

Neue

Kleine Bibliothek 328

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM 2023

Globalisierung am Ende –
Zeit für Alternativen

PapyRossa Verlag

© 2023 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG
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 978-3-89438-805-8

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des MEMORANDUM	11
II. Langfassung des MEMORANDUM	63
<i>1 Globalisierung in der Krise</i>	65
1.1 Die Entwicklung der Globalisierung	66
1.2 Globalisierung als neoliberales Projekt	69
1.3 Netzwerkstrukturen statt einfachem Gütertausch	72
1.4 Die deutsche Ökonomie in der Globalisierung	76
1.5 Globalisierung in der multiplen Krise	80
1.6 Gewaltige Umbrüche in der Weltwirtschaft	85
1.7 Eine andere Welt ist möglich	90
<i>2 Inflation: Ursachen, Folgen, Gegenmaßnahmen</i>	97
2.1 Die Kontroverse: Importierte oder hausgemachte Inflation?	98
2.2 Europäische Zentralbank: Machtvolle Ohnmacht und Perspektivlosigkeit	103
2.2.1 Die geldpolitische Wende der EZB	103
2.2.2 Vertiefungen zur EZB-Geldpolitik	106
2.3 Herausforderungen an die Finanzpolitik	112
2.4 Ausblick: Längerfristige Inflationsentwicklung unter dem Einfluss veränderter relativer Preise	119
<i>3 Arbeitsmärkte im Umbruch – aktive Arbeitspolitik ist gefordert</i>	125
3.1 Zur aktuellen Situation: Unterbeschäftigung und Arbeitskräfteknappheit sind gleichermaßen hoch	126
3.2 Immer mehr Jugendliche ohne Berufsabschluss	130
3.3 Segmentierte Arbeitsmärkte werden künftig zunehmen	134

3.4	Wie kann der demografisch bedingte Rückgang der Erwerbspersonen bewältigt werden?	136
3.5	Anforderungen an eine investive Arbeitspolitik der Unternehmen	140
3.5.1	Das duale Berufsbildungssystem muss gestärkt werden	140
3.5.2	Die Unternehmen müssen das Arbeitsvermögen der Beschäftigten erhalten und weiterentwickeln	141
3.5.3	Stabile Arbeitsplätze	143
3.5.4	Ein Betriebswechsel muss ohne Verlust bei Einkommen und sozialer Sicherung möglich sein	144
3.6	Öffentliche Arbeitsmarktpolitik	144
3.7	Zum Schluss	147
4	<i>Fossile Energien am Ende – Zeit für Alternativen</i>	151
4.1	Einleitung	152
4.2	Sanktionen und beiderseitige Lieferstopps für russische Energierohstoffe	152
4.3	Überdimensionierte LNG-Terminals und Flüssiggasimporte	155
4.4	Halbherzige Übergewinnabschöpfung reformieren	161
4.5	Entlastungspakete mit Schwächen	166
4.6	Klima- und Energiewende verzögert	170
5	<i>Blinde Flecken der Klimapolitik: Suffizienz und klimagerechtes Wohnen</i>	179
5.1	Einleitung	179
5.2	Suffizienz als notwendige Kernstrategie zur Dekarbonisierung	180
5.3	Schlaglichter ungleicher Verursachung und Betroffenheit	183
5.4	Die „quantifizierte Zukunft“ der Szenarien vs. „exponentiell wachsende Vergangenheit“	189

