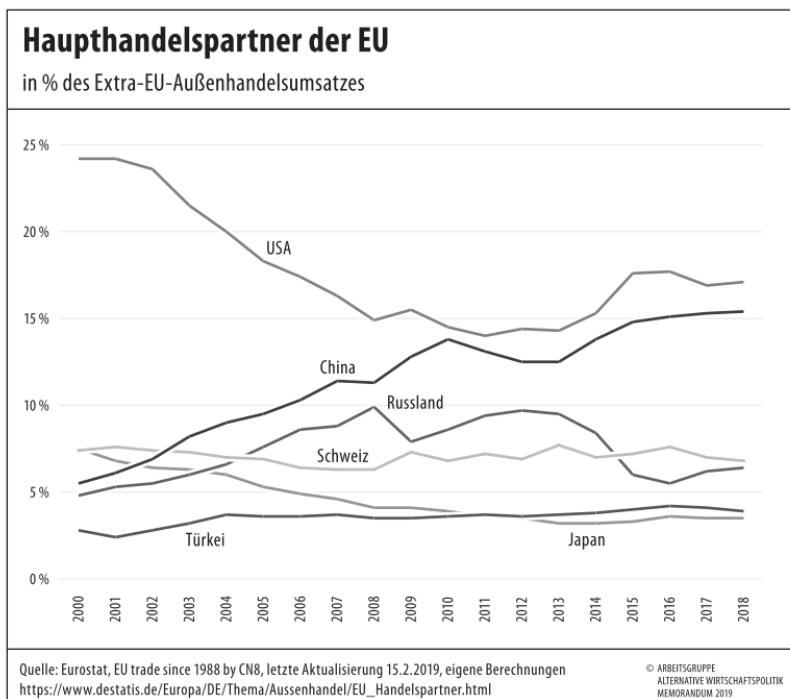


ökologische Folgen. Zudem soll die Exportorientierung der EU durch bilaterale Freihandelsabkommen befeuert werden (siehe den Kasten auf S. 198 f.). Der Leistungsbilanzüberschuss der EU wird gegen entsprechende Zahlungsforderungen in Drittländer geliefert. Vereinfachend kann davon gesprochen werden, dass die EU somit den Konsum und Investitionen in anderen Regionen kreditiert und sich damit auf den internationalen Finanzmärkten exponiert. Auch kann der Leistungsbilanzüberschuss so interpretiert werden, dass auf diesem Wege Arbeitslosigkeit exportiert wird.

Insgesamt ist die durchschnittliche, saisonbereinigte Arbeitslosenquote in der EU zuletzt kräftig gesunken (November 2018: 7,9 Prozent). Allerdings befinden sich die einzelnen Mitgliedsländer in völlig unterschiedlichen Situationen. Besonders hohe Arbeitslosenquoten finden sich in Griechenland (18,6 Prozent), gefolgt von Spanien (14,7 Prozent) und Italien (10,5 Prozent). Unterdurchschnittlich sind die Arbeitslosenquoten in den ehemaligen Transformationsländern. Deutschland rangiert mit einer Arbeitslosenquote von 3,3 Prozent am unteren Ende

der Skala (aufgrund der sehr restriktiven Zählweise von Eurostat liegt dieser Wert deutlich unter dem von der Bundesanstalt für Arbeit ausgewiesenen Wert, vgl. dazu Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 66). Geringer ist die Quote nur noch in Tschechien mit 1,9 Prozent. Dem deutschen Arbeitsmarkt kommen dabei hochwertige Industrieexportprodukte und eine zentrale Lage in Europa zugute. Die auf hohe Exporterfolge gestützte deutsche Wirtschaftspolitik hatte aber auch Arbeitslosigkeit in anderen Teilen Europas zur Folge.

Die Arbeitslosenquote ist keine vorrangige Zielgröße der EU-Politik. Dort finden sich geldwirtschaftliche Kategorien und Indikatoren wie die Inflationsrate, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte und die Defizitkriterien. Das Streben nach Leistungsbilanzüberschüssen wird von einem deutlichen Paradigmenwechsel in der Fiskalpolitik begleitet, die auf Defizitvermeidung setzt.



Die wichtigsten Handelspartner der EU sind seit Jahren die USA. Allerdings haben sie seit Beginn des Jahrtausends an Bedeutung für den EU-Außenhandel verloren. Dieser Trend dürfte sich auch in Zukunft fortsetzen; der Handelsstreit und die Einführung von Zöllen seitens der USA dürften hier weiter dämpfend wirken. Stark an Gewicht gewonnen hat der Handel mit China (vgl. Abbildung auf S. 197).

Unbeirrbare EU-Handelspolitik: CETA und JEFTA

Die EU sortiert gerade ihre Außenwirtschaftsbeziehungen neu. Nachdem das Freihandelsabkommen mit den USA, das TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), gescheitert ist, setzt sie auf den zügigen Ausbau von Freihandelspartnerschaften mit anderen Regionen. Von den politischen Spannungen innerhalb der EU ist dabei wenig zu spüren – im Gegenteil geht die EU dabei äußerst hartnäckig und entschlossen ans Werk. Eine besondere Rolle spielen dabei derzeit die Verträge mit Kanada (CETA = Comprehensive Economic and Trade Agreement) und Japan (JEFTA= Japan European Free Trade Agreement).

Grundsätzlich stehen die EU-Freihandelsabkommen auf drei Säulen. Einerseits geht es um die Abschaffung noch vorhandener Zölle. Der direkte Handelseffekt, der auf diese Zollsenkungen zurückgeht, dürfte relativ gering sein, da bereits über die WTO-Abkommen viele Zölle abgeschafft wurden. Wichtiger sind dagegen die anderen Komponenten der Freihandelsabkommen. Dazu zählt die Vereinheitlichung und wechselseitige Anerkennung von Produktions- und Qualitätsstandards. Dabei handelt es sich um nicht-tarifäre Handelshemmnisse, die in der Regel auf Regulierung oder historische, kulturelle Besonderheiten zurückgehen. Mit ihrer Abschaffung können sich die Unternehmen größere Märkte für ihre Produkte erschließen und so „Economies of Scale“ generieren. Weitreichende Adaptionen der Produkte an die regional geltenden Standards sind demnach in der Regel

nicht mehr nötig. Als Handelshemmnisse können dabei auch Vorschriften für Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz den Abkommen zum Opfer fallen.

Als dritte Säule fungiert der sogenannte Investitionsschutz. Dieser soll internationale Investoren vor staatlichen Eingriffen schützen. Dieser letzte Punkt muss als Renditeschutzprogramm für internationale Investoren verstanden werden – was im Handel mit Staaten mit schwachen Rechtssystemen oder instabilen Institutionen vielleicht noch Sinn ergibt, im Fall von hochentwickelten Jurisdiktionen wie Japan und der EU aber Konzerne weniger gegen staatliche Willkür schützt als ihnen vielmehr Klagemöglichkeiten gegen legitime politische Entscheidungen eröffnet. Von diesen drei Säulen dürften deutliche Impulse auf die Unternehmensgewinne ausgehen.

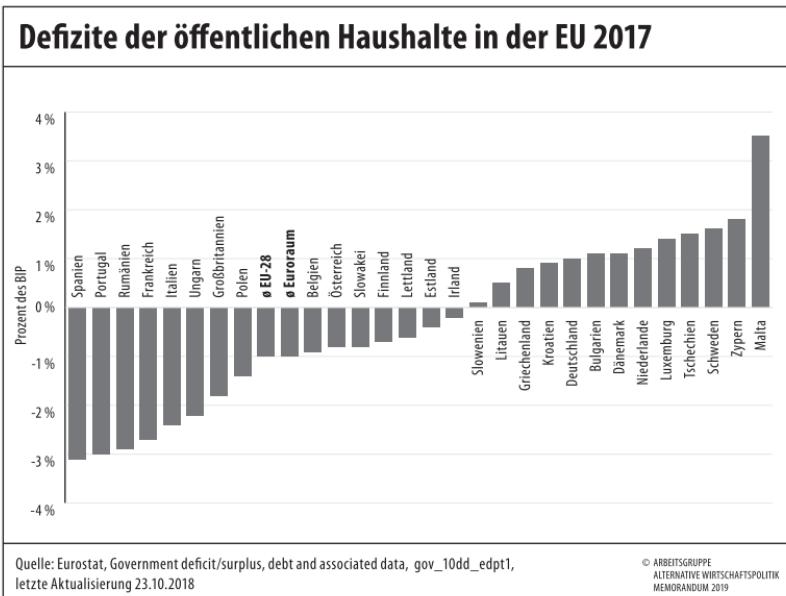
Abgeleitete Ziele der Freihandelsabkommen sind in der Regel der Klimaschutz, soziale Standards etc. Diese Ziele stehen nicht im Mittelpunkt der Vereinbarungen, sollen aber offiziell durch die Abkommen gestärkt werden. Hierbei handelt es sich in erster Linie um Absichtserklärungen. Tatsächlich befürchten Gewerkschaften und Umweltschutzverbände, dass Freihandelsabkommen letztlich derlei Schutzbestimmungen unterminieren.

Das CETA kann bis zu einer vollständigen Ratifizierung durch die Mitgliedsländer nur teilweise wirken. Als Reaktion auf die Proteste der Bevölkerung gegen CETA und das gescheiterte TTIP hat die EU das JEFTA-Abkommen in zwei Teile aufgespalten. Weite Teile von JEFTA konnten so allein durch EU-Vertreterinnen und -Vertreter ausverhandelt werden und müssen nicht mehr auf der nationalen Ebene ratifiziert werden. JEFTA ist damit ein besonders undemokratisches Abkommen.

Da CETA, JEFTA und Co. die Machtbalance zwischen Konzernen und Politik weiter zugunsten der Konzerne verschieben, lehnt die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* diese Art von Freihandelsabkommen ab.

4.4 Der Fiskalpakt destabilisiert die EU und die Eurozone

Kooperation statt Konfrontation – das galt einst als Grundlage für Wohlstand und Demokratie in Europa. Diese Zeiten scheinen weitgehend vorbei. Der von Populismus getragene Nationalismus stellt supranationale Vereinigungen wie die EU in vielen Mitgliedsländern infrage. Dies hat viel mit der Rolle der EU in der Bewältigung der im Jahr 2007 ausgebrochenen Finanzkrise zu tun. Die von vielen Staaten praktizierte Austeritätspolitik, welche die europäische Finanzkrise für viele Menschen zur persönlichen Finanzierungs- und Überlebenskrise machte, wurde durch den Europäischen Fiskalpakt und Regeln wie das Europäische Semester verstetigt und der gesamten Eurozone aufgezwungen. Durch die mit dem Fiskalpakt einhergehende Verteufelung der öffentlichen Kreditfinanzierung werden Verteilungskonflikte geschürt, und die EU wird in vielen Staaten als treibende Kraft einer Verarmungspolitik gesehen. Dadurch steht nun die EU als Gemeinschaft ebenso wie die regelgebundene Mitgliedschaft in der Währungsunion infrage. An die Stelle von ökologisch-sozialstaatlichen Konzepten für die Ausgestaltung der EU ist im Zuge des EU-Fiskalregimes ein ökonomisch in keiner Weise zu begründendes Konzept getreten (zu einer grundlegenden Auseinandersetzung mit der Ideologie der Schuldenbremse und der schwarzen Null siehe das MEMORANDUM 2018). Die Kosten dieser Politik fallen bei denjenigen an, die nicht über eine entsprechende Lobby verfügen, ihre Verteilungsinteressen durchzusetzen. Die Schuldenphobie wirkt und hat den gestalterischen Willen der Politik ausgebremst. Tatsächlich weisen die öffentlichen Haushalte zahlreicher EU-Mitgliedsländer inzwischen nur noch ein geringes Defizit aus (siehe Abbildung auf S. 201). Der Defizitabbau wurde nicht durch Steuererhöhungen erreicht, vielmehr schlagen hierbei primär Kürzungen und vor allem die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch die Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank zu Buche. Gewissermaßen und vereinfachend gesprochen alimentiert die Nullzinspolitik der EZB die schwarze Null der öffentlichen Haushalte. Diese Fiskalpolitik kann nicht als nachhaltig betrachtet werden.



Dies zeigt sich auch an den massiv eingebrochenen Investitionen. Dazu gehören dringend benötigte Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, die sich teilweise in einem desolaten Zustand befindet und zu einem belastenden Faktor für zukünftige Generationen wird. Auch notwendige Investitionen in eine sozial-ökologische Wirtschaftspolitik werden so verhindert. Die Vernachlässigung öffentlicher Investitionen infolge der Politik des Fiskalpakts wird inzwischen auch als Risiko für die Weltwirtschaft gesehen. Selbst der Internationale Währungsfonds fordert höhere Staatsausgaben für Bildung, öffentliche Infrastruktur und Innovationen. Denn nur so können zukunftsgerichtete Gestaltungsspielräume genutzt werden, die ihrerseits wiederum das EU-Gesamtgefüge, aber auch die internationale wirtschaftliche Situation stabilisieren können.

Mit dem Fiskalpakt wird im konkurrenzbasierten Umfeld des EU-Binnenmarkts Umverteilung von oben nach unten deutlich erschwert. Selbst elementare sozialpolitische Maßnahmen fallen vielfach der Defi-

zitorientierung zum Opfer. Immer mehr Menschen werden durch Kürzungen in den wichtigen Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales ihrer Aufstiegs- und Teilhabechancen beraubt.

Immer wieder hat es Widerstände gegen die schroffe Ausrichtung des EU-Fiskalregimes gegeben. Im Ergebnis werden einige der Regelungen der EU-Haushaltskontrolle inzwischen flexibler ausgelegt. Im Großen und Ganzen sind die Widerstände allerdings bisher an der Gegenwehr der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten gescheitert. Zuletzt probte Italien einen Ausbruch. Das Land steht wegen seiner hohen Gesamtverschuldungsquote in der Kritik. Das dahinterliegende Problem sind aber nicht überbordende Staatsausgaben, sondern es ist die seit Jahren stagnierende Wirtschaft. Der zwischenzeitlich zu eskalieren drohende Streit der EU-Kommission mit der neuen italienischen Regierung wurde Ende 2018 überraschend leise beigelegt. Die Erosion des Vertrauens in die EU wird dieser Kompromiss aber nicht stoppen. Die Wende Italiens, aber auch der als wenig nachahmenswert empfundene EU-Austritt der Briten sind Zeichen, dass ein akuter Zerfall der EU oder der Währungsunion zumindest auf kurze Sicht eher unwahrscheinlich geworden ist. Ob dieses Schicksal die EU oder die Währungsunion später ereilen wird, hängt vom künftigen politischen Kurs ab.

4.5 Blockierte Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion

Die unübersehbaren Schwächen der Architektur des Euro-Währungsraums haben bisher nicht dazu geführt, dass sich die Eurostaaten auf eine neue Ordnung einigen konnten. Zu groß sind die Differenzen infolge unterschiedlicher Denkweisen und Interessen. Trotz allem befinden sich mehr oder weniger weitreichende Reformvorschläge längst auf den Beratungstableaus der Regierungschefs. Das Ende 2017 von der EU-Kommission vorgelegte „Nikolauspaket“ sieht einen gemeinsamen Haushalt, einen europäischen Finanzminister und die Umwandlung des ESM in einen Europäischen Währungsfonds vor. Damit griff der scheidende EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker

Vorschläge aus der seit Jahren laufenden Debatte zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion auf. Machtpolitisch entscheidender als Vorschläge der EU-Institutionen sind allerdings Initiativen aus den Reihen der Mitgliedstaaten.

Historisch gesehen spielte die deutsch-französische Achse stets eine entscheidende Rolle für Reformen der EU. Fatalerweise hat die Bundesregierung nach der Wahl Macrons dessen Vorschläge, die der ökonomischen und politischen Spaltung Europas und der Destabilisierung des Euros entgegenwirken sollen, zunächst über Monate hinweg ignoriert und schließlich fast komplett entkernt. Wo Macron ein Eurozonen-Budget von mehreren hundert Milliarden Euro vorschwebte, ist die Große Koalition unter Zähneknirschen zu einem eher symbolischen Budget im Umfang von wenigen Milliarden Euro bereit. Wo makroökonomische Stabilisierung stattfinden soll, darf sie laut Bundesregierung langfristig nicht zu Finanztransfers führen. Ein Eurozonen-Parlament und ein europäischer Finanzminister, die steuernd im Sinne einer kohärenten Finanz- und Wirtschaftspolitik wirken könnten, sind ebenfalls tabu.

Ohne größere fiskalische Flexibilität in der Eurozone wird sich Frankreich nur schwer aus seiner Arbeitsmarktmisere befreien können. Zugleich will Macron mit seinen Vorstellungen für ein sozialeres Europa – dazu gehören z.B. ein europäisch Eigentlich schon, aber ich habe keine....er Mindestlohn, ein EU-Sozialfonds und Anti-Dumpingmaßnahmen – das Konzept der Angleichung statt des Wettbewerbs ins Zentrum der zukünftigen europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik stellen. Dabei hängt der weitere Weg Frankreichs, aber auch anderer europäischer Staaten entscheidend von der Kooperation der deutschen Hegemonialmacht ab. Macron hatte der zu erwartenden deutschen Reaktion bereits im Vorfeld widersprochen: „Ohne Transfers haben die Randstaaten keine Möglichkeit aufzuholen, und dies wird den politischen Extremisten in die Hände spielen.“

Im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung vertritt Macron – und daran ändern auch seine neoliberal gefärbten innenpolitischen Reformen nichts – ein dezidiert anderes makroökonomisches Verständnis von Finanzpolitik. Seine Vorschläge für einen Umbau des europäischen Krisenfonds ESM und seine Distanz zur Austeritätspolitik zeigen, dass

er einen anderen Weg zur Überwindung der Strukturschwächen der EU und des Euroraumes vertritt als die Bundesregierung. Wie die deutsch-französische Meseberger Erklärung vom Juni 2018 beweist, treffen seine Pläne auch bei der neuen Bundesregierung auf starke Gegenwehr.

Jürgen Habermas sieht in der europapolitischen Debatte zwei gegensätzliche Strategien am Werk, die sich um die Frage drehen, „ob denn die unter suboptimalen Bedingungen operierende Währungsgemeinschaft auf längere Sicht bloß gegen die Gefahr von weiteren Spekulationen ‚wetterfest‘ gemacht werden soll oder ob wir an dem gebrochenen Versprechen der gemeinsamen Währung auf eine konvergente wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum festhalten und die Währungsgemeinschaft zu einer handlungsfähigen politischen Euro-Union ausbauen wollen“ (Habermas 2018).

Ein zentrales Budget für die Eurozone – Charakteristikum einer jeden funktionierenden Währungsunion – könnte den Konvergenzprozess unter den Mitgliedstaaten stark verbessern. Damit es eine Stabilisierungsfunktion übernehmen kann, wäre dieses Budget mit der Fähigkeit zur Kreditaufnahme zu versehen. Was die Frage nach dem Zugang zu Finanzmitteln betrifft – sei es aus einem Investitionsbudget, dem neuen „Reformhilfeprogramm“ oder einem reformierten ESM –, gibt es im Europäischen Rat weitgehende Bestrebungen, dies an „politisches Wohlverhalten“ im Sinne von Austerität und neoliberalen Strukturreformen zu knüpfen. Das wäre fatal. Ein solches Regelwerk würde dafür sorgen, dass wirtschaftlich schwache Staaten noch weiter gegenüber den starken Staaten ins Hintertreffen geraten und die Eurozone sich weiter auseinanderentwickelt. Stattdessen werden neue Strukturen benötigt, welche die wirtschaftlich starken Staaten wesentlich stärker als bisher für die Prosperität der gesamten Union in Haftung nehmen – angefangen mit der Bereitstellung von Finanzmitteln, aber auch durch makroökonomische Steuerung zugunsten der gesamteuropäischen Entwicklung. Dies bedeutet eine weitere Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Integration.

4.6 Der Niedergang der Finanztransaktionssteuer

Kurz nach seinem Amtsantritt entschied Bundesfinanzminister Olaf Scholz, das Projekt der Finanztransaktionssteuer (FTT) in deutsch-französischer Zusammenarbeit gegen die Wand zu fahren. Nach dem Scheitern einer EU-weiten Steuer im Jahr 2011 hatten seit 2013 elf EU-Staaten eine FTT im Verfahren der sogenannten verstärkten Zusammenarbeit angestrebt. Wegen unterschiedlicher Vorstellungen zum Steuerdesign und diversen Regierungswechseln gelang es jedoch nicht, die nach dem Ausstieg Estlands verbliebenen zehn Staaten auf einen von der österreichischen Regierung vorgelegten Kompromissvorschlag einzuschwören. Die Wahl Macrons, der sich gegen die Finanztransaktionssteuer ausgesprochen hatte, zum französischen Präsidenten stellte wegen der erforderlichen Mindestzahl von neun teilnehmenden Staaten einen weiteren schweren Rückschlag dar. Deutschland hatte unter Finanzminister Schäuble stets eine umfassende FTT angestrebt. Überraschend kam es dann im Frühjahr 2018 zum Schulterschluss von Scholz mit seinem französischen Amtskollegen Le Maire, die sich bei den Vorschlag Macrons zu eigen machten, statt einer umfassenden Steuer die französische Steuer auf Aktiengeschäfte zur Grundlage der europäischen Verhandlungen zu machen und damit einer echten FTT den Todesstoß zu versetzen.

Die französische Aktientransaktionssteuer, im Jahr 2012 vom scheidenden Präsidenten Sarkozy aus dem Hut gezaubert, ist der britischen Stempelsteuer nachempfunden und hat kaum noch etwas mit der ursprünglichen Forderung gemein. Sie ist eine Steuer auf den Handel mit Aktien großer heimischer Unternehmen. Ausgespart werden damit nicht nur der Handel mit Anleihen, Derivaten und Devisen (und damit 99 Prozent der nominalen Umsätze an den Finanzmärkten), sondern auch der Intra-Day-Handel durch Hochfrequenzhändlerinnen und -händler sowie andere kurzfristige Spekulantinnen und Spekulanten, da innerhalb eines Tages durchgeführte, sich gegeneinander aufhebende Käufe und Verkäufe nicht besteuert werden. Während im bisherigen Vorschlag ferner auch nicht nur der Handel mit im Inland ausgegebenen Wertpapieren besteuert, sondern zudem der Sitz des handelnden

KAPITEL 4

Finanzinstituts zum Anknüpfungspunkt der Steuer gemacht werden sollte, geht dieses Sitzlandprinzip ebenfalls im deutsch-französischen Vorschlag verloren.

Die Steuer von Scholz fällt damit sogar noch hinter einen Vorschlag des früheren FDP-Vorsitzenden und Wirtschaftsministers Philipp Rösler zurück. Dieser hatte 2012 vorgeschlagen, die britische Stempelsteuer als Vorlage für eine europäische FTT zu nehmen, zusätzlich aber noch einige Derivate zu besteuern (Reuters, 14.03.2012). Dieser Vorschlag wurde von der SPD damals noch vehement abgelehnt: „Die von der FDP ins Auge gefasste sehr enge Börsensteuer kommt für die SPD nicht infrage: Diese Börsensteuer ähnlich der britischen Stempelsteuer ist noch nicht einmal eine Finanztransaktionssteuer ‚light‘“, so eine Pressemitteilung des damaligen stellvertretenden SPD-Fraktionsvorsitzenden Joachim Poß. Auch der damalige Finanzminister Schäuble distanzierte sich davon: „Allein die Umsätze mit Aktien zu besteuern ist angesichts der Entwicklungen an modernen Börsen mit Derivategeschäften nicht besonders zielführend“ (Handelsblatt, 03.04.2012). Unter Scholz haben diese Äußerungen keine Geltung mehr.

Der deutsch-französische Vorschlag ist das vorläufige Ende der langjährigen Bemühungen um eine Finanztransaktionssteuer, die eine überfällige Reaktion auf die Finanzkrise ist. Eines ihrer Ziele ist die Beteiligung des Finanzsektors an den Kosten der Krise (allein in Deutschland hat die Krise über 60 Milliarden Euro an direkten Bankenrettungskosten und ca. 150 Milliarden Euro an indirekten Kosten aus Konjunkturstabilisierung und Steuerausfällen verursacht). Das zweite, noch wichtigere Ziel der Steuer ist, dass sie kurzfristige Spekulationen unrentabel macht, langfristig orientierte Finanztransaktionen dagegen kaum belastet. Keynes nannte sie die „nützlichste Reform, um die Vorherrschaft der Spekulation über Unternehmungen zu schwächen“ (Keynes 1936).

Die Blockade des österreichischen Kompromissvorschlags in den Jahren 2016/2017 durch die Finanzminister Belgiens und Frankreichs sind nicht der Bundesregierung anzulasten. Die Aussicht, das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit erfolgreich abzuschließen, war seit dem Antritt Macrons in der Tat gering. Der Schulterschluss von Olaf

Scholz ist aber trotzdem ein Verrat an der ursprünglichen Idee. Die Übernahme der französischen Aktiensteuer schafft keinen Mehrwert gegenüber existierenden nationalen Steuern, sondern sie ist eine völlig ambitionslose Steuer, die schon längst im Alleingang hätte eingeführt werden können. Ihre nun geplante Übernahme führt den jahrelangen Verhandlungsprozess auf europäischer Ebene ad absurdum. Da sie die gegenseitige Verrechnung untertägiger Transaktionen zulässt und nicht auf Derivate erhoben wird, kann sie von professionellen Spekulanten und Spekulanten zudem leicht umgangen werden.

Die FTT wird europaweiten Umfragen zufolge von der Mehrheit der Bevölkerung klar unterstützt und dürfte eine der populärsten Steuern überhaupt sein. Daher wollten es die belgische und die französische Regierung vermeiden, für das Scheitern der Verhandlungen verantwortlich gemacht zu werden. Von dieser Haftung entbindet sie der Vorstoß aus Deutschland. Auch wenn er die Hängepartie beendet, hätte es sehr viel bessere Alternativen gegeben – etwa die Einführung einer breiten FTT im Rahmen einer intergouvernementalen Einführung oder einen ambitionierten nationalen Vorstoß.

Das Eintreiben einer breit angelegten Finanztransaktionssteuer wird durch die Fortschritte der vergangenen Jahre in der internationalen Steuer- und Finanzmarktregulierung deutlich erleichtert. So müssen Derivate inzwischen über Clearingstellen abgewickelt bzw. an ein Transparenzregister gemeldet werden. Wertpapierfirmen müssen Geschäfte an die Aufsicht melden. Die Steuerbehörden wurden durch Abkommen im Rahmen der EU und der OECD zur internationalen Zusammenarbeit verpflichtet. Ein Steueranspruch, der an den Ausgabeort des Wertpapiers und das Sitzland der Transaktionspartei anknüpft, kann so international viel leichter durchgesetzt werden als noch vor der Krise. Eine Steuer, die sich an der in den vergangenen 30 Jahren kaum geänderten britischen Stamp Duty orientiert, ist damit anachronistisch. Nach dem absehbaren Scheitern des konsensorientierten Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit bleibt nun nur noch die Möglichkeit, eine möglichst breit angelegte FTT im nationalen Alleingang oder in intergouvernementaler Zusammenarbeit einzuführen. Auch ein nationales Steuerdesign kann dabei einen substanzuellen Mehrwert gegen-

über bereits existierenden Transaktionssteuern aufweisen (dazu siehe etwa Persaud 2017).

4.7 Europa-Forderungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

Im MEMORANDUM 2017 hatte die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieben Säulen einer radikalen Euro-Reform vorgestellt. Die damaligen Forderungen sind nach wie vor aktuell. Obwohl auch auf der Ebene der EU längst registriert wurde, dass es ein „weiter so“ nicht geben kann, fehlt es tiefergehenden Reformvorschlägen im Europäischen Rat an der notwendigen Unterstützung. Die Gelbwestenbewegung in Frankreich steht symbolisch dafür, dass Verteilungsprobleme auch in den Kernländern der EU virulent geworden sind. Bisher sind die Verteilungspolitik sowie die nachhaltige Armutsbekämpfung keineswegs explizite Ziele der Euro-Währungsgemeinschaft, sondern Aufgabe der Nationalstaaten.

Nach wie vor fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine Wende in der EU-Fiskalpolitik. Der Fiskalpolitik muss wieder eine aktive Rolle zugewiesen werden, und die EU muss sich vom Dogma der Austeritätspolitik verabschieden. Dazu gehört ein öffentliches europäisches Investitionsprogramm. Dies gilt insbesondere angesichts der von vielen Instanzen erwarteten gesamtwirtschaftlichen Abkühlung. Hier könnten von einem dringend gebotenen europäischen Investitionsprogramm stützende Impulse für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, aber auch für den sozial-ökologischen Umbau der EU ausgehen. Dauerhaft hohe Leistungsbilanzüberschüsse sind keine sinnvolle gesamtwirtschaftliche Entwicklungsstrategie. Dies gilt für Deutschland genauso wie für alle anderen EU-Staaten und die EU insgesamt. Anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse drängen andere Ökonomien in Verschuldung, erzeugen so einen Abwärtsdruck auf Investitionen, Löhne und Sozialstandards und erschweren eine selbstbestimmte Entwicklung. Die EU, vor allem aber die einzelnen Mitgliedstaaten müssen aktiv in Richtung ausgeglichener Leistungsbilanzen gegensteuern.

Die stramme Orientierung der Fiskalpolitik an Austeritätsvorstellungen und dem Fiskalpakt hat ihre Wirkung in vielen Ländern gezeigt. Die Kosten dieser Politik fallen bei denjenigen an, die sie am wenigsten tragen können: Menschen, die auf funktionierende Bildungs- und Sozialsysteme ebenso wie auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen sind. Die Staaten, deren Haushalte am stärksten durch die Niedrigzinspolitik der EZB entlastet wurden, haben diese Entlastung allerdings keineswegs für Investitionen in den öffentlichen Sektor genutzt. Um die Staaten wieder handlungsfähig zu machen, müssen außerdem neue Haushaltsmittel aus einer Steuerpolitik gewonnen werden, die den schädlichen Steuerwettbewerb unterbindet und Reichtum umverteilt. Dazu gehören konzertierte Maßnahmen gegen Steuervermeidung und -hinterziehung genauso wie Initiativen zur stärkeren Besteuerung von hohen Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinnen.

Bei den einzelnen Punkten wird klar, dass in der EU der Gemeinschaftsgedanke immer kleiner geschrieben wird. Nationale Politiken sind darauf ausgerichtet, nationale Wettbewerbsvorteile in der Gemeinschaft zu realisieren. Kooperation ist dem Wettbewerb aber vielfach überlegen. Grundsätzlich verfügt die EU über Institutionen, die eine stärkere Kooperation zwischen den Mitgliedsländern begünstigen könnten. Das hat beispielsweise auch die relativ geräuschlose Schaffung der Bankenunion gezeigt.

Warum also nicht eine Sozialunion? Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich dringend für die verbindliche Verfolgung von gemeinsamen sozialpolitischen Zielen aus (ausführlicher siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2017). Dabei sollen relevante Indikatoren aller EU-Staaten veröffentlicht und darauf aufbauend Instrumente zur Korrektur sozialpolitischer Ungleichgewichte durchgesetzt werden. Wichtige Ansatzpunkte dazu sind eine gemeinsame europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, eine gemeinsame Lohn- und Einkommenspolitik und eine Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme. Gemeinschaften – auch eine Gemeinschaftswährung – funktionieren eben vor allem dann, wenn auch auf Gemeinsamkeiten gesetzt wird. Soziale Schutz- und Arbeitnehmerrechte müssen ferner durch eine soziale Fortschrittsklausel in einem zusätzlichen Protokoll zu

KAPITEL 4

den Europäischen Verträgen aufgewertet und der Dienstleistungs- und Binnenmarktfreiheit gleichgestellt werden, um sie im Kollisionsfall vor der Rechtsprechung des EuGH zu schützen.

Als weiteres sinnstiftendes Handlungsfeld für die EU drängen sich die vielfältigen ökologischen Probleme des 21. Jahrhunderts auf. Wie im ersten Kapitel dieses MEMORANDUMS erläutert, eignet sich die Energiewende besonders für ein europäisches Fortschrittsprojekt. Die Dekarbonisierung der Strom-, Wärme-, Verkehrs-, Industrie- und Landwirtschaftssektoren wie auch die Abkehr von der Atomenergie stellt die Gemeinschaft vor gewaltige, aber machbare Aufgaben. Mit den ersten sichtbaren Erfolgen würde das Energiewendeprojekt auch den Weg für gemeinschaftliche Lösungen auf anderen ökologischen Politikfeldern ebnen.

Alles in allem aber wird klar, dass die EU und die Eurozone vor allem dann eine nachhaltige Überlebenschance haben, wenn gerade der zentrale Markt des Finanzkapitalismus – der Finanzmarkt – gebändigt wird. Dazu gehören gleichermaßen strikte Regeln zur Schrumpfung der Finanzmärkte, die Abschirmung von Staaten gegen spekulative Attacken durch gemeinschaftlich begebene Euro-Anleihen sowie die Erlaubnis der Staatsfinanzierung in klar definiertem Ausmaß durch die Europäische Zentralbank.

Literatur

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2017): MEMORANDUM 2017. Statt „Germany first“: Alternativen für ein solidarisches Europa, Köln.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2018): MEMORANDUM 2018. Preis der „schwarzen Null“: Versorgungsdefizite und Versorgungslücken, Köln.

den Haan, W./Ellison, M./Ilzetzki, E./McMahon, M./Reis, R. (2017): The danger of Germany's current account surpluses: Results of the CFM and CEPR Survey, The CAGE Background Briefing Series No 74, Warwick.

- European Central Bank (ECB) (2018): Relocating to the euro area, <https://www.banksupervision.europa.eu/banking/relocating/html/index.en.html>.
- Habermas, J. (2018): Wo bleibt die proeuropäische Linke?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 12, S. 41-46.
- Keynes, J.M. (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money, London.
- Persaud. A. (2017): Improving resilience, increasing revenue. The case for modernising the UK's Stamp Duty on shares. Intelligence Capital, <https://www.robinhoodtax.org.uk/sites/default/files/Improving%20resilience%2C%20increasing%20revenue%20-%20May%202017.pdf>.
- Priewe, J. (2018): A Time Bomb for the Euro? Understanding Germany's Current Account Surplus. IMK Study 59, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.
- Tooze, A.J. (2018): Crashed. Wie zehn Jahre Finanzkrise die Welt verändert haben, München.

5 Erwerbstätigkeit steigt, soziale Spaltung bleibt

Trotz guter Arbeitsmarktentwicklung ist Deutschland von einer stabilen Vollbeschäftigung weit entfernt. Strukturelle Probleme wie Unterqualifizierung, instabile Beschäftigungsverhältnisse und geschwächter kollektiver Schutz bestehen weiter. Segmentierte Arbeitsmärkte und nach wie vor bestehende asymmetrische Machtverhältnisse haben zu einem Nebeneinander von Arbeitslosigkeit und sektoraler oder regionaler Vollbeschäftigung geführt und die soziale Spaltung in Bezug auf Einkommen und prekäre Lebenslagen verfestigt. Investitionen in Qualifizierung, der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge, Arbeitszeitverkürzung, eine Reregulierung der Arbeitsverhältnisse, die Stärkung der sozialen Sicherungssysteme und der kollektiven Gestaltungsmacht sowie Regionalpolitik können stabile Beschäftigung sichern und die soziale Spaltung abbauen. Durch eine umfassende und ausdifferenzierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategie können sowohl das Beschäftigungsniveau als auch die Durchlässigkeit zwischen den Teilarbeitsmärkten erhöht werden. Der gesellschaftliche Druck muss verstärkt werden, damit allen ein stabiles Einkommen, eine stabile soziale Absicherung, Spielräume in der Gestaltung der Lebensphasen und insgesamt eine Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum garantiert werden kann.

5.1 Vorbemerkung

Der Arbeitsmarkt erreichte 2018 mit 45 Millionen Erwerbstätigen und einer Erwerbstätigenquote unter den 20- bis 65-Jährigen von 79 Prozent eine Rekordmarke. Dieser Beschäftigtenuzuwachs wird häufig fälschlicherweise als Erfolg der Agenda-2010-Strategie verbucht. In Wirklichkeit ist er auf die Kombination eines moderaten Wirtschaftswachstums mit einer niedrigen Produktivitätsentwicklung

KAPITEL 5

zurückzuführen. Nach dem Mantra der Agenda 2010, „Sozial ist, was Arbeit schafft“, hätte mit der gestiegenen Beschäftigung auch die soziale Spaltung – Armut und prekäre Beschäftigung – zurückgehen müssen. Sie hat sich aber verfestigt. Die Unterbeschäftigtequote, die registrierte Arbeitslose, erwerbsfähige, aber krankgeschriebene Arbeitslose, Arbeitslose in Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und Arbeitslose ab 58 Jahren umfasst, ist bis 2018 zwar auf 7,5 Prozent gegenüber 11,2 Prozent im Jahr 2010 gesunken. Aber das sind immer noch 3,1 Millionen Unterbeschäftigte, zu denen man ca. 200.000 Personen aus der stillen Reserve im engeren Sinn dazurechnen muss (Beste/Trappmann 2016). Von Vollbeschäftigung ist Deutschland nach wie vor weit entfernt. Die Zahl der gemeldeten offenen Stellen lag laut Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2018 im Schnitt bei knapp 800.000, wobei nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nur jede zweite offene Stelle der Arbeitsagentur gemeldet wird. Nur wenige Arbeitslose haben die Chance, die offenen Stellen zu besetzen, da Stellenangebote und -gesuche regional und qualifikatorisch oft nicht zueinander passen. Auch prekäre Arbeit und Armut gehen kaum zurück. All das zeigt: Es bedarf beschäftigungssteigernder Maßnahmen, aber auch solcher, die einen Ausgleich und die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktsegmenten fördern.

Der scharfe Kontrast zwischen steigender Erwerbstätigkeit und verfestigter sozialer Spaltung stößt zunehmend auf Kritik. Der Druck, den Schutz der abhängig Beschäftigten wieder zu stärken, wächst. Die Große Koalition hatte in der vergangenen Legislaturperiode erste Schritte wie den Mindestlohn oder die Reregulierung von Leiharbeit eingeleitet (Schulze Buschoff/Hassel 2019). In der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne entwickelt die Bundesregierung aber erst jetzt neue Aktivitäten etwa bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und bei der Weiterbildung. Die SPD thematisiert seit kurzem sogar das Herzstück der Agendapolitik, die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Dem steht jedoch die jüngste Absenkung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung gegenüber. Eine konsequente soziale und nachhaltige Neuausrichtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die ein

hohes Beschäftigungsniveau mit guter Bezahlung und guten Arbeitsbedingungen garantiert, ist nicht zu erkennen. Gerade angesichts der labilen ökonomischen Zukunftsaussichten und der absehbaren technologischen und strukturellen Umbrüche wäre dies nötig gewesen.

5.2 Arbeitsmarktsegmentation verhindert den Ausgleich am Arbeitsmarkt

Entgegen der dominierenden neoklassischen Arbeitsmarkttheorie funktioniert der Arbeitsmarkt nach einer anderen Logik als ein einfacher Gütermarkt. Das Verhalten der Arbeitskräfte ist nicht nur durch deren Qualifikation und Marktmacht bedingt, sondern wird auch durch soziale und kulturelle Regeln „gesteuert“, etwa durch arbeits-, sozial- und einkommensrechtliche Regulierungen wie das berufliche Ausbildungssystem, die Tarifpolitik und die sozialen Sicherungssysteme. Berufswahl, geschlechterspezifische Rollen, individuelle Einstellungen, Sozialisation – all das bestimmt das individuelle Arbeitsmarktverhalten. Auch die Nachfrage der öffentlichen und privaten Unternehmen nach Arbeit ist nicht allein durch Kosten bedingt, sondern auch durch Rahmenbedingungen wie Marktchancen, Investitionsentscheidungen, Innovationspotenziale, die Regulierung von Produktmärkten usw. Vor allem der Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge ist durch politisch inszenierte „Marktmechanismen“ über Kosten- und Mengensteuerung geprägt. Auch die Nachfrage nach Arbeit ist durch institutionelle und regionale Strukturen in Teilarbeitsmärkte gegliedert. Gemäß der Segmentationstheorie sind diese unterschiedlichen Sektoren des Arbeitsmarktes mit unterschiedlichen Einkommens- und Aufstiegschancen bzw. -risiken verbunden (Doeringer/Piore 1985). Ein Arbeitsmarkt mit vor allem austauschbaren, gering qualifizierten Beschäftigten ist deshalb von den berufsfachlich strukturierten und den internen innerbetrieblichen Arbeitsmärkten getrennt, die weniger marktähnlich reguliert sind. Zwischen diesen Segmenten ist die Durchlässigkeit gering (Sengenberger 1987). Ein Nebeneinander von partieller Vollbeschäftigung und hoher Arbeitslosigkeit, von prekärer

Arbeit und gut regulierter Arbeit ist deshalb eher der Normal- als der Ausnahmefall. Eine Beschäftigungsstrategie muss diese Faktoren berücksichtigen. Sie muss generelle Maßnahmen zur Schaffung stabiler Arbeitsplätze mit Maßnahmen verknüpfen, die die Durchlässigkeit zwischen den Teilarbeitsmärkten verbessern.

5.3 Regionale Diskrepanzen bleiben groß

Regionale Diskrepanzen sind Folge unterschiedlicher Entwicklungen in der regionalen Wirtschaftsstruktur. Die Strukturumbrüche der vergangenen Jahrzehnte haben sich auf die jeweils historisch entstandenen Strukturen unterschiedlich ausgewirkt, sodass die regionalen Unterschiede eher größer als kleiner geworden sind. In allen Regionen ist die Unterbeschäftigung zwar gesunken, aber die Quote streute im November 2018 von 2,4 Prozent im Arbeitsagenturbereich Freising/Bayern bis 14,6 Prozent in Gelsenkirchen.

Nach der neoklassischen Theorie des Marktausgleichs hätten sich die Unterschiede ausgleichen müssen, indem Unternehmen in Regionen mit Arbeitskräfteüberhang ausweichen. Aber ausgerechnet in Regionen mit niedriger Unterbeschäftigung (München, Stuttgart) stiegen die Beschäftigungszahlen stärker als im Bundesdurchschnitt, in Regionen mit hoher Unterbeschäftigung in geringerem Maße. Für Unternehmen scheint es nicht mehr profitabel zu sein, in strukturschwache Gebiete zu investieren: „Verlängerte Werkbänke“, die früher häufig dorthin verlagert wurden, werden eher in Billiglohnländern außerhalb Deutschlands angesiedelt. Viele Arbeitssuchende dagegen – vor allem aus den neuen Bundesländern – mussten unter dem Zwang der Arbeitslosigkeit abwandern oder fernpendeln. Die Arbeitslosigkeit unter den „Gebliebenen“ in diesen Regionen verfestigt sich, wie der hohe Anteil Langzeitarbeitsloser zeigt. Die Regionen geraten in einen Teufelskreis, weil sie durch diese Abwanderung für mögliche Neuansiedlungen noch unattraktiver werden, während in Ballungsgebieten umgekehrt die Wohnungsnot wächst – was weiteren Zuzug inzwischen behindert – und die Infrastruktur überlastet wird. Statt „Marktausgleich“ verschärft sich

Tabelle 5.1 Ausgewählte Bundesländer und Arbeitsmarktregionen mit besonders hoher und niedriger Unterbeschäftigung

Bundesland	Unterbeschäftigungssquote 2017 in Prozent	Zuwachs sozialversicherungspflichtige Beschäftigte 2005–2017 in Prozent	Anteil Langzeitarbeitslose 2017 in Prozent	Bevölkerungsentwicklung 2005–2017 in Prozent	Arbeitsplatzdichte 2016*	Unterbeschäftigte pro offener Stelle 2011–2018
Mecklenburg-Vorpommern	11,6	12,9	35,1	-5,7	731	3,1
Sachsen-Anhalt	11,8	9,2	38,1	-9,5	721	3,6
Bayern	4,5	27,4	24,0	3,7	877	1,2
Region München	4,3	23,6	23,6	7,6	-	-
Baden-Württemberg	4,9	22,5	29,3	2,0	862	1,3
Region Stuttgart	5,0	21,5	30,1	1,5	-	-
Nordrhein-Westfalen	9,8	20,0	41,8	-0,8	802	2,8
Ruhrgebiet	14,5	12,3	46,6	-2,2	-	-
Deutschland	7,8	22,3	35,6	0,1	820	2,5

* Anzahl Erwerbstätige geteilt durch erwerbsfähige Bevölkerung multipliziert mit 1.000.

Quelle: Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur für Arbeit, November 2018.

also die regionale Segmentierung mit gesamtgesellschaftlich fatalen Folgen für alle Regionen.

5.4 Fachliche Segmentation verschärft sich

In Deutschland sind Arbeitsmärkte stark über die Berufsausbildung definiert (Sengenberger 1987). Viele Stellen sind nur Bewerberinnen und Bewerbern mit entsprechend zertifizierter Qualifikation zugänglich. Berufsausbildung erfordert aber die Bereitschaft zu langfristigen Investitionen, vor allem, wenn die Anforderungen eher komplexer werden und sich häufiger ändern. Die duale Berufsausbildung hat in den vergangenen Jahrzehnten zugunsten der akademischen Ausbildung an Attraktivität verloren (Baethge 2015). Insgesamt ist die Diskrepanz zwischen den gesuchten und den angebotenen Qualifikationen – vor allem zwischen den berufsfachlichen Arbeitsmärkten und denjenigen für austauschbare, geringer qualifizierte Tätigkeiten – stark gewachsen. Die Arbeitslosenquoten differierten 2017 zwischen 17,9 Prozent für Ungelernte, 3,9 Prozent für Fachschul- oder Lehrabschluss-Absolventinnen und -Absolventen sowie 2,3 Prozent für Akademikerinnen und Akademiker. Entsprechend ungleich sind die Relationen auch bei den Unterbeschäftigten und den offenen Stellen. Zahlen zu den Qualifikationsanforderungen gibt es zwar nur für die den Arbeitsagenturen gemeldeten offenen Stellen und für die offiziell als arbeitslos Registrierten. Unterstellt man aber bei allen offenen Stellen und bei allen Unterbeschäftigten die gleiche Qualifikationsstruktur, kamen 2017 auf eine offene Stelle

- bei Ungelernten: 5,8 Arbeitssuchende,
- bei betrieblich/fachschulisch Qualifizierten: 1,8 Arbeitssuchende,
- bei akademisch Qualifizierten: 1,2 Arbeitssuchende.

In bestimmten Regionen und Berufen existiert inzwischen ein Fachkräftemangel, der teilweise durch bessere Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen hätte vermieden werden können. Die Unternehmen überhöhen dies zu einem „allgemeinen Fachkräftemangel“, um von der

nach wie vor hohen Arbeitslosigkeit abzulenken, um auf eine Arbeitszeitverlängerung zu drängen oder Qualifikationsanforderungen absenken zu können (etwa im Pflegebereich). Laut der BA-Fachkräfteengpassanalyse vom Dezember 2018 steigt aber die Anzahl der Berufe, in denen offene Stellen flächendeckend nur schwer zu besetzen sind, nicht nur in den Pflege- und Gesundheitsberufen, sondern mittlerweile auch in einer Reihe von Metall-, Bau- und IT-Berufen oder in der Erziehung und Bildung. Besonders in Regionen mit niedriger Unterbeschäftigung fehlen heute Fachkräfte aus den Bereichen Industrie, Bau und IT (Bundesagentur für Arbeit 2018a).

Für den Schutz und den Erhalt von Qualifikationen erweisen sich die bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als unzureichend. Das deutsche Schulsystem wirkt immer noch stark segregierend. Das Herunterfahren der öffentlichen Ausgaben hat die Entwicklung pädagogischer Konzepte verzögert, die sozial ausgleichend wirken. Folglich hat sich die Aufstiegsmobilität in den vergangenen zwei Jahrzehnten für die unteren Schichten kaum verbessert. In der Folge geht ein Potenzial für gut qualifizierte Fachkräfte verloren.

Konzertierte Maßnahmen in die Qualifizierungspolitik wären jedoch notwendig, um die hohe Quote von jungen Erwachsenen ohne Berufsausbildung zu senken. Bei den 20- bis 34-Jährigen liegt sie bei 14,3 Prozent (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2018, S. 14). Vor allem auf dem dualen Ausbildungsmarkt mehren sich die sogenannten Passungsprobleme: Die Anzahl nicht besetzter Ausbildungsstellen stieg 2017 zwar auf knapp 49.000 (meist in Berufen mit schlechter Bezahlung und geringen Zukunftschancen wie Bäckerin und Bäcker, Fleischerin und Fleischer usw.). Gleichzeitig blieben 80.500 Bewerberinnen und Bewerber ohne Ausbildungsplatz und mussten teilweise auf andere Felder ausweichen (ebd.). An einer betrieblichen Weiterbildung nahmen im Jahr 2016 zwar 35 Prozent aller Beschäftigten teil (gegenüber 31 Prozent im Jahr 2011), aber dies betraf vor allem bereits qualifizierte Beschäftigte, während sich Beschäftigte mit einfachen Tätigkeiten nur zu 20 Prozent weiterbilden konnten (Dummert 2018). Zusätzlich sind viele Beschäftigte aus Branchen mit besonders belastenden Arbeitsbedingungen und schlechter Bezahlung (z.B.

Bauberufe, Pflegeberufe) abgewandert oder in die Teilzeit gegangen. Fachlich segmentierte Arbeitsmärkte und die teilweise Abkopplung eines Arbeitsmarktsegmentes für gering Qualifizierte sind die Folge.

5.5 Arbeitssuchende mit geringerer „Verwertbarkeit“

Zusätzlich zu fachlichen und regionalen Diskrepanzen erhöhten sich die Anforderungen an körperliche Belastbarkeit, Stressresistenz und zeitliche Verfügbarkeit, sowohl auf „Jedermanns“-Arbeitsmärkten (Logistik) als auch im Care-Bereich oder im Einzelhandel. Die BA listet entsprechende „vermittlungshemmende“ Faktoren auf, nach denen Unternehmen bei der Einstellung sieben: Alter, Gesundheit, Länge der Arbeitslosigkeit und alleinerziehend (siehe auch Beste/Trappmann 2016). „Schwer Vermittelbare“ werden mit großer Wahrscheinlichkeit langzeitarbeitslos: Deren Zahl ist zwar offiziell von 1,1 Millionen im Jahr 2010 bis 2018 auf 814.000 gesunken (die 160.000 Arbeitslosen ab 58 Jahren, die in der Statistik nicht auftauchen, müssten noch da-zugerechnet werden). Aber nur die wenigsten (11,7 Prozent) schafften den Sprung in den ersten Arbeitsmarkt, die meisten (62 Prozent) wechselten in eine Rente meist auf Grundsicherungsniveau. Bei einer vergleichsweise guten Arbeitsmarktsituation sinkt zwar die Gefahr, langzeitarbeitslos zu werden. So waren im Landkreis Eichstätt/Bayern nur 0,2 Prozent aller Erwerbspersonen langzeitarbeitslos, in der Uckermark hingegen 7,1 Prozent (Künkler 2018). Wer aber einmal langzeitarbeitslos ist, kommt kaum wieder heraus, denn durch die Langzeitarbeitslosigkeit werden Qualifikationen entwertet sowie gesundheitliche und psychische Probleme verstärkt, und bei Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern wachsen gleichzeitig Vorbehalte, was die generelle „Arbeitsfähigkeit“ betrifft. Ähnlich wirken sich „vermittlungshemmende“ Faktoren wie Alter und Krankheit aus. Diese hohen Hürden erklären manche Besetzungsprobleme, über die Unternehmen in Ballungsgebieten auch bei geringer qualifizierten Tätigkeiten im Logistikbereich, im Gastgewerbe und in der Leiharbeit klagen: Sie bieten meist unsichere Arbeitsplätze mit schlechter Bezahlung an, stellen aber

hohe Anforderungen an Alter und Belastbarkeit und beklagen sich dann über Arbeitskräftemangel (Seils 2018). Dass auch „alleinerziehend“ als vermittelungshemmend gilt, spiegelt wider, dass Unternehmen von Arbeitssuchenden eine möglichst uneingeschränkte Verfügbarkeit bei Überstunden und wechselnde Arbeitszeiten ohne Rücksicht auf die familiäre Situation erwarten. Insgesamt sind die Bedarfslagen dieser Arbeitssuchenden sehr unterschiedlich. Arbeitssuchende mit Gesundheitsproblemen bedürfen spezifischer Unterstützung, Ältere müssen vor Diskriminierung geschützt werden, Alleinerziehende brauchen spezifische Arbeitszeiten und Kinderbetreuung. Zusätzlich müssen Arbeitsplätze und Arbeitsbelastung so gestaltet werden, dass die Tätigkeit ohne Schäden ein Berufsleben lang ausgeübt werden kann.

5.6 Die Entgelte sind gestiegen, aber der Niedriglohnsektor ist kaum geschrumpft

Die realen Bruttomonatsverdienste von Vollzeitbeschäftigten stiegen von 2010 bis 2017 um 6,9 Prozent auf durchschnittlich 3.450 Euro, die Lohnquote stieg von 66,8 auf 68,6 Prozent (WSI-Verteilungsmonitor, April 2018). Auch die Ungleichheit bei den Stundenlöhnen, die bis Mitte der 2000er Jahre deutlich angestiegen war, geht seit 2014 leicht zurück: Verdienten die Beschäftigten der obersten zehn Prozent im Jahr 2005 noch 3,9-mal so viel wie die Beschäftigten der untersten zehn Prozent, so sank der Abstand bis 2016 auf das 3,5-Fache (Grabka et al. 2018). Diese ersten positiven Korrekturen sind der Arbeitsmarktentwicklung zu verdanken, aber vor allem politischer und tarifpolitischer „Eingriffe“ in den Arbeitsmarkt: Die Gewerkschaften konnten Tarifabschlüsse im Schnitt über der lohnkostenneutralen Marge durchsetzen, natürlich auch mit dem Rückenwind der Arbeitsmarktentwicklung. Nachdem die Armutslöhne gesellschaftlich ein großes Thema geworden waren, konnten vor allem die untersten Löhne seit 2015 durch den gesetzlichen Mindestlohn und weitere tarifliche und politische Maßnahmen stärker gesteigert werden (siehe auch Kapitel 7 in diesem MEMORANDUM). Trotzdem ging die Nied-

riglohnbeschäftigung mit Stundenentgelten von weniger als 60 Prozent des Median-Entgelts nur geringfügig von 24,1 Prozent im Jahr 2011 auf 22,7 Prozent im Jahr 2016 zurück. Die untersten Entgeltgruppen rückten zwar an die Niedriglohnschwelle heran, konnten sie aber nicht überspringen. Zu Niedriglöhnen arbeiteten 2016 immer noch 23,8 Prozent der Teilzeitbeschäftigen und 13,9 Prozent der Vollzeitbeschäftigen (Kalina/Weinkopf 2018). Auch 2018 beantragten noch 191.000 Vollzeitbeschäftigte eine Aufstockung ihres Einkommens nach der Grundsicherung, die Zahl der Anspruchsberechtigten dürfte allerdings noch weit höher liegen. Die Marktmacht gerade von gering qualifizierten Beschäftigten ist also nach wie vor gering. Trotz gesunkenener Arbeitslosigkeit bleiben sie austauschbar. Gleichzeitig sind sie weniger geschützt. Denn gerade in Branchen des privaten Dienstleistungsbereiches mit einem hohen Anteil An- und Ungelernter (Logistik, Gastronomie usw.), in die auch viele Betriebsteile aus der Industrie und dem öffentlichen Dienst mit dem Ziel der Tarifflucht ausgelagert wurden, sind überproportional weniger Beschäftigte durch Tarifverträge und Betriebsräte geschützt. In den Branchen Einzelhandel, Verkehr/Lagerei, Gastgewerbe und sonstige Dienstleistungen hatten weniger als 40 Prozent der Beschäftigten den Schutz eines Branchen- oder Unternehmens-Tarifvertrags; insgesamt waren es noch 56 Prozent. Betriebsrättinnen und Betriebsräte existierten im Jahr 2016 nur für 28 Prozent der Beschäftigten im Handel und für zwölf Prozent der Beschäftigten in der Gastronomie und sonstigen Dienstleistungen (WSI-Tarifarchiv 2018). Zusammengefasst lässt sich festhalten: Die politischen und gewerkschaftlichen Aktivitäten für höhere Löhne vor allem im unteren Lohnbereich nahmen zwar zu; aber sie konnten die Folgen von Tarifflucht und Deregulierung nur begrenzt wettmachen.

5.7 Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse unverändert hoch

Seit über 30 Jahren wurden instabile Beschäftigungsverhältnisse – geringfügige Beschäftigung, sachgrundlose Befristung, Leiharbeit –

Tab.5.2 Kernerwerbstätige nach Art der Arbeitsverhältnisse in Millionen

	2010			2017		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbstätige zwischen 15 und 65 Jahren	35,15	18,92	16,23	37,16	19,78	17,38
Selbstständige	3,92	2,67	1,25	3,59	2,38	1,21
Abhängig Beschäftigte (= 100 Prozent)	31,08	16,22	14,85	33,48	17,39	16,09
unbefristet	74,4	85,2	62,7	76,9	86,1	67,0
unbefristet Teilzeit über 20 Stunden	8,3	1,8	15,3	11,0	2,5	20,1
Teilzeit unter 20 Stunden	15,9	4,1	28,8	14,3	4,1	25,4
daraus (in Prozent)						
befristet	9,2	8,7	9,7	7,6	7,4	7,9
Beschäftigte	2,4	3,1	1,6	2,8	3,6	1,9
Zeitarbeit	8,1	3,5	13,1	6,5	3,0	10,2
Geringfügig Beschäftigte						

Bei Kernerwerbstätigen werden Studierende, Rentnerinnen und Rentner sowie Nebentätigkeiten nicht mitgezählt. Bei atypischen Arbeitsverhältnissen können sich Merkmale wie Befristung, Teilzeit unter 20 Stunden und Zeitarbeit überschneiden. — Quelle:Destatis; Atypische Beschäftigung 2018.

rechtlich und faktisch ausgeweitet; angeblich sollten dadurch Arbeitssuchende eher eine erste Beschäftigung finden und dann in stabile Arbeitsplätze umsteigen können. Doch das Gegenteil trat ein: Viele stabile Arbeitsplätze wurden in instabile umgewandelt; erzwungene prekäre Arbeit nahm zu und verfestigte sich. Seit 2010 ist dieser Trend zwar gestoppt. Aber der Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse verharrt bei ca. 33 Prozent; instabile Beschäftigungsverhältnisse haben sich also trotz insgesamt verbesserter Arbeitsmarktlage verfestigt.

Zur Erklärung dieses Phänomens lohnt sich ein Blick auf die jeweiligen Branchen: Bestimmte atypische Arbeitsverhältnisse wie Zeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung konzentrieren sich eher auf geringer qualifizierte Tätigkeiten in der Privatwirtschaft; bei ihnen ist Arbeitslosigkeit und Austauschbarkeit immer noch hoch und die Marktmacht entsprechend niedrig. Befristete Arbeitsverhältnisse werden vor allem in „marktfernen“ Dienstleistungen abgeschlossen (Erziehung/Unterricht mit einem Anteil von 19,5 Prozent, Organisationen ohne Erwerbscharakter mit 18 Prozent, Gesundheits-/Sozialwesen mit 10,1 Prozent), deren Finanzierung mit öffentlichen Mitteln durch das Spardiktat häufig nur kurzfristig gesichert ist. Dieses Risiko geben die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber an die Beschäftigten weiter und können es auch, weil es sich häufig um qualifizierte Stellen mit hoher Berufsidentifikation handelt, für die es eine Beschäftigung außerhalb dieser Branchen kaum gibt.

5.8 Zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt

Atypische Beschäftigung darf jedoch nicht mit prekärer Lebenslage gleichgesetzt werden, denn das würde die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen – der größten Gruppe atypisch Beschäftigter – ausblenden. Dominierte in Westdeutschland bis in die 1990er Jahre hinein das Modell „männlicher Familienernährer/Hausfrau“, stieg danach die Erwerbstätigkeit vor allem von Müttern stark an – allerdings überwiegend in Teilzeit als instabiles „Kompromissmodell“ angesichts der real existierenden Unvereinbarkeit von Familie und

Vollzeit. Als ab Mitte der 1990er Jahre die Arbeitslosigkeit und der Anteil prekärer Arbeitsverhältnisse stiegen, mussten auch viele bisher Vollzeit arbeitende Frauen gegen ihren Willen auf Teilzeit ausweichen. Das betraf vor allem ostdeutsche Frauen, bei denen Vollzeitarbeit zuvor dominierte. Seit dem Jahr 2010 hat sich das ein wenig geändert. Bezieht man die Zahl der Frauen zwischen 20 und 60 Jahren, die unbefristet Vollzeit arbeiten, auf alle gleichaltrigen Frauen, dann hat sich deren Anteil zwischen 2010 und 2016 von 35,3 auf 38,5 Prozent wieder erhöht und den Ausgangspunkt von 1991 (37,3 Prozent) leicht überschritten. Der Anteil in Teilzeit arbeitender Frauen ist noch stärker gestiegen. Trotzdem kann nur eine Minderheit von Frauen – vor allem mit Familie – sich ein eigenständiges Leben mit Beruf und Einkommen aufbauen. Vereinfacht gesagt wird von Vollzeitkräften immer noch volle Verfügbarkeit ohne Rücksicht auf die Familie erwartet, und Teilzeit erweist sich immer noch als Falle für das eigene Einkommen, die soziale Absicherung im Alter, den Aufstieg und das Recht auf Rückkehr in die Vollzeit (siehe ausführlich Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015). Unter dem Druck des Arbeitsmarktes und vor allem durch politische Maßnahmen wie den Ausbau der Kinderbetreuung, das Elterngeld und den Rechtsanspruch auf Teilzeit mit Rückkehrrecht haben sich die Erwerbsmöglichkeiten für Eltern zwar verbessert, strukturelle Probleme vor allem bei den Arbeitsbedingungen und bei der Kinderbetreuung bestehen aber fort. Im Jahr 2017 wollten zwar „nur“ 13,2 Prozent aller Teilzeit arbeitenden Frauen gegenüber 24,8 Prozent im Jahr 2010 mehr Stunden arbeiten (Statistisches Bundesamt 2018). Doch die „Dunkelziffer“ ist sicher höher, da Frauen mit kleinen Kindern den Wunsch nach Aufstockung oder gar Vollzeit angesichts fehlender Kinderbetreuung und familienfeindlichen Arbeitszeiten häufig gar nicht äußern, zumal das Rollenbild des männlichen Familiennährers immer noch nachwirkt.

Solange diese traditionelle Haushaltskonstellation funktioniert, befinden sich in Teilzeit arbeitende Frauen mit gut verdienenden Partnern oder Partnerinnen nicht in einer prekären Lebenslage. Allerdings tragen lange Phasen der Teilzeitarbeit zum „Gender Lifetime Earning Gap“ bei, der zu Einkommenslücken zwischen Männern und Frauen

von durchschnittlich 50 Prozent führt (Boll et al. 2016). Auch ein „modifiziertes Ernährermodell“ erweist sich als instabil, wie die hohen Armutsquoten von Alleinerziehenden und verwitweten oder geschiedenen Rentnerinnen zeigen. Trotz gestiegener Frauenerwerbstätigkeit sind Frauen immer noch signifikant benachteiligt, solange Familie und Beruf kaum zu vereinbaren sind.

5.9 Sicherungslücken des Sozialsystems

Durch Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und geringe Bezahlung entstehen Sicherungslücken, die das Risiko von Armut und sozialem Abstieg bergen. Dass Arbeitslosenhaushalte zu 70 Prozent armutsgefährdet sind, verwundert nicht, denn die Ansprüche auf Arbeitslosengeld fallen aufgrund der häufig niedrigen vorherigen Löhne und der geringen Lohnersatzquote von 60 Prozent sehr niedrig aus. Zudem haben 200.000 Arbeitssuchende keinerlei Ansprüche auf Lohnersatzleistung – weder auf Arbeitslosengeld noch auf Leistungen der Grundsicherung (Kaps et al. 2017, S. 84). Selbst wenn Grundsicherungsleistungen gewährt werden, hilft dies nicht über die Armutsschwelle. Doch auch eine Erwerbstätigkeit ist kein sicherer Weg aus der Armutgefährdung: Eine Untersuchung der Lebensverläufe Erwerbstätiger auf der Basis von Daten bis zum Jahr 2012 ergibt, dass schätzungsweise zwölf Prozent aller Erwerbstätigen – verursacht durch Niedriglöhne und instabile Arbeitsverhältnisse wie Leiharbeit und befristete Beschäftigung – in dauerhaft prekären Bedingungen leben (Allmendinger et al. 2018). Vermutlich verursacht auch die befristete Beschäftigung, dass im Jahr 2017 ca. 20 Prozent der arbeitslos gewordenen Erwerbspersonen direkt in die Grundsicherung fielen, weil sie davor nicht lange genug gearbeitet hatten, um Arbeitslosengeld beanspruchen zu können (vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslose nach Rechtskreisen, statistik.arbeitsagentur.de).

Im Ergebnis lebten 15,8 Prozent der Gesamtbevölkerung im Jahr 2017 mit dem Risiko der Einkommensarmut, wobei das Risiko bei Personen mit Migrationshintergrund sogar bei 24,9 Prozent lag (Seils/

Höhne 2018). Besonders Kinder sind auf eine angemessen bezahlte Erwerbsarbeit der Eltern angewiesen – lag doch ihr Armutsrisiko bei über 20 Prozent und bei Kindern mit Migrationshintergrund sogar bei über einem Drittel (Bundeszentrale für politische Bildung 2018, S. 38). Hoch ist auch der Anteil der armutsgefährdeten Alleinerziehenden-Haushalte, der von 38,8 Prozent im Jahr 2012 trotz gestiegener Erwerbsquote bis 2017 nur auf 33,2 Prozent sank. Alleinerziehende finden immer noch zu wenig existenzsichernde Arbeitsplätze, die mit Kinderbetreuung vereinbar sind, sodass nur 30 Prozent von ihnen in Vollzeit arbeiten. Problematisch ist, dass Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren von der Arbeitsvermittlung ausgenommen sind. Auch Rentnerhaushalte (ohne Bezieherinnen und Bezieher von Pensionen) sind inzwischen überproportional betroffen: Trotz gestiegenen Renteneintrittsalters erhöhte sich die Armutsgefährdungsquote von 15,6 Prozent im Jahr 2010 auf 19,5 Prozent im Jahr 2017 (Bosbach/Birkwald 2019). Ältere Arbeitslose werden oftmals nicht mehr vermittelt, sondern gegen ihren Willen vorzeitig verrentet und müssen dann Rentenabschläge in Kauf nehmen (Brussig 2015).

Insgesamt zeigt sich, dass das Armutsrisiko trotz guter Arbeitsmarktentwicklung in vielen Bereichen nicht gesunken, sondern aufgrund der Deregulierung des Arbeitsmarktes und unzureichender sozialer Sicherungssysteme auf hohem Niveau stabil geblieben ist.

5.10 Ein neues Risiko: der soziale Abstieg

Selbst wenn armutsfeste Ansprüche gegenüber den Sicherungssystemen bei Arbeitslosigkeit bestehen, leitet sich hieraus mittelfristig kein verlässlicher und nachhaltiger Schutz vor sozialem Abstieg ab. Vielmehr kann durch die Pflicht, schlechte Arbeitsbedingungen akzeptieren zu müssen, der einmal erreichte berufliche und sozio-ökonomische Status (Berufsausbildung, Einkommenspotenzial und – daraus abgeleitet – die gesellschaftliche Stellung) verloren gehen. Diese Pflicht ergibt sich aus der Formulierung der Zumutbarkeit im §140 SGB III, die den Bezieherinnen und Beziehern des Arbeitslosengeldes bei der Aufnahme

KAPITEL 5

einer neuen Beschäftigung die Akzeptanz eines niedrigeren Arbeitsentgeltes (nach sechs Monaten bis zu 40 Prozent unter dem vorherigen Entgelt), tägliche Pendelzeiten bis zu 2,5 Stunden pro Tag, einen Umzug oder den Verzicht auf die Anwendung beruflicher Qualifikationen abverlangen kann. Nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes droht der Übergang ins Grundsicherungssystem, in dem der Leistungsbezug unter vielen Vorbehalten steht: Der Schutz des ersparten Vermögens ist eng begrenzt, der Wohnbedarf wird anhand enger standardisierter Maßstäbe überprüft und jegliche Beschäftigung gilt als zumutbar, sofern sie nicht sittenwidrig ist.

Diese strenge Ausformulierung der Zumutbarkeit stellt für Menschen, die um ihren Arbeitsplatz fürchten oder ihn verloren haben, die Androhung einer massiven Zwangssituation dar und erstickt gleichsam Motivation, Optimismus und die Bereitschaft, sich beruflich zu entwickeln. Die Zumutbarkeit höhlt das Statusprinzip aus, das die tragende Säule sozialer Sicherheit in der Erwerbsgesellschaft darstellte: Anspruchsrechte leiten sich danach nicht mehr aus der selbst erbrachten, verantworteten und kontrollierbaren (Arbeits-)Leistung ab, sondern werden unter eine ganze Reihe strenger Vorbehalte gestellt, die durch die Arbeitsverwaltung geprüft werden. Dieser Vorgang erscheint in vielen Fällen intransparent und unkontrollierbar. Die Folgen sind vielfältig: Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Menschen fühlen sich ungerecht behandelt, sodass das Misstrauen gegen die Regierung und die politischen Akteurinnen und Akteure wächst. Zudem wird die soziale Verunsicherung geschürt, was zum Verlust der Wahrnehmung von Selbstwirksamkeit führen kann. Und schließlich gilt nach dem „Vermittlungsvorrang“ der BA, dass für die Arbeitsagenturen nicht die Fortentwicklung der Bildungsbiografie das Ziel ist, sondern die schnelle Vermittlung in Arbeit. Zudem wurden die Ausgaben der BA in substanzelle Weiterbildungsmaßnahmen in den vergangenen Jahren drastisch gekürzt und weitgehend durch kurze Trainingsmaßnahmen ersetzt (Kaps et al. 2017).

Diese veränderten Erwartungen und Anforderungen verändern die Prioritäten im Arbeitsmarktverhalten der Menschen im Allgemeinen so, dass die Bereitschaft zur beruflichen Qualifizierung und Weiterbil-

dung sowie die Risikobereitschaft hinsichtlich des Arbeitsplatzwechsels abnehmen. Makroökonomische Folgen hiervon sind ein geringer qualifiziertes Arbeitskräftepotenzial, die Zunahme unterwertiger Beschäftigung und eine Einschränkung der Allokationsfunktion des Arbeitsmarktes.

5.11 Anforderungen an eine zukunftsweise Arbeitsmarktpolitik

Regierungen und Unternehmerverbände propagierten lange die neoklassische Theorie des Marktausgleichs. Demnach könnte allein durch eine quantitative Beschäftigtenentwicklung – u.a. gefördert durch Deregulierung – der Arbeitsmarkt ausgeglichen und soziale Spaltung abgebaut werden. Die Realität hat dies widerlegt. Zwar ist vielen der Sprung in die Erwerbstätigkeit und damit in das eigene Einkommen gelungen; die Realeinkommen konnten gesteigert werden. Aber immer noch finden 3,4 Millionen Menschen keinen Arbeitsplatz. Die strukturellen Probleme segmentierter Arbeitsmärkte bleiben genauso bestehen wie die Machtasymmetrien auf dem Arbeitsmarkt – wesentlich verursacht durch politische Entscheidungen wie die Deregulierung der Arbeitsmärkte, unzureichende Bildungsinvestitionen sowie die Schwächung kollektiven Schutzes durch Tarifverträge und durch Betriebsräatinnen und Betriebsräte. Dieser scharfe Kontrast zwischen der Arbeitsmarktentwicklung und der verfestigten sozialen Spaltung stößt auf wachsende Kritik. Die begonnenen Reformen verbleiben jedoch im Ungefähr oder im Klein-Klein, obwohl absehbar ist, dass sich die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt in Zukunft eher verschärfen werden. Es werden weiterhin Millionen von Arbeitsplätzen fehlen. Zudem dürften die absehbaren technologischen, strukturellen und ökologischen Umbrüche bisherige Qualifikationen entwerten und neue erfordern, bisherige Branchen gefährden und neue entstehen lassen. Was ist also zu tun, um das Beschäftigungsniveau quantitativ und qualitativ anzuheben und der fortschreitenden Spaltung entgegenzuwirken?