5.5	Suffizienzpolitik: Voraussetzung für Zukunftsfähigkeit und Risikominimierung	191
5.6	Suffizienz und klimagerechtes Wohnen	193
5.6.1	Status Quo: Verteilungskonflikte und Ungleichheiten im Gebäudesektor	194
5.6.2	Wohnfläche als zentraler Faktor	195
5.6.3	Erfolgsbeispiele für Suffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich	198
5.6.4	Elemente eines transformativen Politikmix 2.0 zur Wohnflächensuffizienz	199
6	<i>Weniger Ungleichheit und ein besserer Sozialstaat – was wir von Österreich lernen können</i>	205
6.1	Österreich als Referenzmodell – eine Einführung	206
6.2	Österreich: Vergleichbare makroökonomische Performanz bei geringerer Ungleichheit	212
6.3	Korporatistische Regulierung des Klassenkonflikts von Arbeit und Kapital	217
6.4	Modell Österreich – stabiler Arbeitnehmerschutz durch flächendeckende Kollektivverträge	219
6.4.1	Wie Einkommensungleichheit, Tarifbindung und Gewerkschaftsmacht zusammenhängen	219
6.4.2	Das institutionelle Fundament des Austro-Korporatismus	223
6.5	Das Pensionssystem – armutsfeste Absicherung im Umlageverfahren kann gelingen	226
6.5.1	Deutsche Rentenreformen – Destabilisierung des Umlagesystems der gesetzlichen Rente	226
6.5.2	Österreichische Reformen – Transformation des Umlagesystems in eine Erwerbstätigenversicherung	230
	Tabellenanhang	241

Vorwort

Das MEMORANDUM 2023, 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 rund 700 Wirtschaftswissenschaftler*innen und Gewerkschafter*innen 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 Wirtschaftswissenschaftler*innen aktiv beteiligt. Auf zwei Wochenendtagungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wurden die Grundpositionen erarbeitet und diskutiert und nach einer Endredaktion Mitte Februar in die vorliegende Fassung gebracht.

* * *

Mehr Informationen über die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sind im Internet zu finden (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

Globalisierung am Ende – Zeit für Alternativen

Wir leben in einer Zeit vielfältiger Krisen. Die Corona-Pandemie, die fortschreitende Umweltkatastrophe, Kriege und sich ausweitende geopolitische Konflikte halten die Welt in Atem. Vor allem der russische Krieg gegen die Ukraine hat verheerende Folgen. Er hat aber auch den Anstoß gegeben zu weitreichenden, zum Teil wechselseitigen Wirtschaftssanktionen, die die weltweiten Energie- und Rohstoffmärkte aufgewirbelt haben und die mit der Corona-Krise eingeleitete Rückkehr der Inflation enorm beschleunigten. Zugleich gibt der Krieg den Anlass zu einer neuen Aufrüstungswelle, die die notwendige Konzentration aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte auf die Bekämpfung des Klimawandels in den Hintergrund zu drängen droht.

Niemand kann seriös beurteilen, zu welcher Eskalation dieser Krieg mit immer mehr Waffen noch führen und welche ökonomischen Turbulenzen er noch auslösen wird. „Ich fürchte, die Welt schlafwandelt nicht in einen größeren Krieg hinein – ich befürchte, sie tut dies mit weit geöffneten Augen“ (UN-Generalsekretär António Guterres vor der UN-Vollversammlung am 06.02.2023).

Krieg verursacht unendliches menschliches Leid und ökonomische Schäden. Wie der Krieg gegen die Ukraine unter Wahrung ihrer Souveränität und völkerrechtlicher Grundsätze so schnell wie möglich beendet werden kann, ist heftig umstritten. Doch unstrittig sollte sein, dass es in diesem Krieg und den damit verbundenen Handelsauseinandersetzungen darauf ankommt, die Tür zu konsequenten Deeskalationsstrategien stets offen zu halten. Und zwar nicht allein während dieses Krieges, sondern auch weit über den Krieg hinaus. Die Welt ist mehr denn je auf Kooperation angewiesen. Anders kann auch der ökologischen Katastrophe nicht Einhalt geboten werden. Anders kann auch die immer stärkere Polarisierung zwischen Arm und Reich nicht überwunden werden. Eine Welt, deren globale Verflechtungen in chaotischen Prozessen und Machtkämpfen zwischen Ländern und

Regionen zerfallen, droht in Krisen zu versinken. Nur in Kooperation können der globalen kapitalistischen Verwertung Regeln auferlegt werden, die allen Menschen ein Leben in Würde ermöglichen. Über den Krieg hinausdenken heißt auch, langfristige ökonomische Flurschäden zu verhindern.