- Der Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme müssen
- allen Arbeitssuchenden genügend stabile, existenzsichernde Arbeitsplätze anbieten,
 - Beschäftigten die Chance geben, sich immer wieder neu zu qualifizieren,
 - ihnen einen Rechtsanspruch auf eine lebensphasenspezifische Kombination von Erwerbsarbeit und Reproduktionsarbeit geben,
 - einen Wechsel zwischen verschiedenen Erwerbsformen und zwischen Arbeitsplätzen ohne Statusverlust ermöglichen.

Das erfordert nicht nur quantitativ mehr Arbeitsplätze, sondern auch eine Reregulierung der Arbeitsbedingungen, eine Arbeitszeitverkürzung und einen Abbau segmentierter Arbeitsmärkte. Diese Maßnahmen sind gleichwertig und müssen sich wechselseitig ergänzen. Es gibt dabei keinen Königsweg.

5.12 Zusätzliche Arbeitsplätze durch Ausbau der Infrastruktur, der öffentlichen Daseinsvorsorge und der öffentlichen Verwaltung

Durch die Austeritätspolitik der vergangenen Jahrzehnte sind Investitionen im öffentlichen Nah- und Fernverkehr, in Straßen und im Wohnungsbau unterblieben; öffentliche Verwaltungen wurden so geschrumpft, dass heute Planungskapazitäten für Wohnungs- oder Infrastrukturausbau fehlen. In den Bereichen Erziehung, Bildung, Pflege und Gesundheit wurde gespart, obwohl sie aufgrund des demografischen Wandels, der steigenden Frauenerwerbstätigkeit und der steigenden Qualifikationsanforderungen sogar hätten ausgebaut werden müssen. Der partielle Wiederaufbau der vergangenen Jahre hat häufig noch nicht einmal mit der wachsenden Bevölkerung Schritt gehalten. Alleine im Bereich der Alten- und Krankenhauspflege fehlen bereits jetzt ca. 200.000 Beschäftigte (siehe Kapitel 8 in diesem MEMORANDUM); in Behörden und Verwaltungen, im Erziehungsbereich, in Forschung und Entwicklung müssten weitere Hunderttausende Stellen

wieder aufgebaut werden; mehrere Milliarden Euro müssten in die öffentliche Infrastruktur, den Wohnungsbau und den öffentlichen Verkehr investiert werden. Dieser Ausbau muss allerdings mit einem Abbau der regionalen und fachlichen Ungleichgewichte kombiniert werden. Öffentliche Investitionen könnten vor allem ländliche Regionen berücksichtigen, auch um deren Attraktivität für Ansiedlungen wieder zu stärken. Der Ausbau muss außerdem begleitet werden von Qualifizierungsprogrammen in der Berufsausbildung und Umschulung sowie von einer besseren Bezahlung und besseren Arbeitsbedingungen. Hunderttausende Arbeitssuchende könnten so eine qualifizierte Beschäftigung finden.

5.13 Arbeitszeitverkürzung und Kampf gegen Leistungsdruck koppeln

Arbeitszeitverkürzung ist unverzichtbar, um einerseits Arbeitsplätze zu schaffen und andererseits abhängig Beschäftigten mehr Freiräume für ein Leben auch außerhalb der Erwerbsarbeit zu geben und Beruf und Familie besser vereinbar zu machen. Doch trotz einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden arbeiten die Vollzeitbeschäftigte heute im Schnitt 43,4 Stunden. Die entscheidenden Ziele einer tariflichen Arbeitszeitverkürzung – mehr Beschäftigung und mehr persönliche Spielräume und Freizeit – konnten häufig nicht mehr im erhofften Ausmaß erreicht werden. Eine Arbeitszeitverkürzung nicht nur mit Lohnausgleich, sondern auch mit Personalausgleich durchzusetzen, erfordert also eine sehr viel breitere und härtere Auseinandersetzung. „Insbesondere eine stärkere Verknüpfung der Arbeitszeitbestimmungen mit Regelungen zur Personalbemessung und Leistungsregulierung erscheint dringend vonnöten“ (Bispinck 2019). Die ver.di-Auseinandersetzungen in Krankenhäusern um tariflich abgesicherte Personal-Soll-Stellenschlüssel zeigen das.

Ein erfolgversprechender Ansatz liegt in den neuen Formen der Arbeitszeitverkürzung, mit denen die Gewerkschaften wieder in die Offensive gehen: Beschäftigte sollen Rechtsansprüche auf eine Arbeits-

KAPITEL 5

zeitverkürzung in Form verschiedener Wahlmöglichkeiten bekommen. Für die chemische Industrie wurde ein „Demografie-Fonds“ tarifiert (gespeist mit 750 Euro pro Kopf und Jahr), aus dem neben einer Altersvorsorge auch ein Einkommensausgleich für Altersteilzeit, für reduzierte Vollzeit in der Familienphase oder für Schichtarbeiterinnen und -arbeiter finanziert werden kann. Die Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) setzte für die Beschäftigten der Deutschen Bahn durch, dass sie die vereinbarten Entgelterhöhungen auch in Form von Freizeit nehmen können. Knapp 60 Prozent entschieden sich dafür. Für die Telekom setzte ver.di neben einer generellen Arbeitszeitverkürzung auf 36 Stunden für bestimmte Arbeitsbereiche Wahloptionen für kürzere Arbeitszeiten durch. Die IG Metall erreichte im Jahr 2018 einen Rechtsanspruch auf Arbeitszeitreduzierung auf 28 Stunden mit Rückkehrrecht. Zudem können Beschäftigte in Schichtarbeit oder mit Kindern bzw. pflegebedürftigen Familienangehörigen das neue tarifliche Zusatzgeld (27,5 Prozent eines Monatsentgelts) auch in Form von acht freien Tagen nehmen. Gleichzeitig wurden die Kontrollmöglichkeiten der Betriebsräinnen und Betriebsräte über Arbeitszeit und Überstunden verschärft und Beteiligungsrechte erweitert, um einen Personalausgleich zu sichern, wenn Beschäftigte ihre Arbeitszeit reduzieren. All diese Wahloptionen sind ein erster Schritt in Richtung einer kurzen Vollzeit, in der Beschäftigte je nach Lebensphase ihre Arbeitszeiten ohne Verlust von Aufstiegsmöglichkeiten sowie sozialer und finanzieller Eigenständigkeit reduzieren und wieder verlängern können. Das führt nicht nur zu einer generellen Reduzierung der Arbeitszeit, sondern baut auch den Unterschied zwischen relativ gut regulierter Vollzeit und der „Teilzeitfalle“ ab. Diese neuen Ansätze sollten verallgemeinert und auch gesetzlich abgesichert werden, z.B. durch eine Herabsetzung der gesetzlichen Höchstarbeitszeit auf 40 Stunden pro Woche.

Jede Form der Arbeitszeitverkürzung muss von einem Abbau segmentierter Arbeitsmärkte begleitet werden. Sonst verbessern sich die Beschäftigungschancen vor allem für diejenigen mit der passenden Qualifikation am passenden Ort; andere gehen leer aus. Vor allem die regionalen Diskrepanzen dürften sich ohne solche Maßnahmen eher verstärken. Denn Arbeitszeitverkürzung schafft vor allem dort neue

Arbeitsplätze, wo die Arbeitsplatzdichte am höchsten ist. Dort ist aber auch die Unterbeschäftigtequote am niedrigsten.

5.14 Abbau segmentierter Arbeitsmärkte

Die regionalen Diskrepanzen abzubauen, erfordert eine Neuauflage regionaler Strukturpolitik – ein Thema, dem sich nicht nur Bund und Länder, sondern auch die Gewerkschaften stärker widmen müssen, um bei absehbaren Branchenumbrüchen nicht nur für die aktuell Beschäftigten zu kämpfen, sondern auch für die Zukunft der betroffenen Regionen (siehe die Auseinandersetzung um den Kohleausstieg). Dadurch können nicht nur die hohen Unterbeschäftigtequoten in strukturschwachen Gebieten abgebaut werden; auch das wachsende Ungleichgewicht zwischen überbeanspruchten Boomregionen und sterbenden Regionen in Bezug auf Infrastruktur und Wohnungen könnte gestoppt werden.

Für den Abbau fachlich segmentierter Arbeitsmärkte sind Qualifizierungsprogramme nötig, die sowohl die Dequalifizierung der Vergangenheit wieder wettmachen als auch die künftig steigenden Anforderungen an veränderte Qualifikationen aufgreifen. Der Fokus soll hier auf der beruflichen Aus- und Weiterbildung liegen. Diese ist weitgehend Aufgabe der Unternehmen. Das funktionierte, solange sich einzelkapitalistische Interessen und gesellschaftliche Interessen halbwegs deckten. Das tun sie immer weniger. Aus- und Weiterbildung muss auf steigende Anforderungen, auf Umbrüche und Berufswechsel ausgerichtet sein. Das erfordert Investitionen, die weit über ein einzelbetrieblich ausgerichtetes Kalkül hinausgehen. Wenn große Teile der beruflichen Aus- und Weiterbildung in der Verantwortung von Unternehmen bleiben sollen (die immer noch beachtlichen Erfolge der dualen Ausbildung sprechen dafür), dann muss man diese Investitionen vom einzelwirtschaftlichen Kalkül trennen und durch eine Umlagefinanzierung zu einer Aufgabe aller Unternehmen machen. Für die Erstausbildung fordert der DGB schon lange, dass alle Unternehmen, die nicht ausbilden, in einen Fonds einzahlen, der den ausbildenden

Unternehmen die Kosten ersetzt. Ähnlich könnte für die Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung ein Fonds mit etwa einem Prozent der Lohn- und Gehaltssumme gebildet werden (Bosch 2017) – gepaart mit Rechtsansprüchen der Beschäftigten auf Weiterbildung über eine reine Anpassungsqualifizierung hinaus und gepaart mit einer Verpflichtung der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers, auch gering qualifizierte Beschäftigte einzubeziehen.

Darüber hinaus müssen die Weiterbildungs- und Umschulungsaktivitäten der Bundesagentur für Arbeit ebenfalls auf eine präventive Politik umgestellt werden, statt erst bei drohender oder eingetretener Arbeitslosigkeit aktiv zu werden. Die verbesserten Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld bei Weiterbildung, die Ausweitung des Beratungsangebots und die Diskussion um einen Rechtsanspruch bei Weiterbildung sind Schritte in die richtige Richtung, wobei das neue Qualifizierungschancengesetz bislang vor allem die Weiterqualifizierung von Beschäftigten und die Weiterbildungsaktivitäten der Unternehmen fördert. Vor allem Arbeitslose ohne Berufsausbildung, aber auch Arbeitssuchende mit veralteten Qualifikationen oder mit gesundheitlichen Problemen müssen die Chance auf eine Nachqualifizierung oder Umschulung bekommen. Ziel muss es sein, die berufsfachliche Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes sowohl vertikal (Aufstieg) als auch horizontal (Umschulung) zu verbessern und die Segmentierung von Arbeitsmärkten zu reduzieren.

5.15 Ein neues Normalarbeitsverhältnis, das Sicherheit mit Wahloptionen paart

Das heutige Arbeitsmarktregime fordert von Beschäftigten hohe Flexibilität je nach Arbeitsanfall, gepaart mit einer großen sozialen und einer Arbeitsplatzunsicherheit. Dem stehen Ansprüche der Beschäftigten gegenüber, je nach Lebenslage Arbeitszeitlänge und Arbeitszeitlage wechseln zu können, ohne den Arbeitsplatz und das Einkommen zu verlieren. Ein neues Normalarbeitsverhältnis muss also Beschäftigungssicherheit mit Wahloptionen für abhängig Beschäftigte paaren.

Ein Zurück zum Ideal des alten Normalarbeitsverhältnisses (was auch früher nur für eine Minderheit Realität war) in Form lebenslanger Vollzeit im erlernten Beruf mit langer Betriebszugehörigkeit würde nicht nur den absehbaren Umbrüchen widersprechen, sondern auch an den unterschiedlicher gewordenen Wünschen vieler Erwerbstätiger je nach Lebensphase vorbeigehen. Es muss normal werden, auch unterschiedlich leben zu können: den Beruf, den Betrieb, den Beschäftigtenstatus, die Arbeitszeit wechseln zu können, wenn man es will, ohne sozial abzusteigen.

Zunächst müssen atypische Arbeitsverhältnisse eingeschränkt werden, indem die sachgrundlose Befristung von Arbeitsplätzen wieder verboten wird – hier plant die Große Koalition gemäß Koalitionsvertrag erste, wenn auch unzureichende Schritte. Dies muss in den öffentlich finanzierten Branchen durch eine Verfestigung der öffentlichen Finanzierung ergänzt werden, damit die Träger nicht mehr in befristete Arbeitsverhältnisse mit der „sachlichen“ Begründung befristeter Finanzierungssicherheit ausweichen können. Leiharbeit muss nicht nur gleich entlohnt, sondern wie in Frankreich durch einen Zuschlag besser bezahlt werden, um den häufigen Arbeitsplatzwechsel auszugleichen. Die Sonderregelung für geringfügig Beschäftigte muss aufgehoben, Scheinselbstständigkeit untersagt und der Mindestlohn auf zwölf Euro angehoben werden. Um Beschäftigten mehr Souveränität über ihre Erwerbsbiografie zu geben, bedarf es aber weiterer Änderungen, die hier nur skizziert werden können. Die schon lange geforderte Bürgerversicherung vor allem für die Renten- und Krankenversicherung würde den Wechsel zwischen verschiedenen Erwerbsformen erleichtern. Die kollektive Interessenvertretung durch Betriebs- und Personalräte und Tarifverträge müssen auf Solo-Selbstständige sowie auf Beamtinnen und Beamte ausgeweitet werden. Beschäftigte müssen einen Rechtsanspruch auf den Wechsel zwischen Vollzeit, Teilzeit und auf Arbeitsunterbrechung haben, der für bestimmte Phasen (Care-Arbeit, Weiterbildung, Ehrenamt) sozialrechtlich und finanziell abgesichert werden muss. Das im Jahr 2018 von der Großen Koalition verabschiedete Recht auf Rückkehr von der Teilzeit in die Vollzeit ist ein erster, aber unzureichender Schritt. Der Wechsel zwischen Betrieben

muss erleichtert werden, indem Transfergesellschaften und ein längerer ALG-I-Bezug die Umqualifizierung und die Arbeitssuche ohne Druck ermöglichen. Diese Ausweitung individueller Rechte muss durch den Schutz von Betriebsrätinnen und Betriebsräten sowie Tarifverträgen abgesichert werden: Betriebsratswahlen müssen erleichtert, ihre Verhinderung muss schärfer sanktioniert werden. Die Tarifbindung muss durch eine Reihe von Maßnahmen wieder erhöht werden.

5.16 Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit

Um Abstiegsdynamiken, soziale Ängste und Verfestigungen im Arbeitsmarkt zu vermeiden, bedarf es bei Arbeitslosigkeit einer sozialen Sicherung, die die Marktabhängigkeit der Beschäftigten und damit den Druck zur Wiederbeschäftigung und Akzeptanz qualitativ schlechterer Arbeitsbedingungen vermindert. Dabei müssen auch für Arbeitslosengeld-II-Bezieherinnen und -Bezieher armutsfeste Leistungen herauskommen. Die von der SPD geplante Verbesserung des Vermögensvorbehaltens bei Grundsicherungsbezug ist ein Schritt in die richtige Richtung; überfällig ist aber vor allem die Anpassung der Leistungssätze der Grundsicherung an die tatsächlichen Bedarfe der Leistungsbezieherinnen und -bezieher.

Um langjährig Versicherten gerecht zu werden, wäre eine längere mögliche Bezugsdauer des ALG I vor allem für langjährig Versicherte wichtig. Diese Ziele hat die SPD nun erneut auf ihre Agenda genommen. Zudem wäre die Leistungshöhe an die veränderten Arbeitsbedingungen, v.a. die Niedriglöhne anzupassen, sodass zuvor vollzeitbeschäftigte Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld möglichst nicht auf zusätzliche Sicherungsleistungen zurückgreifen müssen. Auch sollten die beiden Rechtskreise besser miteinander verknüpft werden, etwa durch die Bereitstellung der Fördermöglichkeiten nach SGB III auch für die Leistungsbezieherinnen und -bezieher der Grundsicherung (Kaps et al. 2017).

Vor allem aber sollten die Bedingungen für die Aufnahme einer Beschäftigung auch wirklich – im nachhaltigen und Autonomie stei-

gernden Sinne – „zumutbar“ sein, also die Entwicklung der Qualifikation und die erwerbsbiografischen Bedarfe der Arbeitssuchenden im Mittelpunkt stehen. Der Vermittlungsvorrang muss deshalb sowohl bei der Arbeitslosenversicherung als auch bei der Grundsicherung entfallen. Ebenso ist das Sanktionsregime zu entschärfen: Nicht das Fordern oder gegebenenfalls die „Bestrafung“, sondern die Selbstbestimmung und Verantwortung der Leistungsbezieherinnen und -bezieher für die weitere Entwicklung ihrer Erwerbsbiografie müssen der leitende Gedanke sein. Im Rahmen der Beratung müssen daher substanzielle Beschäftigungs-, Förder- oder Unterstützungsangebote gemacht werden, über deren Inanspruchnahme die Leistungsbezieherinnen und -bezieher selbstverantwortlich entscheiden können müssen. Natürlich müssen daher entsprechende Beratungs- und Förderangebote bereitgestellt werden. Das Teilhabechancengesetz, das die Vermittlung von langjährigen Leistungsbezieherinnen und -beziehern in geförderte Beschäftigung ermöglichen soll, muss hierfür deutlich ausgebaut werden.

Grundsätzlich müssen die Jobcenter einzelfallbezogen vorgehen können und jede Entscheidung muss für die Betroffenen transparent und hinterfragbar sein. Gerade weil Langzeitarbeitslose sehr unterschiedliche Bedarfslagen aufweisen, sind hier ein ausdifferenzierter und sensibler Umgang und die Einrichtung substanzieller Mitwirkungsrechte erforderlich. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, Langzeitarbeitssuchende in Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung oder Sozialunternehmen vermitteln zu können (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2017). Zur Rücknahme des derzeitig gültigen Zwangs- und Zumutbarkeitsregimes gibt es keine Alternative – und auch nicht dazu, vor allem die Ermutigung und Qualifizierung zur Stärkung der Autonomie der Arbeitssuchenden ins Zentrum der Förderung zu stellen.

5.17 Exkurs zu Migration und Einwanderung

Deutschland ist entgegen den politischen Auseinandersetzungen über dieses Thema schon lange ein Einwanderungsland. Durch die EU-

KAPITEL 5

Arbeitnehmerfreizügigkeit gewinnt es seit langer Zeit per Saldo jährlich 300.000 Einwohnerinnen und Einwohner aus anderen EU-Staaten (vor allem Portugal, Spanien, Griechenland, Osteuropa) hinzu, seit 2010 insgesamt 2,5 Millionen – inzwischen mit abnehmender Tendenz. Die Angst vor Lohndumping konnte durch die vom Europäischen Parlament verabschiedete Entsenderichtlinie teilweise aufgefangen werden, durch die in Deutschland für besonders betroffene Branchen (u.a. Baugewerbe, Pflege) allgemeinverbindliche Mindestlöhne festgelegt wurden. Kurzfristig entlastete diese Abwanderung die betroffenen Länder von hoher Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig gingen ihnen aber Investitionen in qualifizierte Arbeitskräfte verloren, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt ohne eigene Investitionen genutzt werden konnten. Schon jetzt leiden einige osteuropäische Länder, die sich wirtschaftlich erholen, unter der bisherigen Abwanderung. Damit die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht zu Lohn- und Sozialdumping missbraucht werden kann, muss sie von einer Harmonisierung der Lohn- und Sozialstandards begleitet werden, z.B. durch eine Ausweitung und schärfere Kontrolle von allgemeinverbindlichen Mindestlöhnen.

In Bezug auf die Asylsuchenden sind sowohl die Positiv- als auch die Negativprognosen einem gemischten Bild gewichen: 298.000 Menschen aus den Hauptherkunftsländern fanden inzwischen eine sozialversicherungspflichtige Arbeit, meist aber nur auf Helferniveau. Demgegenüber sind über 600.000 erwerbsfähige Asylsuchende inzwischen nach SGB II leistungsberechtigt. Gut 28.000 Geflüchtete befinden sich in einer Berufsausbildung (Bundesagentur für Arbeit 2018b). Die schnelle Integration scheitert bislang an unzureichenden Qualifizierungsangeboten und daran, dass Hunderttausende Asylbewerberinnen und Asylbewerber bisweilen über Jahre in einem prekären Zustand zwischen Duldung und Abschiebegefahr sind. Eine dauerhafte Integration erfordert neben einer Ausweitung von Qualifizierungsangeboten einen sicheren Aufenthaltsstatus. Geduldete Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Ausbildung oder stabiler Beschäftigung dürfen nicht mehr abgeschoben werden.

Der aktuelle Entwurf zu einem Fachkräfte-Einwanderungsgesetz soll die Anwerbung von Fachkräften auch außerhalb der EU vor allem

für Branchen mit Fachkräftemangel erleichtern. Zuwanderinnen und Zuwanderer mit einem entsprechenden Arbeitsvertrag eines Unternehmens können ohne weitere Prüfung einreisen. Andere können für sechs Monate zum Zwecke der Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche einreisen. Ein Recht auf Familiennachzug besteht nicht. Durch die strikte Trennung zwischen Asyl bzw. Flucht und Einwanderung wird es Asylsuchenden, auch wenn sie eine qualifizierte Tätigkeit gefunden haben, kaum möglich sein, einen entsprechenden Rechtsstatus über das Einwanderungsgesetz zu bekommen. Das System wird also vorrangig durch die Marktnachfrage gesteuert, ohne Rücksicht auf humanitäre Gesichtspunkte. Zudem besteht – ähnlich wie bei der EU-Binneneinwanderung – die Gefahr, dass die Herkunftsländer qualifizierte Arbeitskräfte verlieren, mit entsprechenden negativen Folgen für ihre eigene Entwicklung. In Deutschland wiederum sollen offensichtlich die überfälligen Investitionen in Qualifizierung und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen z.B. in Gesundheits- und MINT-Berufen minimiert werden. Ein Einwanderungsgesetz muss deshalb mit Hilfsprogrammen für die Herkunftsländer verbunden werden, um den Zwang zur Abwanderung zu mildern. Gleichzeitig müssen hier Qualifizierungsprogramme ausgeweitet und inländische Arbeitssuchende sowie Asylbewerberinnen und Asylbewerber die Chance bekommen, in solche Berufe zu wechseln. Eine Konkurrenz zwischen ausländischen und inländischen Arbeitssuchenden muss durch eine Ausweitung allgemeinverbindlicher Tarifverträge verhindert werden.

Literatur

- Allmendinger, J. et al. (2018): Prekäre Beschäftigung und unsichere Lebenslagen im Lebensverlauf, in: WSI-Mitteilungen Nr. 4, Düsseldorf, S. 259–269.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2015): MEMORANDUM 2015. 40 Jahre für eine soziale und wirksame Wirtschaftspolitik gegen Massenarbeitslosigkeit, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2017): MEMORAN-

KAPITEL 5

- DUM 2017. Statt „Germany First“: Alternativen für ein solidarisches Europa, Köln.
- Baethge, M. (2015): Die schleichende Erosion im Governance-Modell des deutschen Berufsbildungssystems, in: Dingeldey, I./Holtrup, A./Warsewa, G. (Hg.): Wandel der Governance der Erwerbsarbeit, Wiesbaden, S. 273–299.
- Beste, J./Trappmann, M. (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht Nr. 21, Nürnberg.
- Bispinck, R. (2019): Tarifliche Arbeitszeitgestaltung – Wahloptionen als neues Instrument, in: Broschüre der Rosa-Luxemburg-Stiftung, im Erscheinen.
- Boll, C./Jahn, M./Lagemann, A./Puckelwald, J. (2016): Dauerhafte ungleich-berufsspezifische Lebenserwerbseinkommen von Frauen und Männern in Deutschland. HWWI Policy Paper, Hamburg.
- Bosbach, G./Birkwald, M. (2019): Sonderauswertung „Armutgefährdungsquoten bei Rentner*innen“, 21.02.2019.
- Bosch, G. (2017): Weiterbildung 4.0 – Wie kann sie eigentlich finanziert werden?, in: WSI-Mitteilungen Nr. 2, Düsseldorf, S. 158–160.
- Brussig, M. (2015): In die Rente wider Willen?, in: WSI-Mitteilungen Nr. 6, Düsseldorf, S. 407–416.
- Bundesagentur für Arbeit (2018a): Fachkräfteengpassanalyse, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2018b): Fluchtmigration, Arbeitsmarkt kompakt, Nürnberg.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018): Berufsbildungsbericht 2018, https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2018.pdf.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2018): Datenreport 2018: Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Hg. vom Statistischen Bundesamt (Destatis) und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), Bonn.
- Doeringer, P.B./Piore, M.J. (1985): Internal labor markets and manpower analysis, New York.

- Dummert, S. (2018): Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland. Hg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_iab-expertise_2018.pdf.
- Grabka, M./Schröder, C. (2018): Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen, in: DIW-Wochenbericht Nr. 9, Berlin, S. 157–166.
- Kalina, T./Weinkopf, C. (2018): Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen. IAQ-Report Nr. 6, Duisburg.
- Kaps, P./Bothfeld, S./Brussig, M./Hofmann, T./Knuth, M. (2017): Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik. Working Paper Forschungsförderung, Nr. 47, hg. von der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Künkler, M. (2018): Langzeitarbeitslosigkeit als Kernproblem des Arbeitsmarktes, in: Soziale Sicherheit. Zeitschrift für Arbeit und Soziales, Nr. 7, Frankfurt am Main.
- Schulze Buschoff, K./Hassel, A. (2019): Beschäftigungsrekorde bei zunehmender Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Zohlnhöfer, R./Saalfeld, T. (Hg.): Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017, Wiesbaden, S. 397–414.
- Seils, E. (2018): Mangel an Fachkräften oder Zahlungsbereitschaft? Eine Analyse von Daten des DIHK. WSI-Report Nr. 41, Düsseldorf.
- Seils, E./Höhne, J. (2018): Einkommensarmut in Deutschland erreicht neuen Höchststand. Eine Kurzauswertung aktueller Daten des Mikrozensus 2017. WSI-Policy-Brief Nr. 26, Düsseldorf.
- Sengenberger, W. (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten: die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main.
- Statistisches Bundesamt (2018): Ungenutztes Arbeitskräftepotential im Jahr 2017, Pressemitteilung Nr. 260/2018 vom 13.07.2018.
- WSI-Tarifarchiv (2018): Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, Düsseldorf.

6 Arbeitszeitverkürzung bleibt wichtig

Die Rede von Vollbeschäftigung und Fachkräftemangel beschönigt die Situation am Arbeitsmarkt in unerträglicher Weise. Tatsächlich fehlen in Deutschland noch immer sechs Millionen Arbeitsplätze. Ein strukturelles Problem dieses Ausmaßes lässt sich nicht allein mit branchenbezogenen oder regionalen Maßnahmen lösen. Nötig ist eine kollektive Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohn- und Personalausgleich.

6.1 Vorbemerkung

Arbeitslosigkeit ist ein „Gewaltakt“ gegen jeden einzelnen Arbeitslosen, wie der Sozialphilosoph und Soziologe Oskar Negt zu Recht feststellte, und zugleich eine enorme Ressourcenverschwendug. In Deutschland verursachte sie im Zeitraum von 2001 bis 2015 bei durchschnittlich rund 3,7 Millionen registrierten Arbeitslosen im Schnitt 69 Milliarden Euro pro Jahr an fiskalischen Kosten (Fromm 2008, Seibert u.a. 2017). Insgesamt sind das über eine Billion Euro. Diesen gewaltigen gesellschaftlichen Kosten steht keine Leistung gegenüber. Sie sind der Preis, den eine Volkswirtschaft zahlt, die auf Vollbeschäftigung verzichtet und mit Massenarbeitslosigkeit weit unter ihren Verhältnissen lebt.

Trotz rückläufiger Arbeitslosenzahlen und steigender Erwerbstätigkeit fehlen in Deutschland mindestens sechs Millionen Vollzeitarbeitsplätze (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 29) und in der gesamten EU etwa 35 Millionen. Erst wenn es diese Stellen gäbe – unbefristet, in Vollzeit, sozialversicherungspflichtig, nach Tarifvertrag bezahlt und mitbestimmt –, könnte mit Recht von Vollbeschäftigung gesprochen werden. Wird das Problem der Massenarbeitslosigkeit nicht gelöst, so wird die Europäische Union in ihrer heutigen Form keinen Bestand haben; der Brexit wird dann nur den Beginn des endgültigen

KAPITEL 6

Zerfalls markiert haben. Selbst bei demografisch bedingt rückläufigem Arbeitsangebot wird das reale Wirtschaftswachstum nicht hinreichend sein, um den benötigten Stellenzuwachs anzuregen, zumal Arbeitsplatzverluste durch die Digitalisierung drohen.

Jahrzehntelang überstieg das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum im Trend die Zuwachsraten des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Diese Relation ist entscheidend: Wächst die Produktivität schneller als das BIP, geht das Arbeitsvolumen zurück. Kommt es dann gesamtwirtschaftlich nicht zu einer Reduzierung der Arbeitszeit je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer, so sinkt die Beschäftigung und es entsteht (weitere) Arbeitslosigkeit. Dieser Effekt führte dazu, dass die Arbeitslosigkeit seit den 1970er Jahren beständig stieg. Erst seit einigen Jahren ist dieser Trend gebrochen. Von 1991 bis 2018 nahm das reale BIP im Durchschnitt um 1,4 Prozent zu, die Produktivität um 1,3 Prozent (vgl. Tabelle 6.1). Dadurch stieg das Arbeitsvolumen im Jahresschnitt um 0,1 Prozentpunkte bzw. um 972 Millionen Stunden. Das reichte aber nicht aus, um die bestehende Arbeitslosigkeit abzubauen. Mit dem bis 2005 zunächst stark rückläufigen Arbeitsvolumen stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosenzahlen sogar dramatisch auf fast 4,9 Millionen an. Erst ab 2006 kam es sukzessive zu einem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit. Das Arbeitsvolumen legt seitdem – mit Ausnahme des Krisenjahres 2009 und der Jahre 2012 und 2013 – wieder zu. Von 2006 bis 2018 lagen die Produktivitätsraten mit jahresschnittlich 0,8 Prozent unter den realen BIP-Wachstumsraten von 1,6 Prozent. Das Arbeitsvolumen nahm also im Schnitt um 0,8 Prozentpunkte oder gut 5,5 Milliarden Stunden zu.

Das ist ein Fortschritt, dennoch ist Deutschland von Vollbeschäftigung weit entfernt. Ebenso wenig kann von einem flächendeckenden Fachkräftemangel die Rede sein. Auch wenn es auf Teilarbeitsmärkten zu Arbeitskräfteengpässen kommt, etwa bei Pflegefachkräften: In der Volkswirtschaft als Ganzer herrscht weiterhin Massenarbeitslosigkeit. Natürlich ist Arbeitslosigkeit regional auch nie gleich verteilt. In Ulm herrscht weitgehend Vollbeschäftigung, während die Erwerbslosenquote in Gelsenkirchen hoch ist. Die Ursachen für diese divergenten Befunde sind schnell ausgemacht: unterschiedliche wirtschaftliche (re-

ARBEITSZEITVERKÜRZUNG BLEIBT WICHTIG

Tabelle 6.1: Arbeitsvolumen und Arbeitslosigkeit in Relation zum BIP- und Produktivitätswachstum

Jahr	Jährliche Wachstumsrate			Arbeitsvolumen Erwerbstätige	Registrierte Arbeitslose im Jahresdurchschnitt
	BIP (real)	Produktivität je Erwerbstätigstunden	Arbeitsvolumen		
	Prozent	Prozent	Prozent		
1991	-	-	-	60,08	2,60
1992	1,9	2,5	-0,6	59,73	2,98
1993	-1,0	1,4	-2,4	58,32	3,42
1994	2,5	2,7	-0,2	58,19	3,70
1995	1,7	2,4	-0,7	57,78	3,61
1996	0,8	2,0	-1,2	57,07	3,97
1997	1,8	2,3	-0,5	56,77	4,38
1998	2,0	1,1	0,9	57,19	4,28
1999	2,0	0,9	1,1	57,75	4,10
2000	3,0	2,5	0,5	57,96	3,89
2001	1,7	2,7	-1,0	57,40	3,85
2002	0,0	1,2	-1,2	56,70	4,06
2003	-0,7	0,8	-1,5	55,85	4,38
2004	1,2	1,0	0,2	55,95	4,38
2005	0,7	1,5	-0,8	55,50	4,86
2006	3,7	1,9	1,8	56,47	4,49
2007	3,3	1,5	1,8	57,44	3,78
2008	1,1	0,2	0,9	57,95	3,26
2009	-5,6	-2,6	-3,0	56,13	3,42
2010	4,1	2,5	1,6	57,01	3,24
2011	3,7	2,1	1,6	57,91	2,98
2012	0,5	0,6	-0,1	57,84	2,90
2013	0,5	0,8	-0,3	57,67	2,95
2014	2,2	1,0	1,2	58,33	2,90
2015	1,7	0,6	1,1	59,00	2,80
2016	2,2	1,4	0,8	59,48	2,69
2017	2,2	0,9	1,3	60,22	2,53
2018	1,5	0,1	1,4	61,05	2,34
Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate (%)				Veränderung absolut	
1991-2018	1,4	1,3	0,1	0,97	-0,26
2006-2018	1,6	0,8	0,8	5,55	-2,52

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

gionale) Entwicklungen, Fehlallokationen in der Erstausbildung und Weiterbildung, hierzu gehört auch eine Fehlallokation in der Hochschul- und der dualen Berufsausbildung. Nicht zuletzt spielt die Bezahlung der Arbeit, die auch die gesellschaftliche Anerkennung einer Tätigkeit widerspiegelt, eine entscheidende Rolle. Der amerikanische Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman sagt den Unternehmerinnen und Unternehmern zu Recht: Zahlt entsprechend hohe Löhne, dann findet ihr auch hinreichende Arbeitskräfte!

Der wirtschaftliche Strukturwandel mit schwacher Produktivitätsentwicklung in Relation zum realen Wachstum hat in Verbindung mit der rot-grünen Agenda 2010 zu einer Prekarisierung der Arbeitsmärkte und zu einer drastischen Zunahme der gesellschaftlichen Armut geführt (vgl. Butterwegge 2018, Paritätischer Gesamtverband 2018). Teilzeit- und geringfügige Beschäftigung sind massiv zulasten von Vollzeitarbeitsplätzen ausgeweitet worden. Von Kurzzeitarbeit kann ohne Alimentierung Dritter – Partnerin bzw. Partner und/oder Staat – aber kaum jemand leben. Zudem ist Altersarmut in diesen Fällen programmiert. Auch der 2015 nach langem politischen Ringen eingeführte gesetzliche Mindestlohn wird daran nichts Wesentliches ändern. Denn der aktuell gültige Mindestlohn ist ein Armutslohn.

Jeder und jede fünfte abhängig Beschäftigte – das sind 4,6 Millionen Menschen – findet sich mittlerweile im Niedriglohnsektor wieder. Das heißt, der Bruttostundenlohn liegt unter der Niedriglohnschwelle von rund zehn Euro. Besonders hoch ist die Quote der Niedriglöhnerinnen und Niedriglöhner in Ostdeutschland. Hier arbeitet jeder und jede Dritte zu einem solchen geringen Arbeitsentgelt. Die herrschende Politik zwingt die Arbeitslosen, fast jede noch so schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen. Und die Beschäftigten haben Verhandlungsmacht eingebüßt. Die Tarifbindung ist zwischen 1998 und 2017 im Westen Deutschlands von 76 auf 49 Prozent und im Osten Deutschlands von 63 auf nur noch 34 Prozent gesunken (Ellguth/Kohaut 2018, S. 299ff.).

Seit der Wiedervereinigung, durch die sich die Arbeitslosigkeit, insbesondere in Ostdeutschland, trotz einer anfangs starken Investitionsstätigkeit in den neuen Bundesländern stark erhöht hat, ist die Einkommensentwicklung der abhängig Beschäftigten völlig unzureichend.

Netto stiegen die Arbeitsentgelte je Beschäftigten von 1991 bis 2018 jahresdurchschnittlich um zwei Prozent (vgl. Tabelle 6.2). Zieht man hiervon die Inflationsrate in Höhe von 1,7 Prozent ab, so beläuft sich der reale Zuwachs der Nettoentgelte lediglich auf 0,3 Prozent. Unter Berücksichtigung der zu verteilenden Produktivität kam es sogar zu einem jahresdurchschnittlichen Rückgang der Verteilungsposition um 1,0 Prozent. Nur in den Jahren 1991, 2000, 2009, 2010, 2014–2016 und 2018 fiel die Verteilungsposition zugunsten der abhängig Beschäftigten aus. Dies gilt auch für den Zeitraum von 2009 (seit der großen Krise) bis 2018 mit bescheidenen 0,4 Prozent im Jahresdurchschnitt. Von 1991 bis 2018 wurden, wenn man die gesamtwirtschaftliche Lohnquote von 72,4 Prozent des Jahres 1993 zugrunde legt, somit fast 1,8 Billionen Euro von den Arbeitsentgelten zu den Kapitaleinkünften (Zins, Grundrente und Gewinn) umverteilt (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 90).

6.2 Arbeitszeit radikal verkürzen

Der wesentliche Schritt zur Lösung der Probleme Arbeitslosigkeit, prekarisierte und segmentierte Arbeitsmärkte sowie der dargelegten gigantischen Umverteilung zu den Kapitaleinkünften besteht in einer kollektiven Arbeitszeitverkürzung. Dies bedeutet eine Verknappung von Arbeit, was auch die Voraussetzung für reale Lohnerhöhungen ist. Die Vollzeitbeschäftigung muss abgesenkt, die Teilzeit- und die geringfügige Beschäftigung müssen angehoben werden. Eine „kurze Vollzeit für alle“ (Helmut Spitzley) muss das gesellschaftliche Ziel sein – nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten EU, und zwar mit vollem Lohn- und Personalausgleich.

Ohne kollektive Arbeitszeitverkürzung ist ein Mehr an Beschäftigung und ein Abbau der Arbeitslosigkeit allenfalls über individuelle Arbeitszeitverkürzungen möglich, die mit niedrigen absoluten Einkommen einhergehen. Genau diese Arbeitsmarktpolitik ist seit der Wiedervereinigung in Deutschland praktiziert worden. Das Arbeitsvolumen der Vollzeit-Beschäftigten ist von 1991 bis 2018 stark um

KAPITEL 6

Tabelle 6.2: Einkommensentwicklung der abhängig Beschäftigten seit der Wiedervereinigung

Jahr	Arbeitnehmerentgelt	Brutto-entgelt	Netto-entgelt	Inflation	Netto-entgelt (real)	Produktivität je Stunde	Verteilungsposition der abhängig Beschäftigten
	monatlich je Beschäftigten in Euro			Veränderung zum Vorjahr in Prozent			Prozent
1991	2.008	1.643	1.141				
1992	2.216	1.812	1.238	5,1	3,4	2,5	0,9
1993	2.307	1.890	1.295	4,5	0,1	1,4	-1,3
1994	2.374	1.926	1.296	2,6	-2,5	2,7	-5,2
1995	2.458	1.986	1.305	1,8	-1,1	2,4	-3,5
1996	2.490	2.014	1.302	1,4	-1,6	2,0	-3,6
1997	2.509	2.017	1.285	2,0	-3,3	2,3	-5,6
1998	2.532	2.036	1.300	1,0	0,2	1,1	-0,9
1999	2.561	2.065	1.323	0,6	1,2	0,9	0,3
2000	2.601	2.090	1.398	1,4	4,3	2,5	1,8
2001	2.651	2.138	1.446	2,0	1,4	2,7	-1,3
2002	2.685	2.168	1.463	1,4	-0,2	1,2	-1,4
2003	2.727	2.195	1.467	1,1	-0,8	0,8	-1,6
2004	2.732	2.206	1.498	1,6	0,5	1,0	-0,5
2005	2.739	2.212	1.502	1,6	-1,3	1,5	-2,8
2006	2.766	2.229	1.498	1,5	-1,8	1,9	-3,7
2007	2.792	2.261	1.513	2,3	-1,3	1,5	-2,8
2008	2.850	2.314	1.540	2,6	-0,8	0,2	-1,0
2009	2.857	2.314	1.542	0,3	-0,2	-2,6	2,4
2010	2.931	2.372	1.603	1,1	2,9	2,5	0,4
2011	3.020	2.454	1.644	2,1	0,5	2,1	-1,6
2012	3.096	2.521	1.684	2,0	0,4	0,6	-0,2
2013	3.153	2.574	1.716	1,5	0,4	0,8	-0,4
2014	3.241	2.647	1.761	0,9	1,7	1,0	0,7
2015	3.328	2.721	1.806	0,3	2,3	0,6	1,7
2016	3.402	2.788	1.847	0,5	1,8	1,4	0,4
2017	3.489	2.857	1.888	1,8	0,4	0,9	-0,5
2018	3.595	2.949	1.948	1,9	1,3	0,1	1,2
Jahresdurchschnitt				1,7	0,3	1,3	-1,0

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

6,3 Milliarden Stunden bzw. 13,2 Prozent gesunken, obwohl die Zahl der abhängig Beschäftigten insgesamt um fast 5,5 Millionen oder um 15,6 Prozent zugelegt hat. Dies erklärt sich aus einem extremen Anstieg der Teilzeit- und der geringfügigen Beschäftigung. Das Arbeitsvolumen ist hier um 166 Prozent gestiegen und die Quote von 17,7 Prozent im Jahr 1991 auf 40,1 Prozent im Jahr 2018 (vgl. Tabelle 6.3).

Trotz der gestiegenen Zahl abhängig Beschäftigter konnte die Arbeitslosigkeit nicht beseitigt werden. Seit der Gründung der Bundesrepublik hat es nur eine kurze Vollbeschäftigungssphase gegeben. Zu lange, nämlich seit Mitte der 1970er Jahre, lebt Deutschland schon mit der Arbeitslosigkeit. Daran wird sich trotz des demografischen Wandels ohne eine kollektive Arbeitszeitverkürzung nichts ändern. Bei gleichem Input (Kapital, Arbeit und Umwelt) wird mehr produziert (Wachstum) oder aber die gleiche Produktionsmenge durch weniger Ressourceneinsatz erzeugt (Stagnation). Immer steigt die Produktivität und generiert zusätzliche Verteilungsmasse (Wertschöpfung). Dabei kommt es aber auch durch Technik zu einer ständigen Substitution von Arbeit durch Kapital. Es werden schlicht weniger Menschen gebraucht bzw. deren Arbeitszeit. Technik und Wissenschaft, von der Erfundung der Dampfmaschine über die technisierte Massenproduktion (insbesondere durch das Fließband) und die computergesteuerte Massenfertigung bis zur Vernetzung der IT-gesteuerten Maschinenproduktion als vierte Revolution (Industrie 4.0), haben immer mehr wirtschaftliche Leistung (Wachstum) möglich gemacht. Gleichzeitig konnte durch Technik die erforderliche Arbeitszeit gesenkt werden. Dies zeigt die Entwicklung der vergangenen 150 Jahre überdeutlich. Mitte des 19. Jahrhunderts lag die durchschnittliche Wochenarbeitszeit noch bei ca. 60 Stunden (vgl. Bontrup u.a. 2007). Ohne Arbeitszeitverkürzung, die nichts anderes als eine Partizipation der abhängig Beschäftigten an der Technikentwicklung impliziert, wäre es aufgrund der enormen Produktivitätsgewinne zu einer hohen Massenarbeitslosigkeit gekommen, die die Entwicklung und den Bestand des kapitalistischen Systems nicht ermöglicht hätte. Resultiert das wirtschaftliche Wachstum aus einem Produktivitätsanstieg, so ist es gesamtwirtschaftlich auch kein Problem, eine entsprechende Arbeitszeitverkürzung umzusetzen.

KAPITEL 6

Tabelle 6.3: Arbeitsmarktentwicklung seit der Wiedervereinigung

Jahr	Abhängig Beschäftigte	Arbeits- volumen	Vollzeit- beschäftigte	Arbeits- volumen	Arbeits- volumen	Arbeitszeit pro Woche	Teilzeit und geringfügig Beschäftigte	Arbeits- volumen	Arbeitszeit pro Woche	Teilzeit- und geringfügig Beschäfti- gtenquote
1991	35,1	51,91	28,9	47,49	37,3	6,2	4,41	16,1	17,7	
1992	34,5	51,61	28,0	46,78	38,0	6,5	4,83	16,8	18,9	
1993	33,9	50,13	27,1	44,77	37,5	6,8	5,36	17,9	20,1	
1994	33,8	49,79	26,7	44,25	37,7	7,1	5,55	17,8	20,9	
1995	33,8	49,33	26,4	43,76	37,7	7,4	5,57	17,0	22,0	
1996	33,7	48,49	25,9	42,82	37,6	7,8	5,67	16,5	23,2	
1997	33,6	47,92	25,2	41,98	37,8	8,3	5,94	16,2	24,8	
1998	34,0	48,30	25,1	41,94	38,0	8,9	6,36	16,2	26,2	
1999	34,5	48,62	25,1	41,93	37,9	9,4	6,69	16,2	27,2	
2000	35,9	48,84	25,3	41,96	37,7	10,6	6,88	14,7	29,5	
2001	35,8	48,42	25,1	41,49	37,6	10,7	6,93	14,7	30,0	
2002	35,6	47,83	24,6	40,78	37,6	10,9	7,05	14,7	30,7	
2003	35,1	46,97	24,0	39,76	37,7	11,1	7,22	14,8	31,7	
2004	35,1	46,82	23,4	39,15	38,0	11,7	7,67	14,9	33,3	
2005	34,9	46,22	22,9	38,11	37,8	12,0	8,10	15,4	34,3	
2006	35,2	47,23	22,9	38,69	38,5	12,2	8,54	15,8	35,0	
2007	35,8	48,20	23,2	39,33	38,5	12,6	8,87	16,0	35,1	
2008	36,4	48,70	23,3	39,26	38,3	13,1	9,44	16,4	36,0	
2009	36,4	46,94	22,9	37,46	37,2	13,5	9,47	15,9	37,1	
2010	36,5	47,84	22,8	37,97	37,8	13,7	9,87	16,4	37,5	
2011	37,0	48,66	22,9	38,47	38,1	14,1	10,20	16,4	38,1	
2012	37,5	48,78	23,2	38,43	37,6	14,3	10,34	16,4	38,1	
2013	37,9	48,89	23,3	38,30	37,4	14,6	10,59	16,5	38,5	
2014	38,3	49,70	23,5	38,35	37,1	14,7	11,35	17,5	38,5	
2015	38,7	50,45	23,7	39,01	37,5	15,1	11,44	17,3	38,9	
2016	39,3	51,01	24,0	39,95	37,9	15,3	11,07	16,4	39,0	
2017	40,0	51,95	24,1	40,46	38,1	15,9	11,49	16,5	39,7	
2018	40,6	52,98	24,3	41,23	38,5	16,3	11,75	16,4	40,1	
absolut	5,5	10,7	-4,6	-6,27	1,2	10,1	7,34	0,3	22,4	
in Prozent	15,6	2,1	-15,9	-13,2	3,2	161,5	166,3	1,8		
					Veränderung 1991-2018					

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18/Reihe 1,1. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktstatistik, diverse Jahrgänge

6.3 Voller Lohn- und Personalausgleich

Bei einer Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohnausgleich sinkt die Zahl der Wochenstunden, ohne dass sich der Monatslohn der Beschäftigten verändert. Sofern der Reduktion der Arbeitszeit eine Produktivitätssteigerung im gleichen Umfang gegenübersteht, bleiben Produktionsmenge, Preise, Lohnstückkosten und Verteilung der Wertschöpfung auf Arbeit und Kapital gleich – lediglich die Stundenlöhne steigen, wenn die Arbeitszeit bei konstantem Einkommen sinkt. Damit weitere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eingestellt werden und die Arbeitslosigkeit zurückgeht, ist außer dem Lohnausgleich auch ein Personalausgleich nötig. Auch dies ist bei konstanten Preisen und Stückkosten verteilungsneutral möglich, wie die Beispielrechnung im Kasten auf S. 252f. zeigt. Wem eine verteilungsneutrale Lösung zu wenig ist, der muss zusätzlich umverteilen. Dann muss die Lohnquote zulasten der Gewinne bzw. der Gewinnquote steigen.

6.4 Geringe Produktivitätsrate und Massenarbeitslosigkeit zwingen zu Umverteilung

Zu einer Umverteilung zugunsten der Lohnquote kommt es, wenn bei vorliegender Massenarbeitslosigkeit die Rate der Arbeitszeitverkürzung größer ausfällt als die Produktivitätssteigerung. Um die heutige Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten mit einer durchschnittlichen tariflichen Wochenarbeitszeit von 38,12 Stunden (Stand 2017; vgl. Tabelle 6.4) auf eine 30-Stunden-Woche zu verkürzen und damit auch Arbeitslose und Unterbeschäftigte mit einer 30-Stunden-Woche zu beschäftigen, ist auf makroökonomischer Basis ein Adoptionszeitraum von fünf Jahren mit einer jährlichen Arbeitszeitverkürzung von fünf Prozent notwendig. Damit würden nach und nach 5,3 Millionen Menschen zusätzlich Arbeit finden (siehe Tabelle 6.4). Dabei wird unterstellt, dass die Beschäftigten bei verkürzten Arbeitszeiten produktiver arbeiten und der tatsächliche Beschäftigungseffekt deshalb um 30 Pro-

Beispielrechnung für eine Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohn- und Personalausgleich

Als Ausgangspunkt wird eine Produktion von 500 Einheiten unterstellt, die mit 100 Beschäftigten bei einer 40-Stunden-Woche bewältigt wird. Das Arbeitsvolumen beträgt also 4.000 Stunden. Die Produktivität beläuft sich auf 0,125 Stück/Std. (500 Stück zu 4.000 Std.). Der Lohnsatz soll sich auf 25 Euro pro Stunde belaufen und damit die Arbeitseinkommen aus Sicht der Beschäftigten und die Arbeitskosten aus Unternehmersicht auf 100.000 Euro. Hieraus ergeben sich Lohnstückkosten von 200 Euro. Wird die gesamte Produktion von 500 Einheiten zu einem Preis von 300 Euro verkauft, so fallen Umsatzerlöse, eine Wertschöpfung, in Höhe von 150.000 Euro an. Der Gewinn liegt dann bei 50.000 Euro. Auf die Lohnquote entfallen damit 66,7 Prozent und auf die Gewinnquote 33,3 Prozent der Wertschöpfung.

Kommt es jetzt zu einem produktivitätsinduzierten Wachstum von zwei Prozent (statt 500 werden 510 Einheiten mit demselben Arbeitsvolumen von 4.000 Stunden produziert), dann kann der Lohnsatz um 2 Prozent auf 25,50 Euro erhöht und gleichzeitig die Arbeitszeit auf eine 39,2157-Stunden-Woche gesenkt werden. Dadurch bleibt das reale Einkommen der Beschäftigten mit insgesamt 100.000 Euro, pro Kopf mit 1.000 Euro, konstant. Dies impliziert eine Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich.

Für das freigesetzte Arbeitsvolumen von 78,43 Stunden (0,7843 Std. x 100 Beschäftigte) können jetzt zwei Arbeitslose zu gleichen Bedingungen, wie sie bei den bereits Beschäftigten vorliegen, eingestellt werden. Dadurch steigen die absoluten Arbeitseinkommen und die Arbeitskosten auf 102.000 Euro bzw. die realen Einkommen der jetzt 102 Beschäftigten bleiben mit 1.000 Euro pro Woche konstant.

Auch die ökonomisch entscheidenden Lohnstückkosten verändern sich mit 200 Euro nicht. Werden die 510 Produktionseinheiten zum konstanten Preis von 300 Euro verkauft (Preisneutralität: keine Inflation), so steigen die Umsatzerlöse auf 153.000 Euro und der Gewinn legt ebenfalls in Höhe der Produktivitätssteigerung um zwei Prozent auf 51.000 Euro zu. Das Ergebnis ist eine wachsende Wirtschaft mit unveränderten Lohnstückkosten, keiner Preissteigerung (Inflation) und unveränderten Verteilungsrelationen.

Außerdem behalten die abhängig Beschäftigten bei verkürzter Arbeitszeit ihren Reallohn und der Gewinn steigt in Höhe der Produktivitätsrate um 2.000 Euro. Arbeitszeitverkürzung mit vollem Lohn- und Personalausgleich ist demnach ohne Probleme möglich. Dabei ist aufgrund der Verteilungsneutralität auch sichergestellt, dass es durch die Arbeitszeitverkürzung zu keinem Nachfrageausfall kommt. Die gestiegene Wertschöpfung von 153.000 Euro teilt sich jetzt auf 102.000 Euro Lohn und 51.000 Euro Gewinn auf.

Die aufgrund der Produktivitätssteigerung um zwei Prozent bzw. 3.000 Euro gestiegene Wertsumme entfällt zu 2.000 Euro auf die beiden Neubeschäftigten und zu 1.000 Euro auf die Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner (Unternehmerinnen und Unternehmer), womit es auch nicht zu weniger Investitionen kommt – vorausgesetzt, die Unternehmerinnen und Unternehmer lenken ihren Gewinn nicht auf die Kapitalmärkte.

Im Modell wurden nur Arbeitskosten ohne Berücksichtigung anderer Kostenarten in Ansatz gebracht. Das Ergebnis verändert sich dadurch aber nicht, weil auch in den anderen hier nicht berücksichtigten Kostenarten wie Material oder Energie und Abschreibungen jeweils Arbeitskosten enthalten sind und sich gesamtwirtschaftlich die entscheidende Wertschöpfung immer nur aus Arbeitskosten bzw. Arbeitseinkommen, Gewinn, Zins sowie Miete und Pacht zusammensetzt.

KAPITEL 6

zent unter dem allein anhand der jährlichen Arbeitszeiten errechneten Beschäftigungseffekt liegt (siehe die beiden letzten Spalten in Tabelle 6.4). Somit kommt der rechnerische Effekt der Arbeitszeitverkürzung von knapp 6,9 Millionen Beschäftigten nicht voll zur Anwendung.

Die notwendige Arbeitszeitverkürzung von fünf Prozent pro Jahr übersteigt aber wegen der in der Vergangenheit sträflich unterlassenen Arbeitszeitreduzierungen bei Weitem die durchschnittliche Produktivitätssteigerungsrate von 1,3 Prozent seit 1991 (vgl. Tab. 6.1).

Tabelle 6.4: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitverkürzung

Jahr	Vollzeit-beschäf-tigte	Arbeitszeit je Beschäftigten		Rechne-ri- rischer Beschäfti- gungs- effekt**	Tatsäch- licher Beschäfti- gungs- effekt***
	Mio.	Stunden pro Woche	Stunden pro Jahr*	Mio.	Mio.
2017	24,12	38,12	1.677		
2018	25,10	36,21	1.593	1,27	0,98
2019	26,11	34,40	1.514	1,32	1,02
2020	27,17	32,68	1.438	1,37	1,06
2021	28,27	31,05	1.366	1,43	1,10
2022	29,41	29,50	1.298	1,49	1,14
Verän- derung	5,29	-8,62	-379	6,88	5,29

*Auf der Basis von 44 Wochen pro Jahr; ** berechnet nach der Formel: Mehrbedarf an Arbeitskräften = weggekürzte Arbeitszeit je Beschäftigten mal bisherige Anzahl Beschäftigter dividiert durch Arbeitszeit je Beschäftigten nach Verkürzung der Arbeitszeit; *** nach Abzug eines 30-prozentigen produktivitätsinduzierten Effekts.— Quelle: Für 2017 Ist-Zahlen, DGB arbeitsmarktaktuell, Nr.8/2018, sonst eigene Berechnungen.

Die durchschnittliche jährliche reale Wachstumsrate des BIP war im gleichen Zeitraum mit 1,4 Prozent zwar leicht größer, sodass das Arbeitsvolumen minimal um 0,1 Prozentpunkte zulegte. Dass dennoch die Beschäftigtenzahlen so stark stiegen, lag, wie aufgezeigt, fast ausschließlich an einer massiven Zunahme der Teilzeit- und der geringfügigen Beschäftigung mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit von rund 16 Stunden in der Woche.

Um die fehlende Differenz von benötigter (5 Prozent) und tatsächlicher Produktivität (1,3 Prozent) in Höhe von 3,7 Prozentpunkten auszugleichen, kommt zwar ein demografischer Rückgang des Arbeitsangebots zur Hilfe. Dieser Rückgang wird aber nicht ausreichend sein, um die nach wie vor bestehende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu beseitigen, zumal ein Einwanderungseffekt gegenläufig wirkt. Deshalb muss es zu einer Umverteilung von den Besitz- bzw. Kapital- zu den Arbeitseinkommen kommen. Das heißt, die gesamtwirtschaftliche Gewinnquote muss sinken.

In welchem Ausmaß, veranschaulicht folgende Rechnung. Das Volkseinkommen betrug im Jahr 2017 in Deutschland 2.456 Milliarden Euro. Davon entfielen 1.669 Milliarden Euro auf die Arbeitnehmerentgelte (Bruttolohn- und Gehaltssumme plus Unternehmeranteile zur Sozialversicherung). Dabei lag das jahresdurchschnittliche Arbeitnehmerentgelt bei 41.868 Euro bzw. bei 3.489 Euro monatlich. Sollen die abhängig Beschäftigten und die zusätzlich, aufgrund der Arbeitszeitverkürzung (Personalausgleich), eingestellten Arbeitslosen die um 3,7 Prozentpunkte oberhalb der Produktivitätsrate von 1,3 Prozent liegende Arbeitszeitverkürzung von fünf Prozent pro Jahr nicht allein finanzieren, sondern auch die Kapitaleigentümerinnen und Kapitaleigentümer, so würde dies bei einem unterstellten jahresdurchschnittlichen Anstieg des Volkseinkommens um zwei Prozent die Lohnquote um 6,4 Prozentpunkte ansteigen lassen und die Gewinnquote in gleicher Höhe absenken (vgl. Tabelle 6.5). Die Gewinne, Zinsen und die Grundrente (der Mehrwert) würden dann aber immer noch gut 25 Prozent des Volkseinkommens beanspruchen. Genug, um damit alle notwendigen Investitionen zu finanzieren und selbst einen ausschweifenden Konsum der Kapitaleignerinnen und Kapitaleigner sicherzustellen.

KAPITEL 6

Tabelle 6.5: Verteilungseffekte einer Arbeitszeitverkürzung oberhalb der Produktivitätsrate

Jahr	Arbeit-nehmer-entgelt pro Kopf und Jahr	Zusätz-liche Beschäf-tigte aus Arbeits-zeitver-kürzung	Einkom-mens-effekt	Volks-ein-kommen	Arbeit-nehmer-entgelt	Gewinn-quote	Lohn-quote
	Euro						
2017	41.868			2.456	1.669	32,1	67,9
2018	42.412	976.518	41,4	2.506	1.732	30,9	69,1
2019	42.964	1.016.053	43,7	2.556	1.798	29,6	70,4
2020	43.522	1.057.189	46,0	2.607	1.867	28,4	71,6
2021	44.088	1.099.990	48,5	2.659	1.940	27,0	73,0
2022	44.661	1.144.524	51,1	2.712	2.017	25,6	74,4

Berechnung: Für 2017 Ist-Werte, Arbeitnehmerentgelt steigt um 1,3 Prozent pro Jahr und Kopf in Höhe der Produktivitätsrate, Volkseinkommen steigt um 2 Prozent pro Jahr. Die zusätzlichen Beschäftigten aus Arbeitszeitverkürzung resultieren aus einer Wochenarbeitszeitverkürzung um 5 Prozent pro Jahr, vgl. Tab. 6.4.

Quelle: eigene Berechnungen.

Literatur

- Bontrup, H.-J./Niggemeyer, L./Melz, J. (2007): Arbeitfairteilen. Massearbeitslosigkeit überwinden!, Hamburg.
- Butterwegge, C. (2018): Armut. 3. Auflage, Köln.
- Ellguth, P./Kohaut, S. (2018): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. Ergebnis aus dem IAB-Betriebspanel 2017, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 4., Düsseldorf.
- Fromm, S./Sproß, C. (2008): Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Wie

wirken Programme für erwerbsfähige Hilfeempfänger in anderen Ländern? IAB-Kurzbericht Nr. 4, Nürnberg.

Paritätischer Gesamtverband (2018): Wer die Armen sind. Der Paritätische Armutsbericht 2018, Berlin.

Seibert, H. u.a. (2017): Typische Verlaufsmuster beim Grundsicherungsbezug: Für einige Dauerzustand, für andere nur eine Episode, IAB-Kurzbericht Nr. 4, Nürnberg.

7 Mindestlohn und Tarifverträge

Die Einführung eines Mindestlohns von derzeit 9,19 Euro war erfolgreich, reicht aber nicht aus, um vor Niedriglöhnen, Armut und niedrigen Renten zu schützen. Eine strukturelle Erhöhung des Mindestlohn niveaus auf der jetzigen gesetzlichen Grundlage ist nicht möglich. Gewerkschaften und die Parteien links von der Mitte sind sich im Prinzip einig, den Mindestlohn auf zwölf Euro pro Stunde zu erhöhen. Damit scheint die politische Umsetzung dieses Ziels durch Politik und Zivilgesellschaft erreichbar.

War für die Gewerkschaften die Notwendigkeit eines gesetzlichen Mindestlohns zunächst ihrer Schwäche und der Erosion der Flächen-tarifverträge geschuldet, hat er inzwischen als Lohnanker nach unten das Tarifsystem stabilisiert und zu überdurchschnittlichen Lohnanhebungen vor allem bei unteren Lohngruppen im Dienstleistungsbereich geführt. Der Mindestlohn wirkt auch makroökonomisch und führt zu einer Erhöhung von Binnennachfrage und Konsumgüterproduktion.

Würde der Mindestlohn auf zwölf Euro erhöht, hätte das massive Auswirkungen auf die gewerkschaftliche Tarifpolitik. Die Tarifstrukturen müssten neu justiert werden, mit der Folge weit überdurchschnittlicher Lohnerhöhungen. Um einen solchen Kraftakt zu schaffen, braucht es ein einheitliches Vorgehen von Gewerkschaften und linker Politik.

7.1 Vorbemerkung

Am 1. Januar 2015 wurde in Deutschland der gesetzliche Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro pro Stunde eingeführt. Heute, im fünften Jahr und nach zwei Anhebungen, zunächst auf 8,84 Euro, dann Anfang 2019 auf 9,19 Euro, kann eine Einschätzung der Folgen aus Sicht der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik gezogen werden.

KAPITEL 7

Die prognostizierten Vorteile eines gesetzlichen Mindestlohns haben sich bestätigt:

- Die Tarifverträge wurden angepasst. Die untersten tariflichen Entgelte wurden nahezu flächendeckend auf Mindestlohnhöhe und darüber hinaus angehoben. Wo das nicht der Fall ist, gelten inzwischen die Mindestlohnsätze statt verbliebener niedrigerer Tarife.
- Das Tarifsystem hat sich stabilisiert. Betriebliche Erpressungssituationen – entweder werden die unteren Entgelte weiter abgesenkt oder der Bereich wird ausgelagert bzw. privatisiert – gibt es weniger. Stattdessen wurden die Tarife der untersten Tarifgruppen überdurchschnittlich erhöht.
- Einen bezifferbaren Arbeitsplatzabbau – das vorhergesagte Szenario der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik – hat es nicht gegeben. Der Nachfrageschub durch höhere Niedriglöhne hat eher konjunkturstützend gewirkt.

Doch weitergehende Erwartungen haben sich nicht erfüllt:

- Die im MEMORANDUM 2016 geforderten Verbesserungen der Mindestlohnregelungen sind nicht erfolgt. Es gab keine Zurücknahme der Ausnahmen (Jugendliche unter 18 Jahren, Langzeitarbeitslose) und keine Erhöhung der Kontrolldichte hinsichtlich der Einhaltung des Mindestlohns. Daher gibt es nach wie vor viele faktische Unterschreitungen.
- Statt höhere Löhne zu zahlen, wurden vor allem bei geringfügig Beschäftigten die Arbeitszeiten verkürzt, um die zu zahlende Lohnsumme gleich zu halten (so Jan Zilius, Vorsitzender der Mindestlohn-Kommission).
- Die Erhöhung der Mindestlohnsätze vollzog lediglich die Preissteigerungsrate und die Reallohnentwicklung allgemein nach. Eine darüber hinausgehende Niveauanhebung des Mindestlohns fand nicht statt.
- Gleichzeitig wurden auch geforderte und medial hochgejazzte Verschlechterungen abgewehrt. Dazu gehörten die Aufweichung der Dokumentationspflichten und Ausnahmen für Flüchtlinge sowie für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

Der Mindestlohnsatz von aktuell 9,19 Euro ist weit davon entfernt, gegen Armut zu schützen. Das gilt sowohl für die „working poor“ als auch in Bezug auf eine auskömmliche Rente. 12,63 Euro müsste ein Stundenlohn betragen, um eine Rente oberhalb der Grundsicherung zu erhalten. Der gegenwärtige Mindestlohn liegt auch deutlich unterhalb der Niedriglohnschwelle (zwei Drittel des Medianlohns). Das waren 2014 zehn Euro pro Stunde, heute sind es mehr als elf Euro.

Viele Kräfte in Politik und Zivilgesellschaft haben sich inzwischen auf einen Mindestlohn von zwölf Euro pro Stunde festgelegt. Linke, Grüne, SPD und Gewerkschaften sind sich darin grundsätzlich einig. Auf Zeiträume, Kosten und Gesetzgebungsinitiativen hat man sich allerdings bisher nicht verständigt bzw. nicht verständigen wollen. Trotz der erheblichen Differenzen scheint ein Mindestlohn von zwölf Euro dennoch inzwischen ein erreichbares Ziel zu sein.

Alle begründen den anzustrebenden Mindestlohnsatz mit sozialpolitischen Argumenten: Gerechtigkeit, späteres Rentenniveau, Niedriglohn und Lohnspreizung. Ein makroökonomischer Begründungszusammenhang wird in der Regel nicht formuliert. Die Wirkungen auf Konsum, Binnenkonjunktur und Wirtschaftswachstum bleiben ausgespart. Mit einem Abklingen der Konjunktur wird die Zwölf-Euro-Forderung von Seiten der Mainstream-Ökonomie allerdings verstärkt als wirtschaftsschädlich angeprangert werden.

Grundsätzlich gilt: Die jetzige gesetzliche Mindestlohnkonstruktion erlaubt keine Niveauanhebung. Das war auch von Anfang an so gewollt. Die Mindestlohnkommission sollte nicht an der Tarifpolitik vorbei eine eigenständige Lohnpolitik betreiben können. Deshalb wurde der aus Vertreterinnen und Vertretern von Gewerkschaften, der Arbeitgeberseite und der Wissenschaft gebildeten ständigen Kommission die Aufgabe übertragen, alle zwei Jahre den Mindestlohn anzupassen.

Bei ihrer Entscheidung hat sie sich am monatlichen Index der tariflichen Stundenverdienste ohne Sonderzahlungen zu orientieren. Die jeweiligen Veränderungsraten spiegeln alle Tarifabschlüsse bzw. vorher festgelegten Stufenerhöhungen in den beiden vorhergehenden Kalenderjahren wider. Es war die IG Metall, die durch die Koppelung an die

KAPITEL 7

Tarifabschlüsse einen Ausschlag der Mindestlohnsätze nach oben oder unten verhindern wollte.

Die Kommission untersucht als Entscheidungsgrundlage die Entwicklung der Tariflöhne, nicht die der Gesamtlohnentwicklung. Bei einer Tarifdeckung von nur mehr der Hälfte der Arbeitsverhältnisse kann es da durchaus Differenzen geben. Im Moment liegt die Entwicklung der Tariflöhne oberhalb der Lohnentwicklung in nicht tarifgebundenen Bereichen.

Über das Basisniveau von 8,50 Euro wurde 2014 nicht von der Mindestlohnkommission, sondern politisch entschieden. Die darauf folgenden, alle zwei Jahre angepassten Mindestlohnsätze werden dann vom Ministerium für Arbeit und Soziales in einer Rechtsverordnung umgesetzt. Bei der bisherigen Steigerung um durchschnittlich 17 Cent pro Jahr würde es 17 Jahre dauern, bis zwölf Euro erreicht sind – dann natürlich auch auf einem anderen Preisniveau. Umso wichtiger ist die zeitnahe politische Festlegung einer neuen Basis, auf der dann die weiteren Steigerungen wie bisher aufbauen müssen. Eine neue Mindestlohnkampagne könnte das befördern.

Für die Gewerkschaften stehen dabei die Folgen eines Zwölf-Euro-Niveaus für die gewerkschaftliche Tarifarbeit und für die Entwicklung der gewerkschaftlichen Machtressourcen im Mittelpunkt. Um das besser einschätzen zu können, werden zunächst die Erfahrungen mit den bisherigen Mindestlohnsätzen betrachtet.

Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns wird auch von den Gewerkschaften als Erfolg gesehen. Grundlage war aber eine langanhaltende tarifpolitische Defensive und gewerkschaftliche Schwäche. Bis in die 1990er Jahre wurden die gesellschaftlichen Lohnuntergrenzen durch Tarifverträge definiert. Starke Gewerkschaften und Flächentarifverträge sicherten den meisten Beschäftigten tarifvertragliche Leistungen und damit auch einen Mindestverdienst. Das Mindestverdienstniveau legte indirekt auch unter Berücksichtigung des Lohnabstandsgebots die Höhe der Sozialhilfe fest. Gewerkschaften und Tarifparteien entschieden somit (ausgenommen waren die außertariflichen Angestelltenverhältnisse) den gesamten Bereich von Löhnen, Einkommen und abgeleiteten Sozialtransfers.

Die Zeiten eines asymmetrischen Klassenkompromisses, in denen Flächentarifverträge als normal angesehen wurden, waren vorbei, als nach der deutschen Wiedervereinigung stufenweise und systematisch Wirtschaft und Gesellschaft durch ein neoliberales Regime umgewälzt wurden. Dies wirkte sich auch auf die Tariflandschaft aus. Höhepunkt war die Agenda 2010 mit der Herstellung eines politisch gewollten Niedriglohnsektors mithilfe verschiedener Arbeitsmarktinstrumente. Die Erosion der Flächentarifverträge wurde beschleunigt, die Tarifbindung sank rapide, die Gewerkschaften verloren Mitglieder, organisatorische Machtresourcen nahmen ab. Vor allem bei einfachen Tätigkeiten wurden Bereiche ohne Tarifbindung geschaffen und Dienstleistungen in geringer bezahlte Tarifbereiche ausgelagert.

7.2 Wirkungen des gesetzlichen Mindestlohns

Bei der erstmaligen Einführung des Mindestlohns lagen eine Reihe von Tarifverträgen im Dienstleistungsbereich unterhalb von 8,50 Euro. Die Tarife des öffentlichen Dienstes und der industrielle Bereich waren nicht betroffen. Branchenspezifische Mindestlöhne nach dem Arbeitnehmerentsendegesetz lagen bis auf wenige Ausnahmen über 8,50 Euro. Tarifliche Löhne unter 8,50 Euro fielen bis Ende 2017 unter eine Ausnahmeregelung. Deshalb geht das Statistische Bundesamt davon aus, das von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns die Tarifarbeits nur wenig betroffen war (Destatis 2017, S. 39).