Die offensichtlichste wirtschaftliche Folge von Krieg und Sanktionen sind die durch die Verknappung von Rohstoffen, vor allem Energierohstoffen, stark gestiegenen Verbraucherpreise in vielen Ländern. Nach den Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IWF, World Economic Outlook, Januar 2023) betrug die Inflationsrate im Jahr 2022 in den Industriestaaten 7,3 Prozent und in den Staaten des globalen Südens 9,9 Prozent. In Deutschland lag sie bei 7,9 Prozent. Die Notenbanken kämpfen mit steigenden Zinsen gegen die Inflation, können aber an den Ursachen der Preissteigerungen nichts ändern. Auch wenn trotz der aktuellen Turbulenzen die Lage erstaunlich stabil und eine Weltwirtschaftskrise nicht absehbar ist (der IWF beziffert den realen Anstieg des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2022 auf 3,4 Prozent), erzeugt die gegenwärtige Situation doch Gewinner und Verlierer.

Viele multinationale Konzerne profitieren von der Krise, der Verknappung von Rohstoffen und steigenden Preisen. Oxfam (Umsteuern für soziale Gerechtigkeit, Januar 2023) hat 95 der größten Lebensmittel- und Energieunternehmen untersucht und festgestellt, dass diese ihre Gewinne im Jahr 2022 im Vergleich zu den Vorjahren um 256 Prozent erhöhen konnten. Das bedeutet einen Profit von 306 Milliarden US-Dollar. Diese Summe wurde größtenteils nicht investiert, sondern zu 84 Prozent an die Aktionär*innen ausgeschüttet. Allein die US-Energiekonzerne Exxon Mobil und Chevron haben im Jahr 2022 zusammen einen Überschuss von 91 Milliarden US-Dollar erzielt (Handelsblatt vom 01.02.2023). Der Energiekonzern Shell konnte mit einem neuen Rekordgewinn von 39,9 Milliarden US-Dollar sein Ergebnis aus dem Vorjahr verdoppeln. Auch hier wurde das Geld nicht re-investiert. Shell hat im Jahr 2022 insgesamt 26 Milliarden Dollar ausgeschüttet und für 19 Milliarden Dollar eigene Aktien gekauft. Die in Großbritannien, dem Standort der Shell-Zentrale, eigentlich fällige Übergewinnsteuer

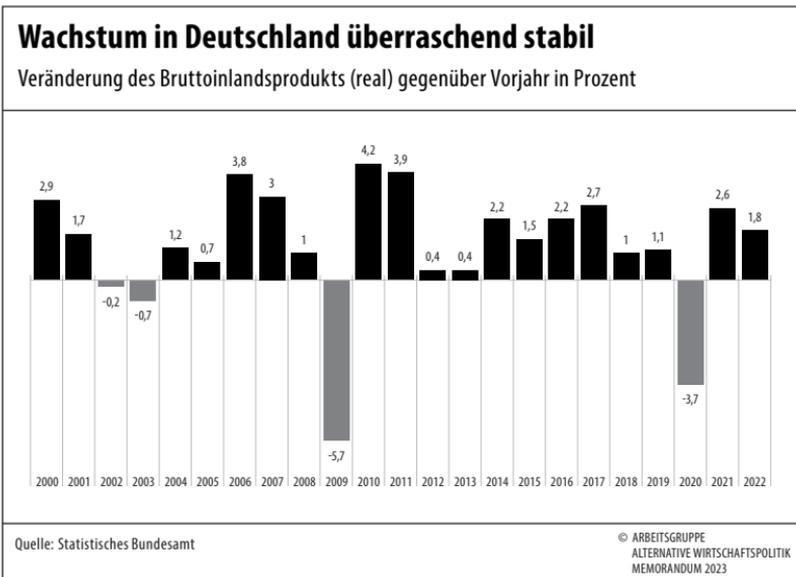
spielte kaum eine Rolle. Durch geschickte Steuergestaltung gelang es Shell, die Zahlung der Sondersteuer auf 900 Millionen Dollar zu begrenzen (Handelsblatt vom 03.02.2023). Das zeigt einmal mehr, wie schwierig es ist, international tätige Konzerne mit nationaler Steuergesetzgebung zu fassen zu bekommen.