Anders sieht es aus, wenn die nicht tarifgebundenen Bereiche betrachtet werden. Dies zeigt sich an den Verdienststeigerungen der Leistungsgruppen mit niedrigen Arbeitsanforderungen des Arbeitsplatzes. Die Löhne für ungelernte Arbeit stiegen im Jahr 2015 überdurchschnittlich stark um 4,1 Prozent, ebenso bei einfachen Tätigkeiten von geringfügig Beschäftigten, deren Löhne um 4,6 Prozent zulegten, während die Verdienste von Vollzeitbeschäftigten nur um 2,7 Prozent wuchsen.

Der Mindestlohn wirkt stärker bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten als bei Bestehen einer Tarifbindung. Die Bruttostundenverdienste nicht tarifgebundener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegt in

Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten um knapp einen Euro pro Stunde (bzw. 18 Prozent) niedriger als in tarifgebundenen (Destatis 2017, S. 36).

Wie wichtig die Stärkung der Tarifbindung in Deutschland ist, zeigt auch das unterschiedliche Ausmaß der Umgehung des Mindestlohns. Schätzungen zufolge gibt es diese Umgehung in Betrieben mit Tarifbindung in 4,1 Prozent aller Fälle. Kommt noch ein Betriebsrat dazu, sind es nur 3,1 Prozent. Ist beides nicht vorhanden, steigt die Zahl der Gesetzesverstöße auf 13,6 Prozent (von der Heiden 2018).

Durch die geringe Tarifbindung und das insgesamt niedrigere Lohnniveau im Osten Deutschlands betrifft der Mindestlohn den Osten deutlich stärker als den Westen. 22 Prozent der Beschäftigten mit Löhnen unter 8,50 Euro im Osten standen neun Prozent im Westen gegenüber. Auch der Kaitz-Index, ein Maßstab für die Lohnspreizung, der das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst und dem Mindestlohn anzeigt, ist mit 55 Prozent im Osten wesentlich höher als im Westen (41 Prozent) (Schulten 2017, S. 138).

War die Tariflandschaft bei der Einführung des Mindestlohns noch relativ wenig betroffen, änderte sich das bei der ersten Anhebung auf 8,84 Euro ab Januar 2017. Sechs Prozent aller tarifvertraglichen Vergütungsgruppen lagen unter 8,84 Euro und mussten angehoben werden. Dies betraf 69 Prozent aller Tarifgruppen im Friseurhandwerk, 40 Prozent in der Floristik, 26 Prozent in der Landwirtschaft, 22 Prozent im Gartenbau und zwölf Prozent im Fleischerhandwerk (laut WSI Niedriglohn-Monitoring, siehe Bispinck 2017b, S. 7).

Das Auslaufen der Ausnahmeregelung für branchenbezogene Mindestlöhne Ende 2017 führte durch den neu geltenden Mindestlohnsatz von 8,84 Euro vor allem in der Fleischindustrie, bei Wäschereidienstleistungen, im Gartenbau, in der Land- und Forstwirtschaft sowie bei der Zeitungszustellung ab 2018 zu deutlichen Lohnanhebungen.

Zum 1. Januar 2019, d.h. bei der nächsten Anhebungsstufe auf 9,19 Euro, mussten nochmals zwei Prozent der Vergütungen angepasst werden. Weitere Branchen, so die Textil- und Bekleidungsindustrie sowie die Leih- und Zeitarbeit, werden dadurch von den Anhebungen erfasst (ebd., S. 3f).

Und in Tarifgebieten, in denen seit Jahren nicht mehr verhandelt worden war (meist wegen nicht mehr vorhandener Tarifmächtigkeit) und in denen auch keine Branchenmindestlöhne gelten, wurden die ehemaligen unteren Tarifsätze durch den gesetzlichen Mindestlohn verdrängt: so bei der Bekleidungsindustrie Ost, im Fleischerhandwerk Sachsen, im Bewachungsgewerbe Niedersachsen, bei Holz und Kunststoff Mecklenburg-Vorpommern, im Metallhandwerk Sachsen, im privaten Verkehrsgewerbe Thüringen, bei Steine-Erden Saarland und bei anderen (ebd., Tabellenanhang).

Die gesetzliche Anhebung führte in der Konsequenz zu überdurchschnittlichen Einkommenssteigerungen bei den von Niedriglöhnen besonders betroffenen Beschäftigtengruppen, wie Frauen, Gering-qualifizierten, Beschäftigten in Ostdeutschland und bei Minijobs, die zunehmend in sozialversicherungspflichtige Teilzeit umgewandelt wurden und werden (ebd., S. 11).

7.3 Branchenmindestlöhne

Für 18 Branchen bestanden im Jahr 2017 allgemeinverbindliche tarifliche Branchenmindestlöhne, die auf dem Arbeitnehmerentsendegesetz, dem Tarifvertragsgesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz basierten. Diese Mindestlohnsätze liegen inzwischen alle über dem gesetzlichen Mindestlohn. Das war vor 2018 anders, als es noch die Ausnahmeregelung für Tarifverträge gab, deren Sätze niedriger lagen. So bestanden 2017 in vier Branchen noch Mindestlöhne unter 8,84 Euro (Bispinck 2017b, S. 2).

Die Spanne der Branchenmindestlöhne reichte Anfang 2019 von 9,49 Euro bei der Leih-/Zeitarbeit (und damit nur wenig über dem gesetzlichen Mindestlohn von 9,19 Euro) bis zu 17,25 Euro bei den Geld- und Wertdiensten in Nordrhein-Westfalen. Es werden häufig nicht nur die einfachen Tätigkeiten so tarifiert, sondern auch darüber liegende Qualifikationsstufen wie Gesellin und Geselle oder Fachwerkerin und Fachwerker bis hin zu Berufstätigkeiten mit Bachelorabschlüssen. So beträgt der Mindestlohn im pädagogischen Bereich in der beruflichen

Aus- und Weiterbildung 15,79 Euro pro Stunde. Die größte Branche ist die Pflege mit 800.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und einem Mindestlohn von 11,05 Euro (West) bzw. 10,55 Euro (Ost). In sieben Branchen liegen Mindestlöhne ganz oder in Teilen schon jetzt oberhalb von zwölf Euro, z.B. im Gebäudereiniger-Handwerk mit 700.000 Beschäftigten, bei der Glas- und Fassadenreinigung (West) bei 13,82 Euro. Im beschäftigungsintensiven Bauhauptgewerbe (560.400 Beschäftigte) beträgt der Mindestlohn 12,20 Euro. Bei einer Anhebung des allgemeinen Mindestlohns auf zwölf Euro wäre hier nur mit geringen Anpassungen zu rechnen (WSI-Tarifarchiv).

7.4 Einkommenswirkungen

Die Einführung des Mindestlohns hat zu überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen im unteren Bereich der Lohnverteilung geführt und dabei insbesondere in Ostdeutschland die unteren Löhne deutlich angehoben.

Der Stundenlohn des Fünf-Prozent-Quantils – d.h. diejenige Lohnhöhe, die von fünf Prozent der abhängig Beschäftigten unterschritten wird – stieg von 6,83 Euro vor Einführung des Mindestlohns auf 7,58 Euro im Jahr 2016, also um elf Prozent. Das Zehn-Prozent-Quantil stieg von 8,08 Euro Ende 2014 auf 8,78 Euro im Jahr 2016, also um 8,7 Prozent. Der Median-Stundenlohn stieg im gleichen Zeitraum lediglich um fünf Prozent (Herzog-Stein et al. 2018, S. 2). Die Zuwächse im unteren Lohnbereich übertrafen also deutlich die allgemeine Lohnentwicklung. Die Verbreitung von Niedriglöhnen konnte damit eingedämmt werden.

Anders verhält es sich beim Verhältnis vom Mindestlohn zum sozialen Mindestschutz. Ein zentrales Argument in der Gesetzesbegründung war, dass ein Lohn nicht unterhalb des Existenzminimums liegen dürfe. Die hohe Zahl von „Aufstockerinnen“ und „Aufstockern“, die trotz Vollzeitbeschäftigung Anspruch auf zusätzliche SGB-II Leistungen haben, hat sich jedoch nicht geändert (ebd., S. 5f.).

In der Begründung des Mindestlohn-Gesetzes von 2014 war zu

lesen, dass das Fehlen eines Mindestlohns zu einem Lohnunterbietungswettbewerb zulasten der sozialen Sicherungssysteme führen könne. Dieser Zusammenhang besteht immer noch. Das Mindestlohniveau ist zu niedrig, um die Sozialsysteme nachhaltig zu entlasten. Das gilt auch für die Arbeitslosenversicherung. Nach kurzzeitigem Sinken ist die Zahl der Aufstockerinnen und Aufstocker im Jahr 2017 wieder angestiegen, und zwar auf mehr als 192.000 Fälle. Die Lohnspaltung wirkt fort. Die Branchenmindestlöhne, die oberhalb des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns liegen, verändern diesen Befund nicht grundsätzlich. Auch sie sind in den meisten Fällen nicht ausreichend hoch.

7.5 Kontrolle und Umsetzung

Defizite bei der Umsetzung des Mindestlohns gibt es vor allem auf der betrieblichen Ebene. Eine große Anzahl von Beschäftigten, vor allem in Betrieben ohne betriebliche Interessenvertretung und Tarifbindung, wird oft unterhalb des Mindestlohns bezahlt (Herzog-Stein et al. 2018, S. 11). Es ist von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen.

Es bedarf daher zusätzlicher Instrumente zur Umsetzung und Einhaltung der Mindestlohnsätze:

- Personelle Verstärkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit beim Finanzministerium;
- Einführung eines Verbandsklagerechts, um den Gewerkschaften Klagen für Mitglieder zu ermöglichen, die häufig eine Einzelklage scheuen;
- Erhöhung der Tarifbindung durch leichtere Allgemeinverbindlichkeits-Erklärungen nach dem Tarifvertragsgesetz.
- Hilfreich sind auch die Vergabe- und Tariftreuegesetze, die es inzwischen in fast allen Bundesländern gibt. Hier gilt bei Vergabe von öffentlichen Aufträgen ab einem festgelegten Schwellenwert zwingend die Einhaltung der jeweiligen Branchenmindestlöhne. Ein einzuhaltender Mindestlohn kann dabei auch über dem allgemeinen Mindestlohn liegen. So plant Berlin, den Vergabemindestlohn auf elf Euro anzuheben.

7.6 Makroökonomische Erwägungen

Der Mindestlohn hat zu einem deutlichen Anstieg der Löhne in einem Teil des Niedriglohnbereiches geführt. Um Niedriglöhne weiter einzudämmen, bedarf es einer Anpassungsrate, die mittelfristig über der Entwicklung der Tariflöhne liegen müsste. Das würde auch die Nachfrage stärken, da die Erhöhungen vollständig in den Konsum fließen würden. Die Binnenwirtschaft zu stärken und Konsumimporte zu beleben, hätte auch Einfluss auf die Leistungsbilanz.

Eine solche strukturelle Anhebung des Mindestlohns wäre das nächste Mal Anfang 2021 möglich, für dieses und das nächste Jahr sind die Mindestlohnsätze bereits festgelegt. Auf jeden Fall müsste der Deutsche Bundestag noch in dieser Legislaturperiode gesetzgeberisch tätig werden.

Die Forderungen von Gewerkschaften und von SPD, Grünen und Linken sehen einen Mindestlohn von zwölf Euro vor und damit eine Niveauanhebung von 30 Prozent. Je länger sich die strukturelle Anhebung verzögert und je kleiner die einzelnen Schritte sind, desto höher muss ein neues Mindestlohniveau über einem Stundenlohn von zwölf Euro liegen, um die erwünschten Effekte zu erreichen. Schließlich steigen in dieser Zeit auch die Preise und das allgemeine Lohnniveau.

Die unzureichende gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung in Deutschland vor allem vor Beginn der Krise 2008/2009 hatte auch mit dem „Ausfransen“ der Lohnstruktur am unteren Rand zu tun. Das begann zwar außerhalb des Bereiches der Tarifbindung, wirkte dann aber auf die Tarifverträge zurück. Um die niedrigen Löhne überhaupt noch zu tarifieren, waren die Gewerkschaften bereit, neue Niedriglohngruppen zu akzeptieren (z.B. neue E 1 in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes). Diese waren vielfach unterhalb der späteren Mindestlohnschwelle von 8,50 Euro angesiedelt. Versuche, insgesamt die unteren Tarifgruppen stärker anzuheben, waren wegen der Konkurrenz des noch niedriger liegenden tariflosen Bereiches begrenzt bzw. scheiterten.

Im Ergebnis hat der Mindestlohn also auch die Tarifverträge nach unten hin abgesichert. Er ist inzwischen zu einem Lohnanker geworden,

der auch auf die darüber liegenden Tarifgruppen zurückwirkt. Denn die gesetzliche Anhebung der unteren Lohngruppen stellt nach den vorliegenden Erfahrungen eine deutliche Unterstützung dar, auch einen Anstieg in darüber liegenden Lohngruppen durchsetzen zu können, um die Lohnabstände zu erhalten.

Damit eine Gewerkschaftsmitgliedschaft für Beschäftigte als lohnend erscheint, muss zunächst die unterste Tarifgruppe über dem Mindestlohn angesiedelt sein. Sonst würde eine gesetzliche Regelung quasi eine Gewerkschaft in der Tarifarbeit ersetzen. Darüber bildet gewerkschaftliche Tarifarbeit aber auch Tarifhierarchien ab, bei der die Abstufungen der verschiedenen Tarifgruppen zueinander den Beschäftigten als gerecht erscheinen. Eine Lohndifferenzierung nach Schwierigkeit der Tätigkeit, notwendiger Qualifikation, Fachlichkeit, Selbstständigkeit, Verantwortung und Erfahrung ist im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geboten und wird von diesen aktiv eingefordert.

Werden nun durch Mindestlohnanhebungen lediglich die Löhne der untersten Lohngruppen erhöht, erscheint dies für andere als nicht mehr gerecht. Einfachste und einfache Tätigkeiten, die eine Anleitung erfordern, müssen sich daher in der Lohnhöhe unterscheiden. Die darüber liegenden Löhne müssen also ebenso steigen. Diese „Spillover-Effekte“ (Herzog-Stein et al. 2018) verändern die Lohnverteilung unmittelbar oberhalb der gesetzlichen Lohnuntergrenze in einer nicht unerheblichen Größenordnung. Bei 65 Prozent der Betriebe führte der Mindestlohn zu einer Verringerung der Lohnspreizung. Aber immerhin bei 14 Prozent gab es darüber hinaus positive Spillover-Effekte in den nächsthöheren Lohngruppen. In abgeschwächter Form wirkten die Erhöhungen also auch auf Teile des Tarifgitters, sodass auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in höheren Vergütungsgruppen indirekt und ohne Einsatz von Tarifmächtigkeit von der Einführung des Mindestlohns profitierten (Bispinck 2017).

Beide Effekte – die Erhöhung ganz unten und die Sekundäreffekte darüber – führten insgesamt zu einer Lohnkompression. So verringerte sich das Verhältnis von tariflichen Höchst- zu Niedrigst-Verdiensten zwischen 2014 und 2017 im Gastgewerbe um 7,2 Prozent und in der Land- und Forstwirtschaft um 1,9 Prozent (Destatis 2017). Im Bä-

ckereihandwerk und bei den Friseurinnen und Friseuren wurde die Kompression ebenfalls beobachtet.

7.7 Auswirkungen eines Mindestlohns von zwölf Euro auf einzelne Branchen

Eine Anhebung des Mindestlohns auf zwölf Euro pro Stunde würde diese Effekte verstärken und qualitativ verändern. Viele Branchen wären von Überschlagseffekten und Lohnkompression tangiert.

In der Bauwirtschaft West würden die Lohngruppen 1–3, im Osten die Lohngruppen 1–4 direkt von diesem Mindestlohnsatz profitieren. Weitere Beispiele sind das Gaststätten- und Hotelgewerbe NRW mit den Tarifgruppen 1–4a, in der Systemgastronomie die Tarifgruppen 1–4 (Lohn- und Gehaltstarifverträge).

Im Elektrohandwerk, bei den Gebäudereinigern, den Geld- und Wertdiensten, den Gerüstbauern, der Leih- und Zeitarbeit, dem Maler- und Lackierhandwerk, den Schornsteinfegerinnen und Schornsteinfegern und in der Pflegebranche liegen die Branchenmindestlöhne in einzelnen Lohnstufen z.T. deutlich unter zwölf Euro und müssten angehoben werden (WSI Tarifarchiv 2019).

Unter zehn Euro pro Stunde (Zahlen unter zwölf Euro liegen dazu nicht vor) liegen 83 Prozent aller Vergütungsgruppen im Friseurhandwerk, 80 Prozent in der Floristik, 42 Prozent in der Landwirtschaft, 29 Prozent im Hotel- und Gaststättengewerbe, 20 Prozent in der Zeitarbeit usw. (Bispinck 2017b, Tabellenanhang, eigene Berechnungen). Auch im öffentlichen Dienst (TVöD und TvL) liegen fünf Vergütungsgruppen unter zwölf Euro. Auf alle Tarifverträge der Multibranchengewerkschaft ver.di bezogen liegen laut WSI-Mindestlohn-Monitoring 23,8 Prozent aller Tarifgruppen unter zwölf Euro.

Nicht betroffen wären von einem Zwölf-Euro-Mindestlohn die Tarifverträge der chemischen Industrie, der Metall- und Elektroindustrie, beim Bau, bei den Banken und bei der Eisen- und Stahlindustrie. Hier beginnen die Stundenlöhne bei 13 bis 15 Euro.

In absteigender Reihenfolge nach der Zahl der in der Branche Be-

beschäftigt würden Tarifverträge auf zwölf Euro pro Stunde angehoben werden müssen bei:

- den öffentlichen Diensten,
- dem Groß- und Einzelhandel,
- der Zeitarbeit,
- den Hotel- und Gaststätten,
- dem privaten Verkehrsgewerbe,
- der Gebäudereinigung,
- dem Kfz-Gewerbe,
- dem Metallhandwerk,
- der Kunststoffverarbeitung und
- weiteren 20 Branchen mit jeweils unter 200.000 tarifvertraglich Beschäftigten (alle Angaben aus Bispinck 2017b).

Würden die Tarifverträge in diesen Branchen angepasst werden müssen, wären davon mehr als elf Millionen Beschäftigte betroffen, das sind zwei Drittel aller tarifgebundenen Bereiche.

7.8 Übergreifende Schlussfolgerungen

In vielen dieser Branchen liegen nicht nur die untersten Lohngruppen unter zwölf Euro, sondern auch die darüber liegenden einfachen Tätigkeiten und Anlerntätigkeiten bis hin zu Tätigkeiten mit einjähriger Qualifikation. Erst ab einer dreijährigen Berufsqualifikation liegen die Stundententgelte flächendeckend darüber.

Dieses Ergebnis hat auf den Spillover-Effekt gravierende Auswirkungen. Meist müssen mindestens die vier unteren Tarifgruppen untereinander neu justiert werden. Insbesondere wäre auch auf einen deutlichen Einkommenssprung bei den Tätigkeiten mit dreijähriger Qualifikation zu achten.

Die einfachste Methode, die Abstände zueinander gleich zu halten, wäre eine Anhebung der gesamten Tabelle wie in einem Fahrstuhl. Dies würde zu einer Lohnanhebung zunächst in der untersten Gruppe auf zwölf Euro und dann darauf aufbauend aller weiteren Stufen bei unver-

KAPITEL 7

ändertem Stufenabstand führen. Die gesamte Tabelle würde um bis zu 30 Prozent angehoben werden. Diese Variante ist wenig realistisch.

Würde es zu einer Tarifkompression kommen wie schon beim Mindestlohn von 8,84 Euro, müssten die unteren und mittleren Vergütungsgruppen neu zueinander austariert werden, was insgesamt zu überdurchschnittlichen Lohnerhöhungen führen würde. Aufgrund der hohen Zahl von profitierenden Beschäftigten würde sich die Verteilungsposition der abhängigen Arbeit insgesamt deutlich ändern, die Lohnquote würde steigen, und die Entgeltdifferenzen vor allem zwischen Dienstleistungen und dem industriellen Bereich würden sich verringern. Insgesamt würden die Tarifdifferenzen zwischen den Branchen vermindert. Verändern würde sich bei einem Mindestlohn von zwölf Euro auch das Verhältnis von gesetzlichen Regelungen zur Tarifautonomie. War zu Beginn der Mindestlohn ein Schutz gegen zu tiefe Lohnsenkungen, greift er bei dieser Höhe indirekt in die Tarifgestaltung selbst ein und ordnet in Teilen das Tarifsystem neu. Der Gesetzgeber würde hier Aufgaben der Tarifparteien übernehmen, die zu einer solchen Neuordnung allein nicht mehr in der Lage sind.

Tarifautonomie und Gesetzgebung sind somit immer weniger alternativ zu sehen. Sie sind aufeinander bezogen, Gewerkschaften und Gesetzgeber müssen gemeinsam handeln. Daher erfordert eine dringend notwendige Kampagne für einen Mindestlohn von zwölf Euro einen übergreifenden gewerkschaftlichen und politischen Ansatz. Die Gewerkschaften könnten das dann verknüpfen mit einer stärkeren Fokussierung auf die oberhalb des Mindestlohns liegenden Entgeltgruppen, in der die überwiegende Anzahl der Beschäftigten eingruppiert ist. Dies könnte dann zu einer Revitalisierung der Gewerkschaften in diesem Sektor führen.

Literatur

Bispinck, R. (2017): Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohn-Monitorings, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, Düsseldorf, S. 523–532.

- Bispinck, R. (2017b): WSI Niedriglohn-Monitoring 2017. Mindestlöhne und tarifliche Niedriglöhne im Jahr 2017. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 83, Düsseldorf.
- Herzog-Stein, A./Lübker, M./Pusch, T./Schulten, T./Watt, A. (2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. WSI Policy Brief Nr. 24, Düsseldorf.
- Schulten, T. (2017): WSI-Mindestlohnbericht 2017. WSI Mitteilungen 2/2017, Düsseldorf, S. 135–141.
- Spannagel, D. (2018): Dauerhafte Armut und verfestigter Reichtum. WSI-Verteilungsbericht 2018, WSI Report Nr. 43, Düsseldorf.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2017): Verdienste auf einen Blick, Wiesbaden.
- Von der Heiden, M./Himmelreicher, R. (2018): Mindestlohn und Lohngerechtigkeit. Eine qualitative Untersuchung im Auftrag des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), SOEPpapers Nr. 1013, Berlin.
- WSI-Tarifarchiv (2019): Mindestlöhne in Deutschland, https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_50804.htm.

8 Pflegepolitik im kurzatmigen Reparaturmodus

Die Behebung des Pflegenotstandes ist eine der wichtigsten sozialpolitischen Herausforderungen. An seinem Entstehen hat die Politik wesentlichen Anteil aufgrund der in der ersten Hälfte der 1990er Jahre vorgenommenen Weichenstellung Richtung Markt und Wettbewerb. Sie schuf Raum für eine im internationalen Vergleich übermäßig stark ausgeprägte Privatisierung der Leistungserbringung bei der Krankenhaus- wie der Langfristpflege. Bei der Langfrist- respektive Altenpflege kommt verschärfend ein hoher Grad an Fragmentierung ebenso hinzu wie ein wachsender Grad an Kostenprivatisierung. Die Pflegeversicherung leistet nur gedeckelte Zuschüsse. Verbesserungen bei der Bezahlung und Personalausstattung müssen über steigende Eigenanteile voll von den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen beglichen werden. Trotz zu geringer Personalausstattung bei gleichzeitig schlechter Bezahlung der Altenpflegekräfte stellen die Eigenanteile für einen Großteil der Betroffenen schon jetzt eine finanzielle Überforderung dar; ohne höhere öffentliche Ausgaben bleibt die Aufwertung der Altenpflege daher auch weiterhin ein bloßes Lippenbekenntnis.

Nicht der Bedarf von Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf steht im Mittelpunkt, sondern die Generierung von Erlösen sowie die Senkung von Kosten. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik kritisiert diese Fehlsteuerung. Sie geht zulasten der Versorgungsqualität sowie der Arbeitsbedingungen des Pflegepersonals. Statt einen Paradigmenwechsel weg von der Gewinnorientierung vorzunehmen und den Lippenbekenntnissen zur Aufwertung der Pflege entschlossene Taten folgen zu lassen, kommt die Politik über kleinteilige Reparaturmaßnahmen nicht hinaus. Nach dem Komplettversagen der schwarz-gelben Koalition gab es in der zurückliegenden Legislaturperiode unter der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD zumindest einige Verbesserungen. Von der Einführung eines längst überfälligen erweiterten Pflegeverständnisses abgesehen, reichten diese aber nicht aus, um der

weiteren Zuspitzung des Pflegenotstandes zu entgehen. Der von der neuen Großen Koalition an den Tag gelegte Pflegeaktionismus setzt dies insoweit fort, als erneut nur Reparaturen im Detail angegangen werden. Primär die Krankenpflege, nicht jedoch die Altenpflege profitiert davon.

Diesem „weiter so“ setzt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik eine Pflegepolitik entgegen, die sich verabschiedet von den gescheiterten Ideen der Ausrichtung auf Markt und Wettbewerb und stattdessen Kurs nimmt auf eine öffentliche Bedarfsökonomie mit Personalausstattungen, die sich an fachlich begründeten Sollbesetzungen für gute Pflege orientieren.

8.1 Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat sich in der zurückliegenden Dekade wiederholt den Fehlentwicklungen in der Pflege und bei sozialen Dienstleistungen insgesamt gewidmet. Im MEMORANDUM 2009 wurde als wesentlicher Faktor für die im internationalen Vergleich große soziale Dienstleistungslücke das Zurückbleiben bei der Schaffung eines flächendeckenden öffentlichen Angebots an Care-Leistungen für Kinder zum einen und für Senioren zum anderen identifiziert (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2009, S. 151ff.). Konträr zu den skandinavischen Ländern, die die sozialen Dienste staatsförmig ausgestaltet haben mit überwiegend öffentlicher Leistungserbringung, hat sich Deutschland weniger bei der Kinderbetreuung, dafür aber umso mehr bei der Pflege für eine Strategie der Vermarktlichung und der Marktschaffung entschieden. Zum einen hielt die Idee des Marktwettbewerbs Einzug in die Krankenhauspflege. Zum anderen fungiert bei der Altenpflege die Mitte der 1990er Jahre geschaffene Pflegeversicherung als Instrument der Marktschaffung. Aus unterschiedlichen Gründen wurde in beiden Bereichen eine massive personelle Unterbesetzung und Personalfluktuation zur Regel. Standards guter Pflege und Betreuung kommen im Ergebnis nur bei einer Minderheit der Krankenhäuser und Altenpflegedienste zur An-

wendung. Zugleich stehen die Einkommen und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten unter hohem Druck.

In den vergangenen Jahren haben sich die Fehlentwicklungen krisenmäßig zugespitzt. Die Negativfolgen des seit Ende der 1980er Jahre eingeschlagenen Marktkurses interagieren dabei mit der politisch ausgebremsten Aufwertung pflegerischer Berufe (vgl. etwa Schroeder 2017) und der systematischen Unterfinanzierung der Altenpflege. Notwendig wäre ein grundlegender Kurswechsel bei der Organisierung, Steuerung und Finanzierung der Pflege. Dazu aber fehlt der politische Wille. Die Politik verharrt im Dauer-Reparaturmodus, erreicht damit jedoch wenig. Die Kluft zwischen den pflegepolitischen Herausforderungen und der Pflegerealität wächst. In der öffentlichen Wahrnehmung stieg die Pflege so zu den Top-Themen auf, bei denen breite Bevölkerungsmehrheiten ein entschlossenes Eingreifen der Politik erwarten. Bei einer repräsentativen Befragung im Auftrag von STEGdoc/STEGmed (STEGmed 2018) befanden im Sommer 2018 neun von zehn Befragten, dass die Bundesregierung die Probleme jahrelang nur vor sich hergeschoben habe, statt Lösungen anzupeilen, und forderten mehr staatliche Einmischung.

Wenn hier von Altenpflege die Rede ist, meint dies die Langfristpflege (LTC = Long Term Care) insgesamt, unabhängig vom Alter der Pflegebedürftigen. Die Bezeichnung „Altenpflege“ verdeutlicht lediglich, dass überwiegend alte Menschen betroffen sind. Der Altenpflegenotstand war ein Thema in den MEMORANDEN 2012 (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2012, S. 183ff.) und 2014 (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2014, S. 225ff.). International zählt LTC zum Gesundheitswesen, wobei zwischen einer Gesundheits- und einer Sozialkomponente unterschieden wird. Die Sozialkomponente spielt in Deutschland kaum eine Rolle (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, Abbildung auf S. 155); die öffentlichen Ausgaben in Prozent des BIP wurden von 0,04 Prozent im Jahr 2000 auf 0,02 Prozent im Jahr 2015 abgesenkt – verglichen mit BIP-Anteilen zwischen 0,22 Prozent (Dänemark) und 1,28 Prozent (Niederlande) in den Ländern, wo LTC hinsichtlich beider Komponenten als öffentliche Aufgabe ausgeprägt ist. Ursachen sind die große Bedeutung informeller

Betreuung durch Angehörige sowie problematische Entwicklungen beim Ehrenamt, das zunehmend in eine Lückenbüsserfunktion gedrückt wird bis hin zu dem, was Gisela Notz (2010) als Prekarisierung der „freiwilligen“ Arbeit beschreibt. Das subsidiäre deutsche Staatsmodell schlägt so voll durch. Auch die Gesundheitskomponente bleibt von der allgemeinen Gesundheitsversorgung separiert und öffentlich unterfinanziert, obwohl Deutschland im internationalen Vergleich eines der teuersten Gesundheitssysteme aufweist. Im MEMORANDUM 2018 wurden die systemisch getrennten Bereiche der Kranken- und Altenpflege, von denen die Altenpflege in sich nochmals stark zerklüftet ist, einer gemeinsamen Betrachtung unterzogen. Die entwickelten Forderungen (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 161ff.) bleiben aktuell.

Nachfolgend wird der Faden aus den MEMORANDEN 2009, 2012, 2014 und 2018 weitergesponnen. Zunächst erfolgen eine knappe Darstellung sowie eine historische Einordnung und Bewertung der zurückliegenden wie der aktuellen Pflegepolitik. Die neue Große Koalition aus CDU/CSU und SPD startete aktionistisch mit Maßnahmen zur Notstandseindämmung. Die Pflege soll aus der Negativspirale, in der sie steckt, herausgeholt und aufgewertet werden, damit nicht länger auf Kosten der Pflege gespart wird, so Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU). Was genau an gesetzlichen Änderungen beschlossen wurde und welche weiteren Schritte absehbar sind, wird einer kritischen Bewertung unterzogen. Lippenbekenntnisse, die Pflege von der Verbesserung der Versorgungsqualität über die Aufwertung der pflegerischen Berufe bis zur Entlastung pflegender Angehöriger aufwerten zu wollen, gibt es schließlich schon lange. Stets aber blieb es dann bei wenigen Verbesserungen im Klein-Klein. Diesem Versagen werden zwei Kontrastfolien gegenübergestellt: zum einen das niederländische Beispiel, wo der Bereich der Nicht-Schwerstpflege kommunalisiert wurde. Zum anderen der historische Rückblick auf die Krankenhauspolitik der 1970er Jahre. Einen Pflegenotstand gab es auch in den 1960er Jahren. Mit einer Mehr-Staat-Strategie wurde er erfolgreich bearbeitet. Ergo gehört das starre Festhalten an einem gescheiterten System nicht zwingend zur deutschen politischen DNA.

8.2 Problemverwaltung statt Problemlösung: eine Bilanz

Wenn gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen nicht als öffentliche Dienste organisiert und erbracht, sondern den Mechanismen von Markt und Wettbewerb überantwortet werden, geraten zentrale Zukunftsinteressen der Gesellschaft leicht unter die Räder. Dies gilt für öffentliche Güter insgesamt. Bei der Pflege, einem Bereich personenbezogener Dienste, hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in den MEMORANDEN 2012 und 2014 herausgearbeitet, in welchem Ausmaß im unterfinanzierten und leistungsseitig zwischen Familie und Markt angesiedelten deutschen Altenpflegesystem die professionelle Leistungserbringung von schlechten Arbeitsbedingungen geprägt ist und die Qualität der Dienste an den Herausforderungen guter Versorgung entlang integrierter Versorgungsketten vorbeigeht. Anders als die Altenpflege ist das Krankenhauswesen zwar als Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge mit weitgehender Vollfinanzierung der Patientenversorgung ausgestattet. Wie im MEMORANDUM 2018 ausgeführt (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 142ff.), haben neoliberale Strukturreformen jedoch auch in diesem Sektor des Gesundheitssystems den Geist von Markt und Wettbewerb zur Entfaltung gebracht. Die versprochene Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven bei zugleich besserer Qualität trat allerdings nicht ein. Verändert hat sich lediglich das Muster der Fehlanreize. Sanktioniert werden rote Zahlen; die Nichterfüllung guter fachlicher Standards bleibt dagegen unsanktioniert. Gewinnerzielung erfolgt nämlich im neuen Entgeltsystem der Fallpauschalen (DRG) durch Mengenausweitung bei denjenigen Interventionen, die besonders hoch vergütet werden, und durch Einsparungen bei gering vergüteten Leistungen sowie zu Lasten guter pflegerischer Versorgung. Notwendig wäre eine Gesundheitspolitik, die das Patientenwohl bei der medizinischen wie bei der pflegerischen Versorgung in den Mittelpunkt rückt. Weder bei der Alten- noch bei der Krankenhauspflege kann davon die Rede sein.

8.2.1 *Vom Komplettversagen zu Verbesserungen im Klein-Klein*

Der Großen Koalition, die von November 2013 bis Oktober 2017 und nach dem Nichtzustandekommen einer Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, FDP und Grünen nun erneut die Pflegepolitik wesentlich prägt, kann einiges an Verbesserungen attestiert werden. Der Kontrast zur Pflegepolitik der 17. Legislaturperiode ist auffällig. Die damalige Koalition aus CDU/CSU und FDP war unter den von der FDP gestellten Gesundheitsministern (zunächst Philipp Rösler, dann Daniel Bahr) pflegepolitisch komplett gescheitert. Bei der Krankenhauspflege wurde die sich verschärfende pflegerische Unterbesetzung gar nicht erst als gesundheitspolitisches Thema angenommen. Die Versprechen (Koalitionsvertrag 2009, S. 84f.) lauteten: neues Pflegeberufegesetz, „neue, differenziertere Definition der Pflegebedürftigkeit“, bessere Orientierung der Pflege an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen, bessere Vereinbarkeit von Beruf und Pflege. In allen vier Zielbereichen scheiterte die Koalition. Die Neuordnung der Pflegeberufe und die Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs kam bereits gesetzgeberisch nicht zustande. Beim Thema „bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ gab es mit dem Familienpflegezeitgesetz von 2011 zwar eine Regelung. Sie ging am Bedarf pflegender Angehöriger jedoch komplett vorbei. Das mit hochbürokratischen Regelungen versehene Gesetz enthielt noch nicht einmal einen Rechtsanspruch auf eine befristete Auszeit, von der Schaffung von Lohnersatzansprüchen ganz zu schweigen. Erwartungsgemäß geriet es zum peinlichen Flop mit weniger als 140 Inanspruchnahmen pro Jahr (vgl. Deutscher Bundestag 2016). Kaum weniger peinlich waren die Ergebnisse bei dem Versuch, für eine bessere Ausrichtung der Pflege am individuellen Bedarf dadurch zu sorgen, dass Pflegenoten die Markttransparenz erhöhen. Die Vorstellung ging dahin, dass sich Pflegebedürftige und ihre Angehörigen auf dem Pflegemarkt das für sie passende Heim auswählen können, wenn ihnen als „Verbraucher“ Pflegenoten als Orientierungsinstrument zur Verfügung stehen. Die mit der Einführung von Pflegenoten beauftragte Selbstverwaltung aus Kassen und den am Markt untereinander im Wettbewerb stehenden Pflegediensten

gestaltete das Bewertungssystem dann aber so, dass auch Heime mit schlechter Personalausstattung und grenzwertiger pflegerischer Versorgung eine sehr gute Bewertung erhalten können. Wie wenig die Pflegenoten aussagen, zeigt der Kontrast zwischen der Selbstbewertung und den Rügen, die Deutschland international erhält. Während z.B. im Oktober 2018 die Durchschnittsnote der Pflegeheime bei 1,2 (sehr gut minus) lag, ging im Sozialausschuss der Vereinten Nationen die Klage dahin, dass in deutschen Pflegeheimen vieles im Argen liege und die Würde älterer Menschen nicht genügend beachtet werde (Tagesspiegel vom 20.12.2018).

Gemessen am Komplettversagen der schwarz-gelben Koalition brachte die letzte Große Koalition einiges zustande. Am wichtigsten: Nach zehnjähriger Diskussion wurde der Pflegebedürftigkeitsbegriff endlich so erweitert, dass nun auch Menschen mit Demenz systematisch in den Leistungsbezug einbezogen sind. Entscheidend für die Feststellung der Pflegebedürftigkeit sind seit 2017 nicht mehr somatische Defizite, sondern der Grad an Selbstständigkeit einer Person. Die Pflegeberufe wurden neu geregelt (Pflegeberufegesetz [PfIBG] vom 17.07.2017), und aus dem Flop des Familienpflegegesetzes wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass es ohne Rechtsanspruch und zumindest einen Einstieg in eine Lohnersatzregelung – dann aber nur für zehn Tage – nicht geht. Einige der seit Jahren überfälligen Anpassungen an geänderte Lebensrealitäten wurden damit endlich vorgenommen, allerdings nur halbherzig-inkonsequent. Dass von der Erweiterung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes gut eine halbe Million Menschen profitieren würden, war bekannt. Es war daher absehbar, dass ein Großteil dieser Menschen Anträge auf die Zuerkennung eines Pflegegrades nach dem neuen Begutachtungsverfahren stellen und erhalten würde. Weder finanziell (Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung) noch personell (Verbesserung der Attraktivität pflegerischer Berufe, um das benötigte Personal zu gewinnen) wurde dafür angemessen vorgesorgt. Im Gegenteil: Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung wurde erstens nicht halb so hoch angehoben, wie es für die Umsetzung der Reform mindestens erforderlich gewesen wäre; gleichzeitig wurde zweitens auch noch Beitragsstabilität bis 2022 gesetzlich festgeschrieben. Statt

KAPITEL 8

Druck aus dem unterfinanzierten Altenpflegesystem zu nehmen, wurde dieser weiter erhöht. Vermutlich hoffte man, dass die in der Folge getroffenen, vielfach restriktiven Begutachtungsentscheidungen und Aufnahmestopps bei überlasteten Pflegediensten einen Teil der Leistungsberechtigten so in die Resignation treiben, dass vermehrt auf informelle Pflege ausgewichen wird. In gewissem Umfang scheint das zynische Kalkül aufgegangen zu sein; die für 2017 registrierte Zunahme informeller Pflege legt es nahe (vgl. Destatis 2018). Die so erzielte Einsparung konnte das Entstehen von Defiziten in der Pflegekasse aber nicht verhindern. Im Jahr 2017 überstiegen die Ausgaben der gesetzlichen Pflegeversicherung die Beitragseinnahmen um 2,6 Milliarden Euro (Einnahmen: 36,3 Milliarden Euro; Ausgaben: 38,9 Milliarden Euro). Im Jahr 2018 entstand zwischen dem ersten und dem dritten Quartal ein Defizit von drei Milliarden Euro (Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Januar 2019, Tabelle X.11, S. 63). Notwendig wurde eine Anpassung des Beitragssatzes. Die mit dem Gesetz (Entwurf: Bundestagsdrucksache 19/5464) vom 26. November 2018 zum 1. Januar 2019 wirksam werdende Erhöhung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte auf nunmehr 3,05 Prozent (Kinderlose: 3,3 Prozent) soll zu jährlichen Mehreinnahmen von 7,6 Milliarden Euro führen.

In erster Linie dient die Beitragsanpassung (Änderung von § 55 I SGB XI) der Deckung gestiegener Ausgaben. Doch statt dies zum Anlass zu nehmen, endlich die Erarbeitung eines tragfähigen Konzeptes für eine nachhaltige öffentliche Finanzierung der Altenpflege auf den Weg zu bringen, wurde die Beitragserhöhung erneut mit dem Versprechen einer Beitragsstabilität bis 2022 verknüpft. Sollte es dabei bleiben, wäre der Preis hoch. Wichtige Stichworte lauten: finanzielle Überforderung der Pflegebedürftigen, deren Alterseinkünfte schon heute vielfach nicht ausreichen, um damit die Eigenanteile bei stationärer Versorgung zu tragen; keine Angleichung der Bezahlung von Altenpflegerinnen und Altenpflegern an die von Krankenpflegerinnen und Krankenpflegern; keine nachhaltige Personalstärkung durch Umsetzung einer bedarfsoorientierten Personalbemessung.

Auch die seit Langem überfällige Neuordnung der Pflegeberufe ist durch Halbherzigkeiten und Widersprüche geprägt. Zwar wird der

Anachronismus, dass Altenpflegeschülerinnen und -schüler vielfach noch Schulgeld bezahlen müssen, endlich der Vergangenheit angehören. Weniger positiv stellen sich freilich die Neuordnung der Pflegeberufe und die Perspektiven dar, die sich daraus für die Altenpflege abzeichnen. Einerseits wird die Ausbildung auf Generalistik umgestellt, womit Deutschland einen Schritt unternimmt, den andere Länder schon vor Jahrzehnten gegangen sind. Dies jedoch nur, um im nächsten Schritt die Grundlage dafür zu schaffen, dass die Altenpflege der Krankenpflege in der Hierarchie der Pflegeberufe untergeordnet bleibt. Das Festhalten an drei selbstständigen Pflegeberufen (Kranken-, Alten- und Kinderpflege) verfolgte von Beginn an genau dieses Ziel, auch wenn die Begründung eine andere war. Angeblich ging es um den Schutz der Altenpflege vor einer Niveauabsenkung. Tatsächlich ging es genau gegenteilig um die Absicherung einer bereits in Aussicht genommenen Niveauabsenkung. Zu befürchten steht – hier ist Dielmann (2019) beizupflichten – ein Aufweichen und Unterlaufen der in den Heimgesetzen der Bundesländer niedergelegten Fachkraftquote. Wenn Bundesländer zukünftig, was sich abzeichnet, Regelungen dahingehend treffen, dass auch Assistenzpersonal mit nur zweijähriger Ausbildung auf die Fachkraftquote angerechnet wird, dann sinkt das professionelle Niveau. Mit der Ausbildungs- und Prüfungsverordnung vom 10. Oktober 2018 sind die Weichen in diese Richtung gestellt worden.

8.2.2 Kommunalisierung von Verantwortung? Andernorts, nicht in Deutschland

Im MEMORANDUM 2014 hat sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für Leistungsintegration im Rahmen der Schaffung kommunaler Infrastrukturen von Pflege und Betreuung ausgesprochen (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2014, S. 237ff.). Zughaft hatte sich auch die Große Koalition für die 18. Legislaturperiode vorgenommen, die Rolle der Kommunen zu stärken und auszubauen (Koalitionsvertrag 2013, S. 85f.). Mit dem III. Pflegestärkungsgesetz vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I Nr. 65) sollte dieser Auftrag gesetz-

geberisch umgesetzt werden. Faktisch herausgekommen ist jedoch eine Nullnummer. Weder wurde der doppelte Privatvorrang, wonach freigemeinnützige und gewerbliche Pflegedienste Vorrang haben vor öffentlichen Diensten (§ 11 I SGB XI), dahingehend geändert, dass die Leistungserbringung durch die Kommunen nicht länger der subsidiären Nachrangigkeit unterliegt, noch wurden Kompetenzen und die dafür erforderlichen Finanzressourcen an die Kommunen übertragen. Geöffnet wurde eine Tür für die Entstehung weiterer Doppelstrukturen, indem nun auch Gemeinden die Übernahme einer gewissen Verantwortung auf dem Feld der Beratung von Pflegebedürftigen und ihrer Angehörigen ermöglicht wird. Dies noch nicht einmal regulär und auf Dauer gestellt, sondern eingeengt auf 60 befristete Modellvorhaben (§ 123 SGB XI; § 71 SGB XII).

In scharfem Kontrast dazu steht die in den Niederlanden zum 1. Januar 2015 erfolgte Übertragung der Gesamtzuständigkeit für die Pflege und Betreuung von nicht dauerhaft schwerstpflegebedürftigen Menschen an die Kommunen. Für die Cure- und die Care-Komponente der Langfristpflege – im Kern für einerseits die medizinische Behandlungspflege und andererseits die Betreuung, Aktivierung und Alltagsunterstützung - existieren nun separate Systeme. Die Pflege von Menschen mit dauerhaftem Intensivpflegebedarf erfolgt beitragsfinanziert über das Langzeitpflegegesetz (WLZ 2015); die Betreuung und Unterstützung von Menschen, deren Selbstständigkeit weniger stark eingeschränkt ist, wird von den Kommunen im Rahmen des Sozialunterstützungsgesetzes (WMO 2015) organisiert. Das WMO 2015 ersetzt das WMO 2007, mit dem lediglich Teilzuständigkeiten an die Kommunen übertragen worden waren.

Die Trennung wirft Schnittstellenprobleme auf, die es in den vollintegrierten skandinavischen Systemen so nicht gibt. Der niederländische Weg ist gleichwohl von Interesse. Mit Deutschland teilen die Niederlande nämlich drei zentrale Gemeinsamkeiten: Erstens besteht ein Pflichtversicherungssystem, zweitens spielen freigemeinnützige und kirchliche Anbieter bei der Leistungserbringung eine große Rolle, drittens ist die Versorgung in hohem Maße vermarktlcht. Wie in Deutschland führten auch in den Niederlanden Wettbewerb und Ver-

marktlichung zu einer hochgradig fragmentierten Leistungserbringung, die öffentlich kaum steuerbar ist. Die 2006 vorgenommene Schaffung eines einheitlichen Krankenversicherungsmarktes, auf dem öffentliche und private Kassen untereinander im Wettbewerb stehen, sollte zu mehr Kosteneffizienz führen. Tatsächlich jedoch explodierten danach die Gesundheitsausgaben (siehe Kroneman et al. 2016, S. 58ff.). Die Kommunalisierung verfolgt vor diesem Hintergrund primär das Ziel, die Ausgabenentwicklung bei den LTC-Leistungen unter Kontrolle zu bekommen. Dazu wurde eine Schneise in die zerklüftete Versorgungslandschaft geschlagen, über die durch Bündelung eine effektivere und effizientere Leistungserbringung möglich wird. Im neuen System haben kommunale Gemeindeschwestern eine Schlüsselstellung. Sie nehmen über spezielle Assessments („Küchendialoge“) Bedarfsfestlegungen vor und sind koordinierend tätig. Die persönlich benötigten Einzelleistungen organisiert auf Anforderung die Gemeinde. Beim Wie haben die Gemeinden weitgehende Freiheit. Die Alternative besteht in einem persönlichen Budget, das die Pflegebedürftigen beantragen können. Über die Gewährung entscheidet jetzt aber die Gemeinde, und anders als früher stellt das persönliche Budget nur noch einen Verfügungsrahmen dar. Die Rechnungen der beauftragten Dienstleister müssen bei der Social Insurance Bank eingereicht werden. Nicht mehr die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen managen das persönliche Budget, sondern die Social Insurance Bank tut es.

Ob die an die Kommunen transferierten Finanzmittel – rund zehn Prozent der öffentlichen Gesundheitsausgaben – auskömmlich sind, ist strittig (siehe Kroneman et al. 2016, S. 180ff.). Die häusliche Pflege eingeschlossen, betrug das Budget zunächst 7,1 Milliarden Euro (ebd., S. 82). Vor der Reform war das Ausgabenniveau höher, und für die Zukunft gibt es zudem Einsparauflagen. Die Regierung setzt darauf, dass die Lücke durch Effizienzgewinne geschlossen wird und sich zugeleich auch die Qualität dadurch verbessert, dass die Leistungspakete passgenauer werden. Aus der niederländischen Perspektive sind die finanziellen Einschnitte gravierend. Die Messlatte ist dabei aber das alte Vollversicherungssystem, dem in Deutschland nur ein System mit gedeckelten Teilleistungen gegenübersteht. Für Deutschland wäre es

ein enormer Fortschritt, wenn der Sicherstellungsauftrag für Pflegebedürftige, die keine intensive Dauerpflege benötigen, von der Pflegeversicherung auf die Kommunen überginge und diese dann ähnlich hohe Finanzzuweisungen erhielten wie die niederländischen Gemeinden.

Ob die Kommunalisierung ein Erfolg wird, bleibt abzuwarten. Im ersten Jahr ging es teilweise chaotisch zu. Mittlerweile aber scheinen die meisten Gemeinden ihrer neuen Verantwortung mehr oder weniger gerecht zu werden (so The Netherlands Institute 2018). Einiges spricht dafür, dass durch die Bündelung der Gesamtzuständigkeit für Care-Dienste bei den Kommunen der Fragmentierung von Leistungen ein wirksames Korrektiv erwächst, was auch in Deutschland bitter nötig wäre.

8.3 Die Pflegepolitik der neuen Koalition bleibt der Grundlogik der etablierten Systeme verhaftet

Zwischen dem enormen gesetzgeberischen Aufwand und dem, was die Pflegepolitik in den zurückliegenden Legislaturperioden erreicht hat, besteht ein krasses Missverhältnis. Kaum überraschend sah sich daher die neue Große Koalition zu Beginn der 19. Legislaturperiode mit der Aufgabe konfrontiert, den Pflegenotstand verstärkt politisch zu bearbeiten. Dass die im Koalitionsvertrag vom 7. Februar 2018 vorgesehenen Sofort-Maßnahmen nur die Qualität des berühmten Tropfens auf den heißen Stein haben, hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* bereits im MEMORANDUM 2018 kritisiert (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 162). Am 1. Januar 2019 sind nun das Gesetz zur Stärkung des Pflegepersonals (Pflegepersonal-Stärkungsgesetz, PpSG) sowie die mit der Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung (PpUGV) des Gesundheitsministeriums vom 5. Oktober 2018 übergangsweise verfügten Personaluntergrenzen in Kraft getreten. Gesetz und Verordnung zielen auf eine bessere Personalausstattung und bessere Arbeitsbedingungen in der Kranken- und Altenpflege als Ergebnis folgender Maßnahmen:

- **Mehr Stellen in vollstationären Altenpflegeeinrichtungen:** Seit Januar 2019 wird die Neueinstellung von bis zu 13.000 zusätz-

lichen Pflegevollkräften öffentlich refinanziert. Das geschieht auf Antrag und gestaffelt nach der Anzahl der Heimbewohnerinnen und Heimbewohner: Bei bis zu 40 Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern kann eine halbe Stelle beantragt werden, bei mehr als 120 Bewohnerinnen und Bewohnern können es bis zu zwei sein. Die Zusatzkräfte sind für die medizinische Behandlungspflege vorgesehen. Zur Finanzierung zahlt die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) jährlich einen pauschalen Betrag an den Ausgleichsfonds der gesetzlichen Pflegeversicherung. Die private Pflegeversicherung soll sich anteilig beteiligen.

- **Entlastungen durch die Förderung von Investitionen in die Digitalisierung:** Mit dem Ziel, Fachkräfte in der Pflege zu entlasten, unterstützt die Pflegeversicherung einmalig über eine 40-prozentige Co-Finanzierung die Anschaffung digitaler Technikausstattungen mit bis zu 12.000 Euro.
- Änderungen bei der Pflegestellenfinanzierung im Krankenhaus: Das mit dem Krankenhausstrukturgesetz von 2015 eingeführte Pflegestellen-Förderprogramm wird über das Jahr 2018 hinaus fortgeführt und dahingehend geändert, dass jede zusätzliche oder aufgestockte Pflegestelle am Bett voll von der Krankenversicherung finanziert wird. Gleches gilt für Tarifsteigerungen rückwirkend ab dem Jahr 2018. Die bisherige Obergrenze und der Krankenhaus-Eigenanteil von zehn Prozent entfallen. Die Regelungen gelten bis zum Inkrafttreten einer grundsätzlichen Neuregelung der Pflegepersonalkostenfinanzierung.
- **Volle Refinanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Krankenhauspflege:** Ausbildungsvergütungen von Auszubildenden in der Krankenpflege werden bislang nur anteilig refinanziert, mit dem Ergebnis, dass zu wenig ausgebildet wird. Um einen Anreiz für mehr Ausbildung zu setzen, werden ab 2019 die Ausbildungsvergütungen vollständig von den Kostenträgern refinanziert.
- **Krankenhausindividuelle Vergütung von Pflegepersonalkosten:** Ab 2020 soll die Krankenhausvergütung auf eine Kombination von Fallpauschalen (DRG) und einer Pflegepersonalkostenvergütung umgestellt werden. Die Pflegepersonalkostenvergütung wird dazu

auf ein Pflegebudget umgestellt, das auf den krankenhausindividuellen Pflegekosten basiert. Das Verhältnis von eingesetztem Pflegepersonal zu individuellem Pflegeaufwand gibt Aufschluss darüber, ob eine Klinik viel oder wenig Personal einsetzt. Um die Patientensicherheit zu gewährleisten, dürfen Krankenhäuser einen noch festzulegenden Wert nicht unterschreiten. Die DRG-Berechnungen werden im Gegenzug um diese Pflegepersonalkosten bereinigt. Zur Umsetzung ist die Selbstverwaltung gesetzlich beauftragt, die DRG-Vergütung ohne die Pflegekostenanteile in der Patientenversorgung auszuweisen. Auf dieser Grundlage sollen Krankenhäuser und Kostenträger vor Ort Vereinbarungen zur Pflegepersonalausstattung und zur entsprechenden krankenhausindividuellen Kostenerstattung treffen. Die zweckentsprechende Mittelverwendung ist nachzuweisen mit Rückzahlung dann der nicht zweckgerecht verwendeten Mittel.

- **Vornahme einer temporär angelegten Mindeststellenbesetzung durch Rechtsverordnung des Bundesgesundheitsministeriums:**

Im Jahr 2015 wurden die Spitzenverbände der Kassen und Krankenhäuser (GKV-SV und DKG) beauftragt, bis zum 30. Juni 2018 „verbindliche Pflegepersonaluntergrenzen“ für sechs „pflegesensitive Bereiche“ festzulegen (§ 137i Abs. 1 SGB V). Sollte zum Stichtag keine verbindliche Vereinbarung vorliegen, hatte das Bundesgesundheitsministerium (BGM) die Regelung durch Rechtsverordnung direkt vorzunehmen. Da die Selbstverwaltung keine Einigung erzielte, nahm das BGM im Verordnungswege eine Festlegung für vier sogenannte pflegesensible Bereiche vor. Danach sind ab dem 1. Januar 2019 schichtbezogen folgende Relationen von Patientinnen und Patienten pro Pflegekraft festgelegt: erstens in der Intensivmedizin bei Tagschicht 2,5:1 und bei Nachschicht 3,5:1; zweitens in der Geriatrie bei Tagschicht 10:1 und bei Nachschicht 20:1; drittens in der Unfallchirurgie bei Tagschicht 10:1 und bei Nachschicht 20:1; viertens in der Kardiologie bei Tagschicht 12:1 und bei Nachschicht 24:1 (§ 6 PpUGV). Die Verordnung tritt außer Kraft, wenn sich die Spitzenverbände der Selbstverwaltung doch noch auf Personaluntergrenzen verständigt haben, frühestens am 1. Januar 2020.

- **Fortsetzung des Krankenhausfonds für weitere vier Jahre:** Im Rahmen der Krankenhausstrukturreform von 2015 wurde ein Fonds eingerichtet, um bestehende Fehlentwicklungen aufgrund unzureichender Investitionsfinanzierung durch die Länder abzumildern. Fehlende Investitionsmittel müssen nämlich von den Krankenhäusern durch Eigenmittel kompensiert werden, was häufig zulasten der Pflege erfolgt. Der Fonds war befristet angelegt, wird ab 2019 nun aber für vier weitere Jahre mit einem Volumen von einer Milliarde Euro jährlich fortgesetzt, wobei die Finanzierung je hälftig über den Gesundheitsfonds und über Mittel der Länder erfolgt. Um zu verhindern, dass die Länder ihre originären Investitionsfördermittel weiter absenken, sind sie verpflichtet, ihr originäres Fördervolumen um diese Co-Finanzierungsmittel aufzustocken.

Die ergriffenen Maßnahmen bringen für die Krankenhauspflege einiges an Verbesserungen. Es ist zu begrüßen, dass Tarifsteigerungen öffentlich refinanziert werden und dass die Pflegepersonalkostenvergütung aus den DRG-Pauschalen herausgenommen und auf ein Pflegebudget umgestellt wird. Gegenüber Pflegeheimen, wo Verbesserungen bei Entgelten und Personalausstattung unverändert über steigende Eigenanteile von den Pflegebedürftigen bezahlt werden müssen, erhalten Krankenhäuser so einen deutlichen Wettbewerbsvorteil. Schon jetzt liegen die Entgelte des Krankenpflegepersonals um bis zu 25 Prozent über denen des Altenpflegepersonals. Dieses Gefälle dürfte kaum sinken. Es droht eine Sogwirkung aus der Alten- in die Krankenhauspflege. Da der Pflegearbeitsmarkt leer gefegt ist, ist ein Szenario denkbar, bei dem die wenigen Zusatzstellen des Sofortprogramms nur zusätzlich zu den Stellen hinzutreten, die schon jetzt nur auf dem Papier stehen. Noch bildet die 50-Prozent-Fachkraftquote ein Stoppschild gegen Prozesse der Dequalifizierung. Sollte die Personalnot aber weiter wachsen, sind Aufweichungen die logische Folge. Statt die Altenpflege aufzuwerten, droht ihre Abwertung gegenüber der Krankenpflege.

Eine Kernfrage lautet: Soll die Personalausstattung dem Anspruch genügen, flächendeckend und damit trägerübergreifend, in allen Einrichtungen gute Pflege zu ermöglichen, oder geht es nur darum, für

KAPITEL 8

Mindestbesetzungen so zu sorgen, dass eine Gefährdung von Patientinnen und Patienten sowie von Pflegebedürftigen vermieden wird? Stünde der pflegerische Bedarf im Mittelpunkt, wäre gleichermaßen in der Kranken- wie in der Altenpflege eine Personalbemessung zwingend, die Sollwerte vorgibt. Die Festlegung auf Mindeststandards, wie mit der Ministerverordnung vom Oktober 2018 erfolgt, könnte dann nur ein erster Schritt sein, der zudem alle bettenführenden Abteilungen umfassen müsste. Gemessen an Referenzgrößen, die der internationale Vergleich liefert, werden weit über 100.000 zusätzliche Pflegevollkräfte allein im Krankenhausbereich benötigt; die Ermittlungen von Simon (2018) bestätigen diese Größenordnung. Im Altenpflegebereich ist von einer ähnlichen Größenordnung auszugehen.

Öffentlich wird gerne suggeriert, es gehe um gute Pflege. Tatsächlich jedoch zielt die „Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung“, indem sie Vorgaben verweigert, die eine bedarfsgerechte Personalbesetzung gemäß dem Versorgungsbedarf der Patientinnen und Patienten intendieren, nur auf Gefahrenabwehr. Statt den Personalbedarf realitätsnah auf der Grundlage der in den Krankenhäusern behandelten Patientinnen und Patienten zu erheben, dienen nämlich pauschale Kostengrößen als Basis, die unabhängig vom realen Pflege- und Personalbedarf kalkuliert werden. Damit wird die gegebene Personalbesetzung nur reproduziert. Entsprechend kritisch fällt das Urteil der Fachgesellschaften aus. Obwohl die Vorgaben für die Intensivmedizin relativ betrachtet noch am besten sind, werden sie von der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) und der Deutschen Gesellschaft für Neurointensiv- und Notfallmedizin (DGNI) als völlig unzulänglich abgelehnt (vgl. etwa die DGNI-Pressemitteilung „Vorgabe von Untergrenzen nicht geeignet zur Entspannung der Personalbelastung in der Pflege“ vom 14. Januar 2019). Grundsätzlich, so die Argumentation, könnten gesetzliche Vorgaben sinnvoll sein. Die existierenden Vorgaben lägen jedoch weit unter den fachlichen Empfehlungen und seien im internationalen Vergleich im unteren Bereich angesiedelt. Problematisch sei schon die Berechnungsgrundlage. Es gehe der Politik nur darum, die 25 Prozent schlechtesten Krankenhäuser im Hinblick auf das Personal-Patienten-Verhältnis an die

übrigen 75 Prozent anzugleichen. Dies gehe in die falsche Richtung, zumal flankierende Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität des Pflegeberufs fehlten.

Um das Gesundheits- und Pflegesystem als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge zukunftsgerecht so neu auszurichten, dass der Bedarf im Mittelpunkt steht und Ernst gemacht wird mit der Aufwertung pflegerischer Berufe, hat das MEMORANDUM 2018 einen Masterplan Pflege gefordert (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 163ff.). Er sieht eine Schließung der Verdienstlücke in der Altenpflege gegenüber der Krankenpflege und einen Abbau der personellen Unterbesetzung bei der Krankenhaus- und Altenpflege im Rahmen der Etablierung einer Pflegepersonalbemessung ebenso vor wie Weichenstellungen in Richtung Vollversicherung und einer Zurückdrängung der kommerziellen Anbieterfraktionen. Nichts von diesen Bausteinen findet sich in der pflegepolitischen Agenda der derzeitigen Bundesregierung.

8.4 Krankenhauspflege: Der Blick zurück auf die 1970er Jahre lohnt

„Pflegenotstand“ herrschte auch in den 1960er Jahren, wobei die Ausbeutung des Pflegepersonals vor allem ein Problem der freigemeinnützigen Anstalten war und dort religiös als Dienst am Herrn verbrämt wurde (vgl. Simon 2000). Die Missstände wurden zunehmend öffentlich thematisiert und Bevölkerungsmehrheiten verlangten ihre Behebung. Auch in anderen Ländern stand es um die Gesundheitsversorgung nicht zum Besten. In Skandinavien und einem Teil der angelsächsischen Ländern lautete die Antwort: Übergang zu einem öffentlichen Gesundheitsdienst nach dem Vorbild des britischen National Health Service inklusive einer Aufwertung der Pflege. Vergleichbares schied für die christliche Union, die bis 1969 den Kanzler stellte, aus. Als es 1969 jedoch zu einer sozialliberalen Koalition aus SPD und FDP kam, war diese bereit, Impulse aus der internationalen Entwicklung aufzunehmen.

Die grundlegende Neuordnung des Krankenhauswesens stand auf der gesundheitspolitischen Agenda der Brandt-Regierung weit oben. Ergebnis war das Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) von 1972. Darin wurde die Krankenhausversorgung als eine öffentliche und öffentlich zu gestaltende Aufgabe definiert und der Sicherstellungsauftrag für eine gleichermaßen bedarfsgerechte wie wirtschaftliche Versorgung den Bundesländern zugewiesen. Zur Aufgabenwahrnehmung wurden diese mit der Krankenhausplanung und der Investitionsfinanzierung der in den Krankenhausplan aufgenommenen Häuser betraut. Für die Finanzierung der laufenden Ausgaben durch die Krankenkassen etablierte man das Prinzip der Deckung der Selbstkosten eines bedarfsgerecht und wirtschaftlich arbeitenden Krankenhauses (Selbstkosten-deckungsprinzip). Gewinnerwirtschaftung war untersagt.

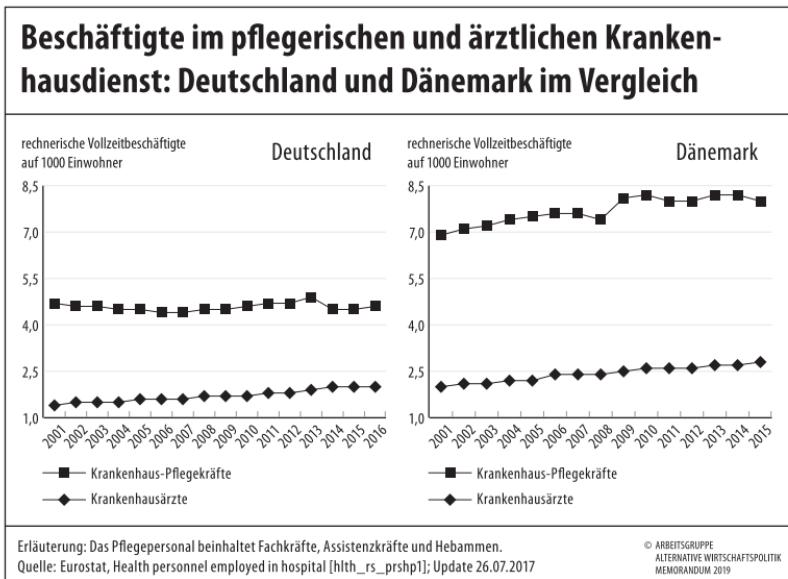
Zentrale Schwächen des deutschen Gesundheitssystems wurden durch die Reform nicht adressiert. Dies reicht von der doppelten Facharztschiene über die scharfen Sektorengrenzen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung bis zur starken Hierarchisierung zwischen ärztlichen und nicht-ärztlichen Berufen. Das beschränkte ihr Potenzial. Bezogen auf die Sicherung auskömmlicher Investitionsfinanzierung und die zügige Behebung des Notstands in der Krankenhauspflege erwies sich der vorgenommene Paradigmenwechsel jedoch als erfolgreich. Bei der Investitionsfinanzierung macht dies schon ein einfacher Vergleich deutlich: Im Jahr 2016 wurden für die Krankenhausbehandlung insgesamt rund 73 Milliarden Euro an öffentlichen Mitteln eingesetzt, darunter weniger als drei Milliarden Euro für Investitionen seitens der Bundesländer. Die Investitionsquote der Länder erreicht damit aktuell noch nicht einmal fünf Prozent; im Jahr 1972 entfielen demgegenüber 25 Prozent der Ausgaben auf die von den Ländern finanzierten Investitionen (GKV 2018).

8.4.1 Geringe Wirksamkeit der heutigen Politik indirekter Pflegestellenförderung

Nach der Abschaffung zunächst des Selbstkostendeckungsprinzips im Jahr 1993 und dann im Jahr 1995 auch der stabilisierend wirkenden Personalstellenverordnung von 1993 kam eine Negativspirale in Gang, die von den Anreizmechanismen des DRG-Preissystems noch verschärft wurde. 52.300 Pflegevollkräfte wurden im Zeitraum von 1995 bis 2007 abgebaut, dadurch entstand eine massive personelle Unterbesetzung. An dieser Personalnot, für deren Entstehen die Politik selbst die Grundlage geschaffen hat, arbeitet sich die Gesundheitspolitik seit zehn Jahren ab. Sie begann im Jahr 2009 mit dem Ersten Pflegestellen-Förderprogramm (Baustein im Krankenhausreformgesetz – KHRG 2009) und befindet sich nun in der Umsetzung der Pflegepersonalregelung vom Oktober 2018. Wohl wurden nach dem Tiefstand des Jahres 2007 Pflegekräfte zusätzlich eingestellt – bis 2017 waren es 30.200 Vollkräfte. Bezieht man die damit gegebene pflegerische Personalausstattung jedoch auf die Bevölkerung und die Entwicklung der Krankenhausfallzahlen, blieb die Politik mit ihren Korrekturversuchen recht erfolglos. Im Jahr 2017 entfielen auf eine Pflegevollkraft rechnerisch mehr Patienten-Fälle als im Jahr 2007 (2007: 57,6 Fälle, 2017: 59,2 Fälle), verglichen mit 45,4 Fällen im Jahr 1995. Die Relation von Krankenhaus-Pflegevollkräften zu Einwohnerinnen und Einwohnern hat sich zwar leicht verbessert: Nach den Daten des Statistischen Bundesamts kamen im Jahr 1995 auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner 4,3 Vollkräfte. Die Relation sank bis zum Jahr 2007 auf 3,6 und stieg dann wieder auf 4,0. Im internationalen Vergleich sind dies aber sehr schlechte Werte.

Die politisch Verantwortlichen sowie ihre Beraterinnen und Berater halten gleichwohl unbeirrt am Marktkurs fest, von dem sie sich eine Bereinigung der vermeintlich bestehenden Überkapazitäten versprechen. Es gebe viel zu viele Krankenhäuser mit viel zu vielen Krankenhausbetten und die Liegezeiten seien, obwohl seit Jahrzehnten sinkend, immer noch viel zu lang. Als Beleg wird neuerdings gerne auf die skandinavischen Länder verwiesen, vor allem auf Dänemark,

wo sich die Krankenhausversorgung in der Tat auf vergleichsweise wenige Standorte konzentriert und die Liegezeiten weit niedriger sind. Suggeriert wird: Würde die Zahl an Krankenhäusern und Planbetten auf dänisches Niveau sinken und das so frei werdende Personal auf die verbleibenden Häuser verteilt, gäbe es dort umgehend eine ähnlich gute Personalausstattung. Dies ist in doppelter Hinsicht falsch: Erstens wird verkannt, dass die Krankenhausversorgung in Skandinavien staatlich und Teil eines öffentlichen Gesundheitsdienstes ist, bei dem die primäre (Hausärztinnen und Hausärzte sowie Gesundheitszentren) und die sekundäre Versorgungsebene (Krankenhäuser) eng verknüpft sind. Zweitens bleibt ausgeblendet, dass trotz der relativ deutlich geringeren Zahl von Krankenhäusern und Planbetten auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner annähernd doppelt so viele Pflegevollkräfte kommen wie in Deutschland (vgl. Abbildung unten). Ebenfalls anders als in Deutschland wurde durch die Verbesserung der Personalausstattung dem Umstand Rechnung getragen, dass der Anteil von Patientinnen und Patienten mit erhöhtem Pflegebedarf gestiegen ist – immer mehr



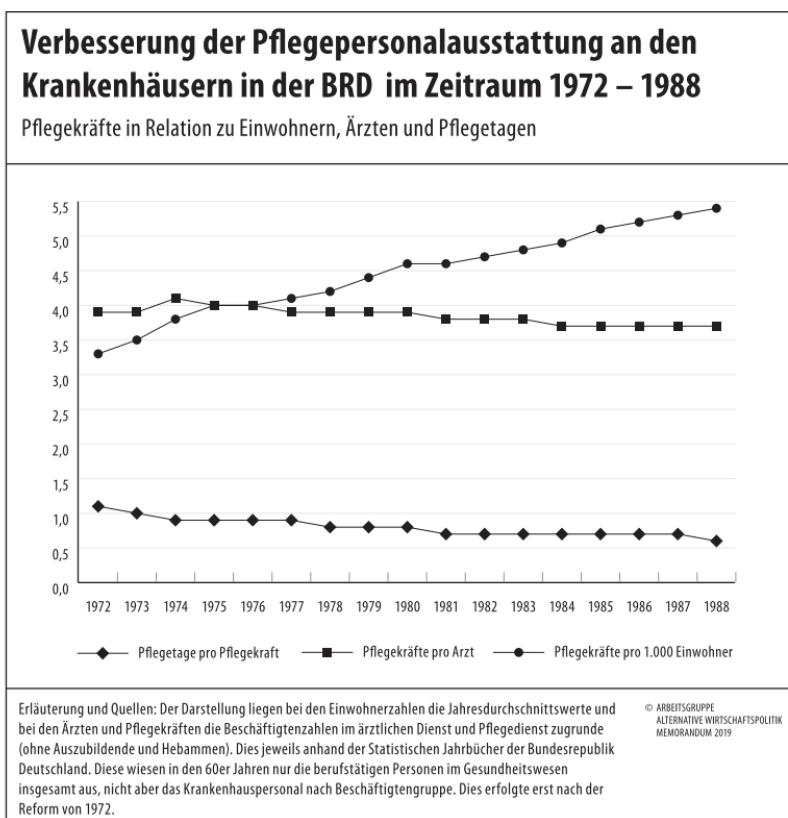
Patientinnen und Patienten sind in mehrfacher Hinsicht chronisch krank und/oder dement.

8.4.2 Pflegenotstand der 1960er Jahre wurde mit mehr Staat zügig abgebaut

Während die aktuelle Politik der nur indirekten Förderung von Pflegepersonalstellen wenig Wirksamkeit entfaltet, gelang in den 1970er Jahren eine zügige Behebung der personellen Unterausstattung. Innerhalb von nur fünf Jahren, nämlich von 1972 bis 1977, stieg die Zahl der Krankenhaus-Pflegekräfte um 47.400 und die der Krankenhausärztinnen und -ärzte um 11.000. Zur Deckung des Mehrbedarfs an Pflegepersonal wurden auch die Ausbildungskapazitäten stark ausgeweitet. Im Jahr 1972 waren 57.300 Krankenpflegepersonen in Ausbildung beschäftigt, 1977 waren es 68.900. Nach Simon (2018, S. 17) beläuft sich die derzeitige Unterbesetzung der Krankenhauspflege auf rund 100.000 Stellen. Der Beschäftigungsaufbau, der in der alten Bundesrepublik nach dem Systemwechsel von 1972 binnen einer Dekade (bis 1982) gelang, erreicht etwa diese Größenordnung. Die Zahl der regulären und in Ausbildung befindlichen Krankenpflegepersonen lag 1982 um 101.000 über dem Niveau von 1972. Die positive Entwicklung setzte sich bis Ende der 1980er Jahre fort. Da die Bevölkerung im genannten Zeitraum stabil blieb, verbesserte sich die Dichteziffer beim Krankenhauspflegepersonal so wie aus Abbildung auf S. 296 ersichtlich. Gleiches gilt für die Relation von Pflegetagen pro Pflegekraft.

Dass die Verbesserung der Personalausstattung bei den laufenden Klinikausgaben zu einem deutlichen Anstieg der Kosten führte, ist leicht nachzuvollziehen. Dies wurde als fehlende Wirtschaftlichkeit angeprangert. Die angeblich zu hohen Kosten fungierten als Hebel, um schon in den 1980er Jahren propagandistisch einen marktorientierten Systemwechsel vorzubereiten und ab 1993 über eine Kaskade von Einzelschritten auch zu vollziehen. Schon bezogen auf das prioritäre Kostendämpfungsziel weisen die neoliberalen Strukturreformen

jedoch keine besseren Ergebnisse auf, als es die vorangegangene, von der Politik für gescheitert erklärte diskretionäre Kostendämpfungs-politik tat (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2018, S. 145f.). Statt die Effektivität des Mitteleinsatzes zu steigern, änderte sich bestenfalls das Muster von Unter-, Über- und Fehlversorgungen. Zudem entstand analog zu den 1960er Jahren ein Notstand in der Krankenhauspflege, an dessen Behebung die Politik seit mehreren Legislaturperioden scheitert.



Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009): MEMORANDUM 2009. Von der Krise in den Absturz? Stabilisierung, Umbau, Demokratisierung, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): MEMORANDUM 2012. Europa am Scheideweg – Solidarische Integration oder deutsches Spardiktat, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2014): MEMORANDUM 2014. Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2018): MEMORANDUM 2018. Preis der „schwarzen Null“: Verteilungsdefizite und Versorgungslücken, Köln.
- Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zum Stand der Umsetzung des Gesetzes zur besseren Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf, 21.01.2016, BT-Drs. 18/7322.
- Dielmann, G. (2019): Das Ziel verfehlt. Anmerkungen zur Ausbildungsreform der Pflegeberufe, in: Dr. med. Mabuse, 44. Jg., Nr. 237, S. 45–48.
- GKV (2018): Investitionsbedarf der Krankenhäuser – aktuelle Auswertung bestätigt Unterfinanzierung durch die Bundesländer. Gemeinsame Pressemitteilung von GKV-Spitzenverband, Deutsche Krankenhausgesellschaft, Verband der Privaten Krankenversicherung, vom 28.03.2018.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 24.10.2009: Wachstum, Bildung, Zusammenhalt, 17. Legislaturperiode.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013: Deutschlands Zukunft gestalten, 18. Legislaturperiode.
- 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, 19. Legislaturperiode.
- Kroneman, M. et al. (2016): The Netherlands. Health System review, in: Health Systems in Transition, Vol. 18, Nr. 2, S. 1–239.

KAPITEL 8

- Notz, G. (2010): Freiwilligendienste für alle. Von der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Prekarisierung der „freiwilligen“ Arbeit, Neu-Ulm.
- Schroeder, W. (2017): Altenpflege zwischen Staatsorientierung, Markt und Selbstorganisation, in: WSI-Mitteilungen, 70 Jg., Nr. 3, S. 189–196.
- Simon, M. (2000): Krankenhauspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Historische Entwicklung und Probleme der politischen Steuerung stationärer Krankenversorgung, Wiesbaden.
- Simon, M. (2018): Von der Unterbesetzung in der Krankenhauspflege zur bedarfsgerechten Personalausstattung, HBS-Working-Paper Forschungsförderung, Nr. 096.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018): Pflegestatistik 2017 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse, Wiesbaden.
- STEGmed (2018). Studie Pflegenotstand. Einblicke in die Studie „Pflegesituation in Deutschland 2018“, <https://www.stegmed.de/studie-pflegenotstand>.
- The Netherlands Institute for Social Research (2018): The Social Support Act 2015 in practice. Local implementation of the Dutch Social Support Act (Wmo 2015), Den Haag.

Relevante Gesetze und Verordnungen

- Ausbildungs- und Prüfungsverordnung (PflAPrV) und Ausbildungsfinanziierungsverordnung (AflAFinV), veröffentlicht am 10.10.2018 (BGBl. I, Nr. 34, 10.10.2018, S. 1622).
- Pflegeberufegesetz (PflBG) vom 17.07.2017, BGBl. I, Nr. 49, 24.07.2017, S. 2581.
- Pflegepersonaluntergrenzen-Verordnung (PpUGV) vom 05.10.2018, BGBl. I, Nr. 34, 10.10.2018, S. 1632.
- Pflegepersonalstärkungsgesetz II vom 21.12.2015, BGBl. I S. 2424.
- SGB V (Fünftes Buch des Sozialgesetzbuches – Gesetzliche Krankenversicherung), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11.12.2018 (BGBl. I S. 2394).

PFLEGEPOLITIK IM KURZATMIGEN REPARATURMODUS

SGB XI (Elftes Buch des Sozialgesetzbuches – Soziale Pflegeversicherung), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2587).

SGB XII (Zwölftes Buch des Sozialgesetzbuches – Sozialhilfe), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10.07.2018 (BGBl. I S. 1117).

9 Berufliche (Aus-)Bildung: Modernisieren, lebenslanges Lernen ermöglichen, höhere Löhne!

Die berufliche Bildung in Deutschland galt lange als sehr gutes System zur Vermittlung beruflicher Qualifikationen und als Garant für einen schnellen und sicheren Übergang einer Mehrheit von jungen Erwachsenen in den Beruf. Heute verbleibt aber immer noch eine große Anzahl von jungen Erwachsenen ohne Berufsausbildung. Sie landen meist im Übergangssystem und erreichen auch nach mehreren Jahren keine Berufsausbildung. Insgesamt herrscht ein zunehmend deutlicher Mangel an Ausbildungsplätzen. Dieser wird durch regionale und branchenspezifische Passungsprobleme (z.B. erwarten Unternehmen bestimmter Branchen oft mindestens Realschulabschluss) und interessenorientierte Interpretationen oftmals fälschlicherweise als ein Bewerbermangel dargestellt. Das deutsche System der beruflichen Ausbildung bietet aber durch seine Verwertungsnähe und einen im internationalen Vergleich noch hohen Finanzierungsanteil der Kapitalseite gute Möglichkeiten für eine sinnvolle Modernisierung und die Bewältigung der zunehmenden Probleme. Für diese Modernisierung müssen Reformen angegangen werden: Die frühe Aufteilung der Kinder auf das mehrgliedrige deutsche Schulwesen bedeutet für viele Schülerinnen und Schüler eine unnötige Benachteiligung (z.B. in den verbliebenen Hauptschulen), die Zukunftschancen vernichtet und den Zugang zur beruflichen Ausbildung mehr und mehr verhindert. Hier muss in der Sekundarstufe I eine inklusive „Schule für alle“ eingeführt werden, die entsprechend dem skandinavischen Vorbild auch besser finanziert sein muss, als es die bisher in Deutschland eingeführten „Gemeinschaftsschulen“ sind. Das deutsche „Bildungsschisma“ (Baethge) zwischen beruflicher und Allgemeinbildung muss aufgehoben werden. Der Wechsel zwischen diesen Teilen des Bildungssystems muss eröffnet und gefördert und lebenslanges Lernen muss ermöglicht werden. Wo es nötig ist, müssen duale Ausbildungen akademisiert werden.

KAPITEL 9

Der Ausbildungsplatzabbau muss gestoppt werden: Über Ausbildungsplatzabgaben, -umlagen oder Ausbildungsfonds, in die Unternehmen verpflichtend einzahlen müssen, die ihrer Verantwortung für Ausbildung nicht nachkommen, muss die berufliche Ausbildung zukunftssicher gemacht werden. Die Attraktivität der beruflichen Ausbildung steigt und fällt aber vor allem auch mit der Entlohnung und den Arbeitsbedingungen in den entsprechenden Ausbildungsberufen. Hier gilt es für die Kapitalseite einiges aufzuholen. Das gilt auch für die staatlich geregelten Schulberufsausbildungen in den Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen. Hier muss z.B. über Ausbildungsvergütungen und die Abschaffung von Schulgeldern dringend nachgesteuert werden.

9.1 Leistungsfähigkeit der beruflichen Ausbildung in Deutschland im internationalen Vergleich

Noch immer, so viele Kommentatorinnen und Kommentatoren, garantiert die betriebliche Übernahme von beruflich Ausgebildeten eine im internationalen Vergleich geringe Jugendarbeitslosigkeit und eine kurze Einmündungsdauer junger Erwachsener in die berufliche Tätigkeit. So wies Deutschland nach Tschechien im November 2018 laut Eurostat im EU-Vergleich mit 6,1 Prozent der 15- bis 24-Jährigen die zweitniedrigste Jugendarbeitslosenquote aus. Da hier aber die deutsche Statistik verschiedene Gruppen von jugendlichen Arbeitslosen unterschlägt – worauf vonseiten der EU, von Sozialverbänden und Gewerkschaften immer wieder hingewiesen wird (siehe z.B. Schiltz 2014) –, ist es besser, für einen internationalen Vergleich die internationale Bildungsstatistik heranzuziehen, die den Anteil an sogenannten NEET als wichtigen Leistungsindikator ausweist (siehe OECD 2018, S. 71ff.: Indikator A2). NEET („Not in Education, Employment or Training“) sind junge Erwachsene, die sich nicht in formalen Bildungs-, Schulungs- oder Beschäftigungsverhältnissen befinden und somit in der deutschen Arbeitslosenstatistik durch das Raster fallen. Deutschland konnte zwischen 2007 und 2017 bei den NEET etliche Rankingplätze

gutmachen und befand sich 2017 im überdurchschnittlichen Bereich auf Rang 7 von 35 OECD-Staaten. Die Gruppe der NEET ist im internationalen Vergleich von besonderer Bedeutung, weil diese Gruppe, egal wie das Ausbildungssystem national ausgestaltet ist, immer ein sehr hohes Risiko aufweist, sich nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren, von Transfers abhängig zu sein oder in die Schattenwirtschaft und Kriminalität abzurutschen. Der Anteil der NEET an den 15- bis 29-Jährigen in Deutschland belief sich im Jahr 2017 auf 9,3 Prozent. Betrachtet man die Verbesserung dieses Wertes seit 2007 aber vor dem Hintergrund der ökonomischen Entwicklung, z.B. mit Blick auf die ökonomische Stärke der Bundesrepublik und den Ruf der beruflichen Ausbildung, würde man Deutschland traditionell eher auf einem der absoluten Spitzenplätze vermuten. Dabei ist es in der NEET-Statistik erst mit der großen Wirtschafts- und Finanzkrise und den ökonomischen Problemen vieler Nationen nach vorne gerückt. Warum sich Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Ländern als relativer Profiteur der großen Wirtschafts- und Finanzkrise immer noch nicht auf einem Führungsplatz befindet, wird deutlich, wenn man weiter in die Tiefe geht und z.B. auf versteckte Schwachstellen fokussiert.

9.2 Schwachstellen im internationalen Vergleich

Betrachtet man beispielsweise die 18- bis 24-jährigen NEET, dann wird deutlich, dass Deutschland trotz einer geringeren Anzahl von NEET insgesamt einen relativ großen und überdurchschnittlichen Prozentsatz an jungen Männern und einen noch größeren Anteil an jungen Frauen ausweist, die als NEET dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (Männer zu fast 60 Prozent, Frauen zu knapp über 70 Prozent). Zunächst weist der überproportionale Wert für Frauen auf schlechte Unterstützungssysteme für junge Frauen mit Kindern aus dieser Problemgruppe und auf eine schlechte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit hin. Insgesamt zeigt der große und überdurchschnittliche Anteil von NEET, die nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfü-

KAPITEL 9

gung stehen, vor allem eine schlechte Inklusion von jungen Menschen mit Handicaps oder Behinderungen an und illustriert das Problem der Förderschülerinnen und -schüler sowie deren schlechte Integration in den Arbeitsmarkt.

Am eklatantesten zeigen sich die Probleme des deutschen Ausbildungssystems am Anteil der NEET, die im Ausland geboren sind, im Vergleich zu denen, die im Inland geboren sind: Hier werden in Deutschland und Österreich mit ihren dualen Berufsausbildungssystemen für das Jahr 2017 die im OECD-Vergleich größten Unterschiede zwischen Zugewanderten und Inländerinnen und Inländern deutlich. Deutschland weist mit 16 Prozent jungen Erwachsenen zwischen 15 und 29 Jahren, die im Ausland geboren sind, einen mittleren Anteil von zugewanderten Jugendlichen auf. Diese sind jedoch zu rund 25 Prozent den NEET zuzuordnen (also weder in Beschäftigung noch in formalen Bildungsprozessen zu finden), während von den im Inland geborenen jungen Erwachsenen unter zehn Prozent den NEET zuzuordnen sind. Das zeugt von einer sehr schlechten Integrationsleistung des deutschen Bildungssystems trotz bester ökonomischer Lage.

Neuseeland als klassisches Einwanderungsland (27 Prozent zugewanderte junge Erwachsene) mit einem stark schulischen Berufsausbildungssystem weist wie ein Drittel aller OECD-Länder einen Anteilsunterschied zwischen zugewanderten und im Inland geborenen NEET von weniger als drei Prozentpunkten aus. Schweden als europäisches Land mit einer mit Deutschland sehr gut vergleichbaren Einwanderungsstruktur weist hier ebenfalls einen geringeren Unterschied von ca. sechs Prozentpunkten zwischen den im Inland und im Ausland Geborenen aus.

Um die Probleme der jungen Erwachsenen besser zu verstehen, lohnt sich zudem ein Blick auf die regionale Verteilung von NEET in Deutschland im internationalen Vergleich. Die Streuung der jungen Erwachsenen, die sich weder in (Aus-)Bildung noch in Beschäftigung befinden, ist im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich. Trotzdem fällt auf, dass manche Bundesländer fast zehn Prozentpunkte beim NEET-Anteil auseinanderliegen und in manchen Bundesländern der durchschnittliche Anteil der NEET über dem internationalen

Durchschnitt der OECD-Länder liegt, während er in anderen Bundesländern deutlich darunter liegt (OECD 2018, S. 78).

9.3 Das Übergangssystem als Krisenindikator

Dramatischer wird das Bild, wenn man die Existenz des sogenannten Übergangssystems in die Analyse einbezieht. Es kann mit Klemm (2012, S. 5) davon ausgegangen werden, dass ein großer Anteil von jungen Erwachsenen nicht zu den NEET gerechnet wird, weil diese „in einem Teil des beruflichen Bildungssystems gezählt [werden], in dem keine Berufsabschlüsse erworben werden können: im Übergangssystem“. Dieses Übergangssystem besteht je nach Bundesland aus unterschiedlichen Berufsorientierungs- oder Einarbeitungskursen wie beispielsweise in Baden-Württemberg aus dem Vorqualifizierungsjahr Ausbildung und Beruf (VAB), dem Berufseinstiegsjahr (BEJ) oder dem Vorqualifizierungsjahr Arbeit/Beruf ohne Deutschkenntnisse (VABO), „mit denen man praktische Erfahrungen in Betrieben erwerben und auch schulische Abschlüsse nachholen kann“ (Bosch 2018, S. 5). Laut älteren Evaluationen des Bundesinstituts für Berufliche Bildung (Beicht 2009) und des Bildungsforschers Klaus Klemm wird ein Bildungsabschluss je nach Maßnahme aber nur in zehn bis maximal 50 Prozent der Fälle nachgeholt. Klemm entwirft ein negatives Bild des Übergangssystems: „Hier verharren sie in Maßnahmen, aus denen vielen erst nach langer Zeit ein Wechsel in eine Berufsausbildung gelingt. Manche schaffen es auch nie [...]“ (Klemm 2012, S. 5). Gerhard Bosch vom Institut für Arbeit und Qualifikation (IAQ) entgegnet, der gängige Blick auf das Übergangssystem sei zu kritisch sei, er bilanziert aber selbst, dass nach fünf Jahren nur 75 Prozent der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss (und 85 Prozent der Realschülerinnen und Real-schüler) aus dem Übergangssystem in die Berufsausbildung übergehen (Bosch 2018, S. 5). D.h. von den rund 292.000 jungen Erwachsenen, die nach den Angaben des nationalen Bildungsberichts im Jahr 2017 in das Übergangssystem neu eingetreten sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 128), würden in fünf Jahren rund 73.000

immer noch keine berufliche Ausbildung begonnen haben. Bei einer Aufrechterhaltung der Zugangszahlen zum Übergangssystem würden also zehntausende junge Erwachsene ohne Ausbildungsperspektive produziert. Diese Schätzung erscheint sogar als relativ konservativ: Nach den Angaben des nationalen Bildungsberichts unter Bezugnahme auf die NEPS-Daten aus dem Nationalen Bildungspanel beginnen sogar nur 60 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Übergangssystems eine berufliche Ausbildung (ebd., S. 144). Aufgrund der vergleichsweise guten ökonomischen Entwicklung in Deutschland seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 und des demografischen Rückgangs an Jugendlichen sind die Übergangszahlen ins Übergangssystem zwischen 2005 und 2014 von jährlich rund 418.000 Jugendlichen zwar auf rund 253.000 Jugendliche zurückgegangen. Mit dem Anstieg der Zuwanderung seit 2015 ist die jährliche Übergangszahl aber wieder auf rund 300.000 Jugendliche angestiegen. Auch der prozentuale Anteil der Zugänge im Übergangssystem in Relation zu allen Neuzugängen im System der beruflichen Ausbildung hat sich von 36,3 Prozent im Jahr 2005 über 26,8 Prozent im Jahr 2014 auf 29,3 Prozent im Jahr 2017 nur leicht abgesenkt. D.h. das duale (2017: 49,2 Prozent) und das Schulberufssystem (2017: 21,5 Prozent) schaffen es auch in ökonomisch guten Zeiten mit einem massiven Beschäftigungsaufbau nicht, mehr als rund 70 Prozent der Nachfrage nach beruflicher Ausbildung von Seiten der Jugendlichen zu decken (ebd., S. 128).

Durch den wichtigen Trend zur Höherqualifizierung der Jugendlichen bleiben dabei diejenigen mit den niedrigsten oder keinen Bildungsabschlüssen auf der Strecke: 16 Prozent der Jugendlichen mit mittlerem Abschluss, 50 Prozent der Jugendlichen mit Hauptschulabschluss und über 70 Prozent der Jugendlichen ohne Schulabschluss landen im Übergangssystem. Interessanterweise haben diese Trends kaum etwas mit der sogenannten und vermeintlich nicht vorhandenen „Ausbildungsreife“ der jungen Erwachsenen zu tun, die im Übergangssystem landen. Denn aufgrund regelmäßiger Befragungen innerhalb des Nationalen Bildungspanels (NEPS) lässt sich zeigen, dass die Kompetenzen von Hauptschülerinnen und Hauptschülern im dualen und im Übergangssystem weitestgehend gleich sind. „Frictionen bei

der Ausbildungseinmündung hängen offensichtlich viel weniger von den Kompetenzen der Jugendlichen ab, als dies in der Öffentlichkeit mitunter diskutiert wird“ (ebd., S. 141). Wie oben schon im internationalen Vergleich dargelegt, bestehen vor allem für Jugendliche mit Migrationshintergrund noch stärkere Diskriminierungen auf dem Ausbildungsmarkt, als es der Bildungsabschluss erklären kann.

Es lässt sich also feststellen, dass der Ausbildungsmarkt immer mehr zu einem Markt für junge Erwachsene ohne Migrationshintergrund mit einem mindestens mittleren Abschluss wird. Im Jahr 2016 hatten nur noch rund 24 Prozent der Neuzugänge im dualen System und rund 18 Prozent der Neuzugänge im Schulberufssystem einen Hauptschulabschluss. Im dualen System liegt der Prozentsatz von jungen Erwachsenen mit (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung mit rund 23 Prozent inzwischen fast gleichauf. Im Schulberufssystem übersteigt er mit ebenfalls rund 23 Prozent jenen von ehemaligen Hauptschülerinnen und Hauptschülern deutlich. Hier zeigt sich eine schleichende Höherqualifizierung als Zugangsvoraussetzung für eine berufliche Ausbildung. Die Unternehmen forcieren die zunehmende Exklusion von Absolventinnen und Absolventen der Hauptschulen, weil sie immer mehr Wert auf eine höhere Vorbildung legen und die Ausbildungsberufe inhaltlich im Sinne einer „Kompetenzrevolution“ (mehr selbstgesteuertes, projekthaftes Vorgehen, mehr Informatik- und Sprachkenntnisse usw.) immer anspruchsvoller werden.

9.4 Die Rückläufigkeit des Ausbildungsmarktes, regionale und fachberufliche Variationen

Gleichzeitig lässt sich seit 2007 eine insgesamt rückläufige Entwicklung auf dem Ausbildungsmarkt feststellen: „Die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge verringerte sich bis 2017 im Vergleich zu 2007 um 16 % von 625.885 auf 523.290 [...]. Im selben Zeitraum verzeichnete das Ausbildungsplatzangebot einen Rückgang um 11 % von 644.028 auf 572.226, die Ausbildungsplatznachfrage ging um 20 % auf 603.510 zurück, wobei sich der Rückgang ab 2013

verlangsamt hat und das Angebot 2017 wieder leicht zunahm [...]. Die anhaltende Lücke zwischen Angebot und Nachfrage lässt nach wie vor eine größere Zahl von Jugendlichen (bundesweit ca. 30.000) mit geringen Ausbildungschancen [zurück]“ (ebd., S. 132). Deutlich erscheint der elfprozentige Rückgang von Ausbildungsbetrieben (vgl. BMBF 2018, S. 76, Schaubild 16) zwischen 2009 (481.135) und 2016 zu sein (426.375). Entsprechend gestiegen ist die zunehmende Anzahl der Betriebe, die keine Verantwortung mehr für die Zukunft der Bevölkerung und eine ausreichende Versorgung mit Fachkräften übernehmen möchte (2009: 1.582.573; 2016: 1.724.641). Trotz einer sehr guten wirtschaftlichen Entwicklung und eines Beschäftigungsaufbaus sanken in vielen Branchen wie beispielsweise im Maschinenbau, in der Automobilindustrie sowie in der Herstellung von Metallerzeugnissen und Datenverarbeitungsgeräten von 2013 bis 2016 die Ausbildungsquoten von 5,1 Prozent auf 4,9 Prozent. Auch die Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge ging in diesem Zeitraum zurück (IG-Metall-Vorstand 2018). Das Vertrackte daran ist, dass die Ausbildungslücke regional sehr ungleich ausfällt, weshalb in der Öffentlichkeit oftmals das Bild entsteht, es stünden genügend Ausbildungsplätze bereit. Dabei herrscht in fast drei Vierteln aller Arbeitsagenturbezirke ein Mangel an Ausbildungsplätzen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 8). Beurteilt man die Lage mit den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts aus einem Urteil von 1980 (BVerfGE 55, 274 – Berufsausbildungsabgabe), besteht nur in rund sieben Prozent der Arbeitsagenturbezirke wirklich eine freie Berufswahl, weil dort das Ausbildungsangebot die Ausbildungsnachfrage der Jugendlichen um mindestens 12,5 Prozent übersteigt (eigene Berechnungen nach BIBB 2018, S. 19). Trotzdem gibt es einige Regionen (vor allem in Bayern) mit prosperierendem Mittelstand, in denen Ausbildungsplätze nicht besetzt werden können und die die öffentliche Wahrnehmung eines Auszubildendenmangels prägen. Interessanterweise werden zusätzlich, trotz der großen Nachfrage, viele Ausbildungsplätze nicht besetzt, und es bestehen gravierende Passungsschwierigkeiten in vielen Agenturbezirken. D.h. Jugendliche finden keinen Ausbildungsplatz, bei gleichzeitig freibleibenden Ausbildungsplätzen. Auch hier spielt

vor allem der schleichend gestiegene Anspruch der Unternehmen an die schulische Vorbildung ihrer Auszubildenden eine wichtige Rolle, weshalb Jugendliche mit Hauptschulabschluss, die einen Ausbildungsplatz suchen, nicht eingestellt werden. Gleichzeitig sind junge Menschen nicht unendlich mobil (z.B. Minderjährige) und können dem regional ungleich verteilten Lehrstellenangebot nicht einfach hinterherziehen. Besonders bitter für Jugendliche mit keinem oder einem niedrigen Schulabschluss ist nun aber, dass vor allem Klein- und Kleinstunternehmen in den vergangenen Jahren ihr Ausbildungssangebot immer mehr zurückgefahren haben (Baas/Baethge 2017, S. 30), denn sie waren es, die auch Jugendlichen mit Hauptschulabschluss stärker eine Chance gegeben haben. Des Weiteren findet auch ein versteckter Wandel in den angebotenen Ausbildungsberufen statt. Anspruchsvolle industriell-technische Ausbildungsberufe verwandeln sich immer mehr in postsekundäre und tertiäre Ausbildungsformen. Am deutlichsten wird der Wandel im Schulberufssystem. Aufgrund des sehr großen Bedarfs an Fachkräften im Care-Bereich, z.B. aufgrund des massiven Ausbaus des vorschulischen Kinderbetreuungsbereichs, hat sich deren Anteil verdoppelt. Ausbildungsangebote in informationstechnischen und kaufmännischen Assistenzberufen wurden dagegen im Schulberufssystem reduziert. Vor allem an Berufsfachschulen wurden solche Ausbildungsangebote massiv abgebaut. Gerade für junge Männer aus bildungsberechtigten Haushalten gehen dadurch Ausbildungsmöglichkeiten verloren, die ihren Berufswünschen entsprechen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, S. 129f.).

9.5 Zur Lebenssituation fachberuflich Ausgebildeter

Oftmals wird in der Diskussion um die berufliche Ausbildung das Argument stark gemacht – beispielsweise von Julian Nida-Rümelin oder auch der AfD –, es habe in den vergangenen Jahren einen „Akademisierungswahn“ gegeben. D.h. viele junge Menschen strömten, getrieben von einem „Wahn“ infolge einer Verkennung ihrer realen und materiellen Situation, in die akademische Ausbildung, sodass ein

KAPITEL 9

Mangel an Auszubildenden entstehe, der die berufliche Bildung und den Wirtschaftsstandort gefährde. Es ist jedoch festzustellen (siehe oben), dass die Unternehmen aufgrund ihrer sinkenden Ausbildungsbereitschaft und aufgrund ihrer erhöhten Nachfrage nach Auszubildenden mit höherer schulischer Qualifizierung (mindestens mittlerer Abschluss) die traditionelle Integrationsfunktion der beruflichen Ausbildung für alle Jugendlichen zunehmend in Frage stellen. Diese realen und für die Jugendlichen schon lange und deutlich am Schicksal älterer Kohorten wahrnehmbare Entwicklung ist die Basis für leistungs- und sehr stark auf Höherqualifizierung orientierte Einstellungen bei jungen Erwachsenen, wie sie bei Befragungen schon lange zutage treten (z.B. Niemann-Findeisen schon 2011 für die IG Metall). Hier fällt dann der neoliberalen Diskurs, scheinbar mit Bildungschancen statt mit sozialstaatlicher Umverteilung Armut verhindern zu wollen – als Legitimationsfigur für die Politik des neoliberalen Sozialstaatsabbaus und der schwarzen Null –, auf fruchtbaren Boden. Die jungen Menschen glauben, sich nur über erhöhte Bildungsanstrengungen absichern zu können. Gleichzeitig erleben junge Erwachsene, wie ein „zu niedriger“ Bildungsabschluss in die vermeintlich selbst verschuldete Prekarität führt. Es ist Regierungsgrammatik der zwei größten Parteien, dass die „Bildungsrepublik [...] der beste Sozialstaat“ sei (Merkel). Darauf aufsattelnd bestärken auch die Diskurse um die Digitalisierung junge Erwachsene in ihrer richtigen Wahrnehmung, dass eine respektable Vergesellschaftung mit einem Einkommen oberhalb des Niedriglohnsektors nur ab einem mittleren Schulabschluss möglich ist. Das verstärkte Streben junger Erwachsener nach (Fach-)Hochschulreife und eventuellem Studium, beispielsweise auch vermehrt in den neuen dualen Formaten, erscheint als ökonomisch rational (aus individueller, betrieblicher und volkswirtschaftlicher Sicht). Sie entspricht den zunehmenden Bildungsansprüchen der Betriebe und sollte nicht als „Akademisierungs-Wahn“ herabgewürdigt werden.

Auf der anderen Seite bleiben problematische Lebensbedingungen für diejenigen jungen Erwachsenen, die z.B. trotz eines Hauptschulabschlusses noch eine Lehrstelle ergattert haben. Sie finden sich oftmals als Fachkraft in Berufen wieder, die nicht mehr zur Umsetzung der

Vorstellungen von einem gelingenden Facharbeiterleben genügen. In sehr vielen Befragungen zum Gesellschaftsbild und zum Lebensentwurf von Facharbeiterinnen und Facharbeitern (zuletzt Wolf 2018) zeigt sich, dass wahrscheinlich die frühe Deklassierung im Bildungssystem durch ein Sortieren an die Hauptschule viele Facharbeiterinnen und Facharbeiter dazu bringt, ihre Selbstverwirklichung und die gesellschaftliche Integration über einen standesgemäßen Konsum im Privaten zu suchen. Sie schätzen die gesellschaftliche Entwicklung als eher negativ ein, nach dem Motto: „Guter Betrieb, schlechte Gesellschaft“ (Dörre/Matuschek 2013). Die gesellschaftliche Ordnung verstehen sie vor allem aufgrund ihrer von ihnen selbst als gering eingeschätzten Bildung als ein Oben und Unten, in dem sie sich aber aufgrund von Fleiß und Opferbereitschaft mühsam in einer gefährdeten Mitte halten können (vgl. Dörre u.a. 2018). Die Wunschvorstellungen kreisen also zumeist nicht um Thematiken der beruflichen Selbstverwirklichung und der „Singularität“ (etwas Besonderes sein zu wollen), wie sie Andreas Reckwitz (2017) für eine neue akademisierte Mittelschicht beschreibt, sondern nach wie vor um Respektabilität durch Lohnarbeit und Einkommen, das Gründen einer Familie, den Vermögensaufbau über eine standeskonforme Immobilie, standesgemäße Mobilität und Urlaub. „Erstes Gehalt mit 29? Ich hab was Besseres vor!“, so der Slogan eines Imageplakats des Deutschen Handwerks. Das Problem besteht in der zunehmenden Entwertung fachberuflicher Ausbildungen, die immer stärker mit den materiell statusorientierten Lebensstilen in Konflikt geraten. Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zählen Vollzeitbeschäftigte mit einem Bruttoeinkommen von weniger als 3.209 Euro zur unteren Mittelschicht (vgl. Dribbusch 2019). Viele Einkommen von Facharbeiterinnen und Facharbeitern liegen aber darunter (vgl. den Entgeltatlas der Bundesagentur für Arbeit). Vor allem zweijährige Helfer-Ausbildungen befinden sich oft im Niedriglohnbereich unter 2.130 Euro brutto im Monat. Auf die ohnehin schon in großen Teilen nicht gerade üppigen Tariflöhne beruflich Ausgebildeter (und deren lange Zeit stagnative Entwicklung) sattelt ein sich verschärfendes Problem für die Attraktivität des dualen Systems auf. Bosch (2018, S. 19) sieht eine große Belastung der Attraktivität der dualen Ausbildung in der Tarif-

flucht: „Durch die Erosion der Tarifbindung seit der Wiedervereinigung ist diese Verknüpfung einer Berufsausbildung mit einem guten Lohn brüchig geworden. Die Tarifbindung sank von 85 % im Jahre 1990 auf 59 % in Westdeutschland und 47 % in Ostdeutschland im Jahre 2016 [...]. Das Lohnsystem ist mittlerweile zur Achillesferse des dualen Systems geworden.“ Für beruflich Ausgebildete wird in Ballungsgebieten aufgrund der Entwicklung an den Immobilienmärkten oftmals die Miete zum Problem. Da in einer Familie mit solchen Einkommen häufig beide Elternteile berufstätig sein müssen, verschlingt des Weiteren die Mobilität z.B. im ländlichen Bereich große Teile des Einkommens (z.B. zwei Autos). In den Randlagen von Ballungsräumen kann es jungen Familien sogar passieren, dass sie gleichzeitig mit steigenden Mieten und hohen Mobilitätskosten konfrontiert sind. Bei der Rente bleibt im Alter oftmals nur die Aussicht auf Grundsicherung. Privat vorgesorgt werden kann nicht. In der öffentlichen Diskussion wird diese Art von Prekarität und Bedrohung, die es massiv erschwert, die Lebensziele (eines aus der Sicht der Betroffenen standesgemäßen Familienlebens) umzusetzen, nicht als Problem anerkannt (vgl. Dörre u.a. 2018).

9.6 Fazit und Forderungen

Natürlich haben die aktuellen Schwierigkeiten der beruflichen Ausbildung etwas mit den Entwicklungen zu einem stark wissensbasierten Kapitalismus, der Digitalisierung und der Globalisierung der Ökonomie zu tun. Wie Bosch (2018) aber beschreibt, ist das berufliche Ausbildungssystem Deutschlands mit seinem großen dualen und seinem Schulberufssystem traditionell gut aufgestellt, um sich aus sich selbst heraus zu modernisieren. Durch die direkte Beteiligung der Unternehmen an den Inhalten ist eine produktionsnahe, inhaltliche Modernisierung gegeben. Die Modernisierung ist durch die immer noch große finanzielle Beteiligung der Kapitalseite an der beruflichen Ausbildung im dualen System nicht völlig abhängig von staatlichen Mitteln, die im globalisierten Neoliberalismus aufgrund ideologischer Steuereinnahmenpolitik notorisch knapp sind. Wenn nötig kann über eine duale

Struktur von Studiengängen mancher Fachberuf akademisiert werden. Wichtig wäre es dabei aber vor allem, auch den Anteil an politischer und heterodoxer wirtschaftlicher Bildung massiv anzuheben, um die gesellschaftlich-politische Urteilsfähigkeit der Facharbeiterinnen und Facharbeiter von morgen zu gewährleisten. Hier muss ein Ausgleich zu den doch eher autoritären, traditionellen Ausbildungsstrukturen geschaffen werden. Auch die Rechte und die Mitbestimmung sowie die materielle Absicherung von Auszubildenden müssen mit der größeren Selbstständigkeit und Selbststeuerung in ihrer beruflichen Tätigkeit mitwachsen. So sollten beispielsweise Ausbildungsvergütungen in vielen Branchen deutlich ansteigen. Schulgelder, Studiengebühren und Rückzahlungsvereinbarungen sollten gänzlich abgeschafft werden. Für die steigende Anzahl an dual Studierenden sollte versucht werden, Flächentarifverträge zu erreichen.

Als massives Hindernis für eine Modernisierung der beruflichen Ausbildung, die weiterhin einen großen Teil der Bevölkerung in respektabler Weise integrieren soll, erweist sich aber die alte Dreigliedrigkeit der Sekundarstufe I (bis zum 15. Lebensjahr). Junge Erwachsene mit Hauptschulabschluss oder ohne Schulabschluss geraten dadurch immer mehr ins gesellschaftliche Abseits. Hier zeigt sich schon lange, wie sinnvoll die Forderung des Baden-Württembergischen Handwerkstags (2002, S. 25ff.) nach einer Gemeinschaftsschule für alle in der Sekundarstufe I war und ist. Anstatt Jugendliche in der Hauptschule abzusortieren, muss ein vom Niveau her höherer einheitlicher mittlerer Schulabschluss für alle angestrebt werden. Eine Gemeinschaftsschule hat auch nicht die Möglichkeit, Schülerinnen und Schüler als nicht ausreichend oder „nur“ als „handwerklich begabt“ abzuschieben und abzusortieren. Die Unternehmen stünden bei der Auswahl von Auszubildenden nicht vor der Möglichkeit, klar als Hauptschülerinnen und Hauptschüler stigmatisierte Kandidatinnen und Kandidaten auszuschließen. Auch die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund würden steigen, weil sie nicht zusätzlich mit dem „Stigma Hauptschulabschluss“ belastet wären.

Gleichzeitig muss endlich das deutsche „Bildungsschisma“ (Baethge 2017), das zentraler Bestandteil einer konservativen Bildungsstaatlich-

KAPITEL 9

keit war, noch stärker aufgehoben werden. Die Teilung in allgemeinbildende und berufsbildende Ausbildungsverläufe muss endlich durch Einführung einer Gemeinschaftsschule in die Sekundarstufe II hinausgeschoben (Abitur oder berufliche Ausbildung) und daran anschließend durchbrochen werden. Auf dass es immer leichter wird, auch mit einer beruflichen Ausbildung sich postsekundär (z.B. Meisterin/Meister oder Technikerin/Techniker) oder tertiär (duale Hochschule, Fachhochschule, Universität) weiterzuentwickeln und zwischen allgemeinbildenden und fachberuflichen Ausbildungsteilen hin und her zu wechseln.

Wer am dualen System festhalten möchte, muss außerdem dafür sorgen, dass das Bereithalten von Ausbildungsplätzen weiterhin als unternehmerische Verantwortung erhalten bleibt und die Streichung von Ausbildungsplätzen nicht als Kostenvorteil genutzt werden kann. Hier muss Schluss gemacht werden mit einem nun schon jahrzehntelang anhaltenden Rückzug der Kapitalseite aus ihrer Verantwortung. Dafür benötigt es Systeme der Ausbildungsplatzabgabe, -umlage oder -fonds, die die betriebliche Ausbildung zu einem Kostenvorteil im unternehmerischen Wettbewerb werden lässt (siehe auch die Forderungen in Kapitel 5 dieses MEMORANDUMS).

Einer der wichtigsten Punkte betrifft aber vor allem die Lohnentwicklung und die Tarifbindung von Fachkräften. Tarifflucht muss zurückgedrängt werden. Hier muss auch über eine gesetzliche Neuregelung der Verbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen nachgedacht werden. Des Weiteren müssen die Gewerkschaften versuchen, die Polarisierung der Löhne über das gezielte Fördern unterer Lohngruppen (z.B. über tabellenwirksame Festbeträge) zurückzudrängen. Hier sind vor allem in den Jahren bis 2010 Lohnverluste der unteren 40 Prozent der Einkommensbezieherinnen und -bezieher entstanden, die immer noch nicht kompensiert wurden. Des Weiteren kann auch der Staat im Schulberufssystem (vor allem in den staatlich geregelten Gesundheits-, Erziehungs- und Sozialberufen) z.B. über die Abschaffung von Schulgeldern und die Einführung von Ausbildungsvergütungen diese Ausbildungen attraktiver gestalten.

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung, Bielefeld.
- Baas, M./Baethge, M. (2017): Entwicklung der Berufsausbildung in Klein- und Mittelbetrieben. Hg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Baden-Württembergischer Handwerkstag (2002): Konsequenzen aus PISA. Positionen des Handwerks, Stuttgart, <https://www.handwerk-bw.de/fileadmin/media/thema-bildung/konsequenzen-aus-pisa.pdf>
- Baethge, M. (2017): Die Abschottung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung in Deutschland, <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/251705/bildungs-schisma>
- Beicht, U. (2009): Verbesserung der Ausbildungschancen oder sinnlose Warteschleife? Zur Bedeutung und Wirksamkeit von Bildungsgängen am Übergang Schule – Berufsausbildung, in: BIBB-Report, Heft 11, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a12_bibbreport_2009_11.pdf.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2018): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2018): Berufsbildungsbericht 2018, Bonn.
- Bosch, G. (2018): Die duale Berufsausbildung – das Geheimnis der deutschen Wettbewerbsfähigkeit. IAQ-Report Nr. 5, Duisburg.
- Dörre, K./Bose, S./Lütten, J./Köster, J. (2018): Arbeiterbewegung von rechts? Motive und Grenzen einer imaginären Revolte, in: Berliner Journal für Soziologie , Nr. 28, S. 55–89.
- Dörre, K./Matuschek, I. (2013): Kapitalistische Landnahmen, ihre Subjekte und das Gesellschaftsbild der LohnarbeiterInnen, in: dies./Happ, A. (Hg.): Das Gesellschaftsbild der LohnarbeiterInnen, Hamburg, S. 29–53.
- Dribbusch, B. (2019): Gelbwestenpotenzial, in: taz, 10.01.2019.

KAPITEL 9

- IG-Metall-Vorstand (2018): Ausbildungsbilanz 2017. Eine Analyse der IG Metall, https://www.igmetall.de/docs_20180212_2017_Ausbildungsbilanz_876716be51cd24b65864d0da920a55fc9a2e38d2.pdf.
- Niemann-Findeisen, S. (2011): „Motiviert – aber ausgebremst“. Ergebnisinterpretation der Studie „Persönliche Lage und Zukunftserwartungen der jungen Generation“, TNS Infratest Politikforschung im Auftrag der IG Metall, April 2009, in: Huber, B./Wetzel, D. (Hg.): Junge Generation. Studien und Befunde zur Lebenslage und den Perspektiven der bis 35-Jährigen, Marburg.
- Klemm, K. (2012): Was kostet eine Ausbildungsgarantie in Deutschland? Hg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- OECD (2018): Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren, Paris.
- Reckwitz, A. (2017): Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin.
- Schiltz, C.B. (2014): „Die Statistik verbirgt 370.000 junge Arbeitslose“. Interview mit EU-Sozialkommissar László Andor, Welt Online, 11.07.2014, <https://www.welt.de/wirtschaft/article130027269/Die-Statistik-verbirgt-370-000-junge-Arbeitslose.html>.
- Wolf, H. (2018): Arbeitsbewegung von links? Gerechtigkeit, Rationalität und Privatismus in der Arbeitswelt, in: Becker, K./Dörre, K./Reif-Spirek, P. (Hg.): Arbeiterbewegung von rechts? Ungleichheit – Verteilungskämpfe – populistische Revolte, Frankfurt am Main/ New York, S. 157–167.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner/-innen	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen		
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	der abhängig Beschäftigten	je Erwerbstätigen	je abhängig Beschäftigten
		1.000 Personen	Millionen Stunden	Stunden		
1991	79.973	38.790	35.227	60.261	52.089	1.554
1995	81.308	37.958	34.161	57.999	49.252	1.528
2000	81.457	39.917	35.922	57.960	48.837	1.452
2005	81.337	39.326	34.916	55.500	46.215	1.411
2006	81.173	39.635	35.152	56.467	47.234	1.425
2007	80.992	40.325	35.798	57.437	48.199	1.424
2008	80.764	40.856	36.353	57.950	48.698	1.418
2009	80.483	40.892	36.407	56.133	46.937	1.373
2010	80.284	41.020	36.533	57.013	47.845	1.390
2015	81.687	43.071	38.711	58.997	50.454	1.370
2016	82.349	43.642	39.308	59.477	51.013	1.363
2017	82.657	44.269	39.975	60.222	51.949	1.360
2018	82.877	44.831	40.613	61.064	52.979	1.362

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand: Februar 2019.

TABELLENANHANG

Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Prod. Gewerbe ohne Baugewerbe		Bau- gewerbe		Handel, Verkehr, Gast- gewerbe		Informa- tion und Kom- munika- tion		Finanz- und Verische- rungs- dienst- leister		Grund- stücks- und Woh- nungs- wesen		Unter- neh- mens- dienst- leister		Öffent- liche Dienst- leister, Erzie- hung, Gesund- heit		
		Land- und Forst- wirtschaft, Fischerei	zusam- men	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	4.597	9.357	2.877						
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						
2015	43.071	637	8.084	7.512	2.427	9.852	1.215	1.187	469	5.772	10.494	2.934						
2016	43.642	619	8.111	7.542	2.451	9.971	1.242	1.177	467	5.920	10.730	2.954						
2017	44.269	616	8.196	7.621	2.490	10.081	1.279	1.151	471	6.059	10.929	2.997						
2018	44.831	618	8.335	7.756	2.527	10.117	1.317	1.133	475	6.114	11.119	3.016						
		112.3	81,5	98,5	99,1	87,3	107,9	121,8	88,0	108,2	160,5	122,8	109,8					
		Entwicklung 2000-2018																
		Struktur (Insgesamt = 100)																
1995	100	2,3	23,2	21,2	8,7	23,1	2,5	3,3	0,9	7,1	22,5	6,3						
2018	100	1,4	18,6	17,3	5,6	22,6	2,9	2,5	1,1	13,6	24,8	6,7						

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Februar 2019.

Tabelle A 3: Kernerwerbstätige¹ mit Normalarbeit und atypischer Beschäftigung

Jahr ⁴	Insgesamt ²	Selbstständige ³			Normalarbeiter/-innen			Abhängig Beschäftigte			Atypisch Beschäftigte	
		Gesamt	darunter: Solo selbst- ständige		Gesamt	Gesamt	Gesamt	Teilzeit- beschäftigte über 20 Wochenstd.	Zusammen	Befristet Be- schäftigte	Teilzeit- beschäftigte bis zu 20 Wochenstd.	
1991	34.680	2.859	1.284	31.386	26.948	1.751	4.437	1.968	2.555	654		
2000	33.530	3.418	1.697	29.862	23.850	1.720	6.012	2.265	3.944	1.749		
2005	33.116	3.795	2.110	28.992	22.138	1.979	6.854	2.496	4.673	2.416		
2010	35.145	3.917	2.169	31.076	23.131	2.571	7.945	2.858	4.942	2.517	743	
2015	36.555	3.668	1.991	32.362	24.832	3.410	7.534	2.521	4.844	2.339	666	
2016	37.051	3.693	1.989	33.296	25.641	3.597	7.655	2.655	4.807	2.169	737	
2017	37.159	3.590	1.944	33.475	25.757	3.671	7.718	2.550	4.788	2.177	932	
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	13.881	296	2.402	1.411	670	515	504	
2015	19.211	2.477	1.216	16.716	14.476	389	2.240	1.243	699	536	455	
2016	19.716	2.431	1.196	17.285	14.923	426	2.342	1.322	708	523	499	
2017	19.783	2.377	1.157	17.389	14.978	439	2.411	1.281	708	529	625	
1991	14.486	729	398	13.368	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	
2015	16.944	1.211	793	15.651	10.356	3.020	5.295	1.288	4.144	1.803	212	
2016	17.335	1.222	787	16.031	10.717	3.122	5.313	1.333	4.098	1.645	237	
2017	17.377	1.213	787	16.086	10.779	3.231	5.307	1.269	4.080	1.648	308	
Früheres Bundesgebiet	29.991	2.852	1.506		20.506		6.546	1.997	4.266	1.896	736	
Neue Bundes- länder u. Berlin	7.169	738	438		5.252		1.172	553	523	281	196	

1) Nur Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, nicht in Bildung oder Ausbildung oder in einem Wehr-/Zivil- sowie Freiwilligendienst; 2) Bis 2004 Ergebnisse für eine Berichtswoche im Frühjahr; ab 2005: Jahresdurchschnittsergebnisse sowie geänderte Erhebungs- und Hochrechnungsverfahren; 3) Umfasst auch mithelfende Familienangehörige, die in der Tabelle nicht gesondert ausgewiesen sind; 4) Zeiliche Vergleichbarkeit wegen geänderter Erfassung des Erwerbstatus eingeschränkt.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus.

TABELLENANHANG

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose*	Erwerbspersonen- potenzial**	Arbeitslosenquote *		Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit)	Stille Reserve Jahresdurchschnitt	Unterbeschäftigung nach BA-Konzept
			Insgesamt	darunter Frauen			
1.000 Personen				Prozent		1.000 Personen	
1991	2.602	42.706	7,3	8,5			
1995	3.612	43.238	10,4	11,4			
2000	3.890	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	3.258	44.768	8,7	8,9	4.787	423	5.210
2009	3.415	45.517	9,1	8,6	4.913	1.527	6.440
2010	3.238	45.230	8,6	8,1	4.701	1.389	6.090
2015	2.795	45.911	6,4	6,2	3.631	892	4.523
2016	2.691	46.430	6,1	5,8	3.577	1.018	4.595
2017	2.533	46.970	5,7	5,4	3.517	1.046	4.563
2018	2.340	47.231	5,2	870			
2005	3.247	35.606	11,0	10,7	4.004		
2010	2.227	37.116	7,4	7,1	3.227		
2015	2.021	-	5,7	5,6	2.610		
2016	1.979	-	5,6	5,3	2.618		
2017	1.894	-	5,3	5,0	2.620		
2018	1.759	-	4,8				
2005	1.614	9.414	20,6	19,8	2.059		
2010	1.011	7.602	13,4	12,3	1.474		
2015	774	-	9,2	8,7	1.022		
2016	712	-	8,5	7,9	959		
2017	639	-	7,6	7,0	896		
2018	581	-	6,9				
Tatsächliche Arbeitslosigkeit in 1.000 Personen					November 2018	Dezember 2018	Januar 2019
					3.113	3.140	3.270
							Febrial 2019
							3.289

* 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, Erwerblosen 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	Konsum				Investitionen			Außenhandel		Kapazitäts- auslastung Verarbeiten- des Gewerbe- in Prozent
		Privater	Staats- aus- gaben	Aus- rüstungen	Bau	Exporte	Importe				
Veränderung in Prozent gegenüber Vorjahr preisbereinigt											
1992	1.695	1,5	3,3	5,5	-3,5	10,3	-0,4	3,2	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	3,3	2,1	1,4	9,7	-3,1	13,8	10,9	87,1		
2001	2.180	2,0	1,6	0,5	-3,1	-4,2	5,7	0,8	84,6		
2002	2.209	0,3	-0,8	1,2	-8,0	-6,0	4,3	-2,5	82,1		
2003	2.220	-0,6	0,1	0,5	-0,0	-2,5	1,9	5,7	81,9		
2004	2.271	1,6	0,8	-0,8	4,6	-3,9	11,4	7,9	83,2		
2005	2.301	0,7	0,4	0,5	6,1	-3,6	6,7	5,8	83,0		
2006	2.393	3,7	1,5	1,0	11,9	4,8	12,3	11,1	85,9		
2007	2.513	3,9	0,0	1,5	9,1	-0,2	9,3	6,2	87,3		
2008	2.562	1,2	0,6	3,4	2,6	-0,6	1,9	2,2	86,5		
2009	2.460	-6,1	0,2	3,0	-22,2	-3,4	-14,3	-9,6	72,0		
2010	2.580	4,3	0,4	1,3	10,9	3,2	14,5	12,9	79,7		
2015	3.049	1,5	1,7	2,9	4,1	-1,4	5,3	5,6	84,5		
2016	3.160	2,2	2,1	4,0	2,2	2,7	2,3	4,1	84,6		
2017	3.277	2,2	1,8	1,6	3,7	2,9	4,6	4,8	86,6		
2018	3.388	1,5	1,0	1,1	4,5	3,0	2,4	3,4	87,7		

Rechenstand: Februar 2019, 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: Netto- löhne und -gehälter	darunter: Monetäre Sozial- leistungen (netto)	Betriebs- überschuss/ Selbststän- digenein- kommen, Vermö- gensein- kommen	Verfügbares Einkommen	Sparquote
					Milliarden 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	385	541	1.562	10,0
2015	1.254	837	417	568	1.755	9,7
2016	1.299	869	431	580	1.808	9,8
2017	1.348	903	445	601	1.870	9,9
2018	1.403	947		608	1.930	10,3
		Verfügbares Einkommen = 100 *				
1991	70,6	48,9	21,8	33,2	100	
1995	69,1	45,6	23,5	33,9	100	
2000	71,0	46,2	24,8	32,9	100	
2005	68,1	43,2	20,4	34,9	100	
2006	66,8	42,5	20,7	36,9	100	
2007	66,7	43,1	21,2	37,6	100	
2008	66,8	43,5	21,9	38,1	100	
2009	69,2	44,1	22,0	35,5	100	
2010	69,6	45,0	24,7	34,6	100	
2015	71,4	47,7	23,8	32,4	100	
2016	71,8	48,1	23,8	32,1	100	
2017	72,1	48,3	23,8	32,1	100	
2018	72,7	49,1	-	31,5	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 Milliarden Euro.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Rechenstand: Januar 2019.

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
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
2017	3.885	4.095	3.394	3.049	3.084	2.985
	Durchschnittlich 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 Produktivenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich 2007 und 2017

Art der Beschäftigung	Anteile in Prozent	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je Jahr			Anteile in Prozent	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Std.	Bruttoverdienste in Euro je Stunde			Monat	2007
			Stunde	Monat	Jahr			Stunde	Monat	Jahr		
Früheres Bundesgebiet im Jahr 2017												
Vollzeitbeschäftigte	84,1	39,2	26,73	4.554	54.652	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610		
Teilzeitbeschäftigte	7,4	26,1	20,35	2.311	27.735	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881		
Geringfügig Beschäftigte	8,4			320	3.838	8,0				264	3.170	
Früheres Bundesgebiet im Jahr 2007												
Vollzeitbeschäftigte	42,3	38,9	21,79	3.678	44.142	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831		
Teilzeitbeschäftigte	42,9	24,6	19,41	2.073	24.873	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474		
Geringfügig Beschäftigte	14,8			332	3.988	18,8				277	3.319	
Neue Bundesländer im Jahr 2017												
Vollzeitbeschäftigte	84,6	39,7	19,12	3.297	39.559	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722		
Teilzeitbeschäftigte	9,1	28,6	16,05	1.994	23.923	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781		
Geringfügig Beschäftigte	6,3			311	3.737	7,5				188	2.256	
Neue Bundesländer im Jahr 2007												
Vollzeitbeschäftigte	47,7	39,4	18,41	3.155	37.858	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993		
Teilzeitbeschäftigte	44	29,2	16,08	2.043	24.522	34,7	28,7	12,83	1.599	19.189		
Geringfügig Beschäftigte	8,3			297	3.569	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	Brutto- lohn monatlich je abhängig Beschäftigten	Netto- lohn monatlich je abhängig Beschäftigten	Reallohn		Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeitsstun- den je abh. Be- schäftigten	Brutto- lohn- quote Prozent		
			Verbrau- cherpreis- index	brutto	Bruttoinlandsprodukt					
					netto	je Erwerbs- tätigten stunde				
		Euro				1991 = 100				
1991	1.659	1.159	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		
2000	2.089	1.398	122,1	103,2	98,8	112,4	120,3	93,5		
2005	2.209	1.502	131,8	101,2	98,4	117,4	129,2	90,8		
2006	2.225	1.498	133,8	100,3	96,6	120,8	131,7	91,7		
2007	2.255	1.513	136,9	99,4	95,4	122,6	133,7	91,7		
2008	2.309	1.540	140,5	99,2	94,6	122,3	134,0	91,3		
2009	2.308	1.542	140,9	98,8	94,4	115,3	130,5	88,4		
2010	2.366	1.603	142,5	100,2	97,0	119,7	133,8	89,5		
2015	2.710	1.806	152,3	107,3	102,2	124,0	140,6	88,2		
2016	2.776	1.847	153,0	110,0	102,7	125,2	142,7	87,7		
2017	2.845	1.888	155,6	112,7	104,4	126,0	143,9	87,6		
2018	2.937	1.948	158,6	116,3	106,4	126,3	144,1	87,7		

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: Januar 2019.

TABELLENANHANG

Tabelle A 10: Kassenmäßiges Aufkommen wichtiger Steuerarten

Jahr	Steuern insgesamt VGR (Steuern der Gebiets- körper- schaften)	Massensteuern darunter:		Steuern auf Gewinne und Vermögen darunter:				Mrd. Euro	Mrd. Euro
		Insgesamt	Lohnsteuer	Insgesamt Steuern Umsatz	in gesamt Veranlagte Einkommen- steuer	Kör per- schaftsteuer	Kapital- ertragsteuer		
		Steuer insgesamt VGR (Steuern der Gebiets- körper- schaften)	Lohnsteuer	Steuern vom Umsatz	in gesamt Veranlagte Einkommen- steuer	Kör per- schaftsteuer	Kapital- ertragsteuer		
1991	338	236	110	92	69	21	16	6	22
1995	406	308	145	120	60	7	9	16	22
2000	481	326	136	141	87	12	24	21	23
2005	476	313	119	140	79	10	16	17	21
2006	513	324	123	147	102	18	23	20	22
2007	558	355	132	170	117	25	23	25	22
2008	573	371	142	176	124	33	16	30	23
2009	548	365	135	177	96	26	7	25	22
2010	550	361	128	180	104	31	12	22	21
2015	673	443	179	210	146	49	20	26	23
2016	706	456	185	217	163	54	27	25	23
2017	735	477	196	226	173	59	29	28	23
2018	772	498	208	235	185	60	33	30	24
									20,9

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

Deutsch- land	Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2017								Groß- britannien	USA
	Belgien	Dänemark	Frankreich	Italien	Canada	Österreich	Schweden	Spanien		
	37,5	44,6	46,0	46,2	42,2	32,2	41,8	44,0	33,7	33,3
23,3	31,0	45,9	29,4	29,5	27,6	27,2	34,3	22,2	26,9	20,9

Quelle: Monatsbericht des BMF Februar 2019, nach den Abgrenzungsmerkmalen der OECD.

Tabelle A 11: Armutsquoten in Deutschland und den Mitgliedsstaaten der EU

Merkmal	Bundesrepublik Deutschland				Neue Bundesländer				Bundesländer	2005	2010	2016	2017
	2005	2010	2017	2005	2010	2016	2017						
Insgesamt	14,7	14,5	15,7	15,8	20,4	19,0	18,4	17,8	Deutschland	14,7	14,5	15,7	15,8
Männlich	14,3	14,0	15,1	15,2	20,6	19,2	18,4	17,8	Alten Bundesländer	13,2	13,3	15,0	15,3
Weiblich	15,1	15,0	16,3	16,2	20,1	18,9	18,4	17,8	Neuen Bundesländer	20,4	19,0	18,4	17,8
unter 18 Jahre	19,5	18,2	20,2	20,4	29,0	25,1	24,5	23,5	Baden-Württemberg	10,6	11,0	11,9	12,1
18 bis unter 25 Jahre	23,3	22,7	25,5	26,0	31,9	31,2	35,9	33,7	Bayern	11,4	10,8	12,1	12,1
25 bis unter 50 Jahre	14,1	13,3	14,3	14,5	22,1	19,6	18,1	17,6	Berlin	19,7	19,2	19,4	19,2
50 bis unter 65 Jahre	11,4	12,5	12,1	12,1	17,1	18,7	16,5	16,0	Brandenburg	19,2	16,3	15,6	15,0
65 Jahre und älter	11,0	12,3	14,8	14,6	8,9	10,5	12,8	12,3	Bremen	22,3	21,1	22,6	23,0
Einpersonenhaushalt	23,2	23,8	26,3	26,5	31,3	30,8	30,2	29,8	Hamburg	15,7	13,3	14,9	14,7
Paarhaushalt	8,3	8,7	8,8	8,5	10,1	10,2	9,1	8,5	Hessen	12,7	12,1	15,1	15,4
Alleinerziehend	39,3	38,6	43,6	42,8	46,8	44,0	46,9	46,0	Mecklenburg-Vorpommern	24,1	22,4	20,4	19,4
Paarhaushalt mit einem Kind	11,6	9,6	9,2	9,4	18,4	13,2	10,6	10,0	Niedersachsen	15,5	15,3	16,7	16,7
Paarhaushalt mit zwei Kindern	12,0	10,7	11,5	11,3	21,7	17,0	14,6	13,1	Nordrhein-Westfalen	14,4	15,4	17,8	18,7
Paarhaushalt mit drei und mehr Kindern	26,3	23,2	27,4	29,1	39,5	32,0	34,0	33,7	Rheinland-Pfalz	14,2	14,8	15,5	15,6
Erwerbstätige	7,3	7,5	7,7	7,8	11,4	11,1	9,8	9,5	Saarland	15,5	14,3	17,2	16,8
insgesamt	9,1	8,4	8,7	8,9	13,4	12,2	11,4	11,7	Sachsen	19,2	19,4	17,7	16,8
Selbstständige									Sachsen-Anhalt	22,4	19,8	21,4	21,0
Abhängig									Schleswig-Holstein	13,3	13,8	15,1	14,8
									Thüringen	19,9	17,6	17,2	16,3

Quellen: Deutschland: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus; Europäische Union: Eurostat, EU-SILC.

Jahr	EU (28)	Belgien	Bulgarien	Tschechien	Dänemark	Deutschland	Estland	Irland	Griechenland	Spanien	Frankreich	Kroatien	Italien	Zypern
2017	16,9	15,9	23,4	9,1	12,4	16,1	21,0	15,6	20,2	21,6	13,3	20,0	20,3	5,7
Litauen	22,9	18,7	13,4	16,8	13,2	14,4	15,0	18,3	23,6	13,3	12,4	11,5	15,8	170
Lettland	22,1	18,7	13,4	16,8	13,2	14,4	15,0	18,3	23,6	13,3	12,4	11,5	15,8	170

TABELLENANHANG

Tabelle A 12: Bevölkerung 2017 nach Bildungsabschluss

Bundesland	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt-(Volks-) schulabschluss	Abschluss der polytechnischen Oberschule	Realschule oder gleichwertiger Abschluss	Fachhochschul- oder Hochschulreife	Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	Ohne allgemeinen Schulabschluss
<i>Deutschland</i>	100	3,8	30,7	6,5	21,0	33,7	0,1	4,0
Baden-Württemberg	100	3,8	34,5	0,8	21,3	35,2		3,9
Bayern	100	3,2	40,7	0,9	20,0	31,9	0,1	2,8
Berlin	100	3,6	14,7	9,3	19,1	48,1		5,1
Brandenburg	100	3,5	12,8	34,3	17,6	28,7		3,0
Bremen	100	4,1	24,7		23,3	40,2		6,5
Hamburg	100	3,5	20,2	0,9	20,5	47,9		5,7
Hessen	100	4,0	28,9	0,7	23,1	38,6	0,2	4,2
Mecklenburg-Vorpommern	100	2,8	13,7	38,1	17,7	25,0		2,4
Niedersachsen	100	3,9	32,8	1,0	27,8	30,0	0,3	4,0
Northrhine-Westfalen	100	4,4	33,8	0,6	19,6	36,0	0,1	5,5
Rheinland-Pfalz	100	4,0	38,7	0,7	20,7	31,7		4,0
Saarland	100	3,6	41,3		20,3	30,1		4,0
Sachsen	100	2,7	15,9	31,5	19,3	28,6		2,1
Sachsen-Anhalt	100	3,1	15,1	39,9	16,8	21,4		2,9
Schleswig-Holstein	100	4,4	33,5	0,8	25,3	31,8		3,2
Thüringen	100	2,5	15,2	39,3	16,6	24,8		1,5
Früheres Bundesgebiet	100	3,9	34,2	0,8	21,6	34,8	0,2	4,3
Neue Bundesländer*	100	2,9	14,0	34,2	17,7	28,6	0,1	2,4

* Ohne Berlin. — Quelle: Statistisches Bundesamt.

Tabelle A 13: Europäische Union – Wirtschaftsdaten*

Ländergruppe/Land	Wachstum Bruttoinlandsprodukt			Arbeitslosenquote			Außenbeitrag			Öffentlicher Bruttonschuldendienststand		
	2009	2017	2018	2009	2017	2018	2009	2017	2018	2009	2017	2018
	Prozent			Milliarden Euro**			Milliarden Euro**			Prozent zum Bruttoinlandsprodukt		
EU (28 Länder)	-4,3	2,4		9,0	7,6	7,0	140,5	575,6		73,3	81,6	
Euroraum (19 Länder)	-4,4	2,4		9,5	9,1	8,2	150,1	523,0		79,2	86,8	
<i>Darunter:</i>												
Deutschland	-5,6	2,2	1,4	7,6	3,8	3,4	121,5	247,8	229,2	72,6	63,9	60,1
Griechenland	-4,3	1,5		9,6	21,5		-23,2	-1,8		126,7	176,1	182,5
Spanien	-3,6	3,0	2,5	17,9	17,2	15,3	-12,4	33,9	22,5	52,8	98,1	96,9
Frankreich	-2,9	2,2	1,5	9,1	9,4	9,1	-15,3	-25,3	-22,3	83,0	98,5	98,7
Italien	-5,5	1,6	0,9	7,7	11,2		-10,3	50,3	43,9	112,5	131,2	131,1
Niederlande	-3,8	2,9	2,5	4,4	4,9	3,8	47,4	79,1	82,4	56,8	57,0	53,2
Österreich	-3,8	2,6	2,7	5,3	5,5	4,9	9,7	11,4	13,9	79,9	78,3	74,5
Portugal	-3,0	2,8	2,1	10,7	9,0	7,0	-12,1	1,6	0,3	83,6	124,8	121,5
Schweden	-5,2	2,1	2,3	8,3	6,7	6,3	17,8	17,5	15,9	41,3	40,8	37,8
Großbritannien	-4,2	1,8	1,4	7,6	4,4		-31,8	-27,3	-36,5	63,7	87,4	86,0
<i>Nachrichtlich:</i>												
USA	-2,8	2,2		9,3	4,4	3,9	-382,7			89,7	108,2	105,8
Japan	-5,5	1,9		5,1	2,8	2,4	-99,9			215,3	235,9	236,2

* Prognose. ** bei Griechenland Einheit Millionen.

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

TABELLENANHANG

Tabelle A 14: Primärenergieverbrauch 2017

Land	Primärenergieverbrauch			Anteil am Primärenergieverbrauch insgesamt			Erneuerbare Energie	Bruttostromerzeugung insg. 2011	Bruttostromverbrauch je Einwohner/-in 2014
	Mio t RÖE	t RÖE	Mineralöl	Erdgas	Kohle				
Canada	348,7	9,5	31,1	28,5	5,3	6,3	28,7	637	15,546
Norwegen	47,5	9,0	21,3	8,2	1,6	—	68,9	128	23.000
Saudi-Arabien	268,3	8,1	64,2	35,7	—	—	—	250	9.444
USA	2.234,9	6,9	40,9	28,4	14,9	8,6	7,2	4.350	12.984
Schweden	54,4	5,4	28,6	1,3	3,5	27,3	39,3	150	13.480
Niederlande	86,1	5,0	47,4	36,0	10,6	1,4	4,6	113	6.713
Russische Föderation	698,3	4,8	21,9	52,3	13,2	6,6	6,0	1.055	6.603
Österreich	35,9	4,1	37,2	21,5	8,8	—	32,5	66	8.356
Deutschland	335,1	4,1	35,8	23,1	21,3	5,1	14,7	609	7.035
Tschechische Republik	41,6	3,9	23,6	17,3	38,5	15,4	5,2	87	6.259
Frankreich	237,9	3,5	33,5	16,2	3,8	37,9	8,6	562	6.940
Japan	456,4	3,6	41,3	22,1	26,4	1,4	8,8	1.117	7.820
Schweiz	26,4	3,1	41,4	10,3	0,4	17,3	30,6	65	7.520
Großbritannien	191,3	2,9	39,9	35,4	4,7	8,3	11,7	368	5.130
Slowakei	16,2	3,0	25,1	24,8	19,6	21,0	9,5	29	5.137
Iran	275,4	3,4	30,7	67,0	0,3	0,6	1,4	240	2.986
Spanien	138,8	3,0	46,7	19,8	9,7	9,5	14,3	291	5.356
Italien	156,0	2,6	38,8	39,7	6,3	—	15,2	302	5.002
Ukraine*	85,1	1,9	9,9	30,5	34,3	23,3	2,1	195	3.600
Südafrika	120,6	2,1	23,9	3,2	68,1	3,0	1,8	263	4.198
China	3.132,2	2,3	19,4	6,6	60,4	1,8	11,8	4.716	3.927
Argentinien	85,9	1,9	36,8	48,5	1,2	1,7	11,7	130	3.052
Türkei	157,7	2,0	31,0	28,2	28,3	—	12,6	229	2.855
Mexiko	189,3	1,5	45,8	39,8	6,9	1,3	6,1	296	2.090
Brasilien	294,4	1,4	46,1	11,2	5,6	1,2	35,9	532	2.601
Ägypten	91,6	0,9	43,3	52,5	0,2	—	4,0	157	1.658
Indien	753,7	0,6	29,5	6,2	56,3	1,1	7,0	1.052	806
Bangladesch	33,0	0,2	22,7	69,3	7,1	—	0,9	44	310

* Die Daten für die Ukraine sind aus dem Jahr 2015. — RÖE: Rohölseinheiten. — Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2018).

Tabelle A 15: Kohlendioxidemissionen 2016

Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe und Zementproduktion			Land	Kohlendioxidemissionen durch fossile Brennstoffe und Zementproduktion		
	2016	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in		2016	Veränderung gegenüber 1990	je Einwohner/-in
	Mio. t	Prozent	t		Mio. t	Prozent	t
Luxemburg	10,1	-13,00	176	Ukraine*	249,1	-68,20	5,5
USA	5.011,7	1,10	15,6	Italien	358,1	-15,40	6,0
Saudi-Arabien	517,1	207,90	16,0	Frankreich	331,5	-12,00	5,1
Kanada	675,9	21,90	18,6	Spanien	251,9	11,50	5,4
Russische Föderation	1.661,9	-30,20	11,5	Iran	642,6	218,50	8,0
Tschechische Republik	111,8	-33,80	10,5	Argentinien	200,7	88,90	4,6
Japan	1.239,6	7,00	9,7	Türkei	368,1	146,30	4,6
Belgien	94,7	-17,50	8,3	Mexiko	441,4	52,60	3,4
Deutschland	775,8	-22,70	9,5	Ägypten	219,4	143,60	2,3
Niederlande	163,4	4,70	9,6	Brasilien	463,0	114,50	2,2
Österreich	73,8	20,50	8,5	Indonesien	530,0	231,60	2,0
Polen	296,7	-17,30	7,8	Vietnam	206,0	927,30	2,2
Australien	415,0	50,20	17,2	Indien	2.533,6	286,50	1,9
Großbritannien	367,9	-36,10	5,6	Philippinen	126,9	204,00	1,2
Dänemark	38,0	-28,30	6,7	Pakistan	178,0	179,10	0,9
China	10.432,8	352,50	7,5	Nigeria	82,6	19,70	0,4
Griechenland	67,8	-13,20	6,1	Bangladesch	74,5	452,70	0,5
Südafrika	390,6	45,50	7,0	Äthiopien	10,4	337,30	0,1

* Daten für die Ukraine sind von 2014.— Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutschland (2018).