In den USA ist angesichts völlig überhöhter Preise vor allem der Tech-Giganten wieder einmal eine heftige Debatte über die Rolle der multinationalen Großkonzerne ausgebrochen. Im Mittelpunkt steht die Preissetzungsmacht, mit der die Profitmargen gesteigert werden. Es wird bereits von „Greedflation“ („Gierflation“) gesprochen. Ein Teil der aktuellen Inflation geht auch in Deutschland auf das Konto der Preissetzungsmacht der Großkonzerne.

Die Lage der Ärmsten auf der Welt hat sich weiter zugespitzt, die Ernährungssituation hat sich durch Krieg und Inflation verschärft. „Auch der Hunger wächst. Schon vor dem sprunghaften Anstieg der Lebensmittelpreise im Jahr 2022 konnten sich fast 3,1 Milliarden Menschen keine gesunde und ausreichende Ernährung leisten, und ihre Zahl ist seitdem noch gestiegen. Die weltweiten Lebensmittelpreise sind 2022 im Vergleich zu 2021 um 18 Prozent und die Energiepreise um 59 Prozent gestiegen. Bis zu 828 Millionen Menschen hungern. Fast 60 Prozent der Menschen, die derzeit von Hunger bedroht sind, sind Frauen und Mädchen, da sie im Rahmen patriarchaler Strukturen besonders benachteiligt werden, das heißt unter anderem niedrigere Einkommen haben, sowie verstärkt in unsicheren Arbeitsverhältnissen arbeiten“ (Oxfam). Die steigenden Lebensmittelpreise sind auch deswegen ein so großes Problem, weil im Rahmen der Globalisierung der Anbau von Lebensmitteln für die eigene Versorgung in vielen Ländern des globalen Südens zugunsten von Exportprodukten (Kaffee, Kakao, Baumwolle etc.) zurückgedrängt wurde. Zudem bedrohen die sich durch den Klimawandel häufenden Extremwetter (Dürre, Überschwemmungen) immer häufiger die Ernteerträge.

1. Robuste Konjunktur in Deutschland

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland ist außerordentlichen Belastungen ausgesetzt. Die Corona-Pandemie führte mit einem Rückgang der Wirtschaftsleistung um 3,7 Prozent in eine schwere Rezession. 2021 begann der Weg aus der Krise. Für 2022 war die Stimmung zunächst ausgesprochen optimistisch, die Pandemie galt als weitgehend überwunden. Die Gemeinschaftsdiagnose der führenden Forschungsinstitute erwartete in ihrem Herbstgutachten vom 13.10.2021 für das Jahr 2022 ein Wachstum von 4,8 Prozent. Einzelne Institute waren sogar noch optimistischer. Ob es unter anderen Umständen zu einem solchen Boom gekommen wäre, lässt sich nicht mehr sagen. Denn am 24. Februar 2022 überfiel Russland die Ukraine, sehr schnell wurden umfassende Sanktionen gegen Russland verhängt. Die Energiepreise explodierten, die Verunsicherung über die weitere Entwicklung war groß. Die Konjunktur hatte eine weitere ungewöhnliche Belastung zu verkraften.



Unter diesen neuen Bedingungen war davon auszugehen, dass Deutschland in eine schwere Rezession geraten würde. Vor allem für den Fall einer Energiemangellage hätte ein beispielloser Einbruch gedroht. Doch es kam anders: Zumindest für 2022 hat die deutsche Ökonomie eine erstaunliche Resilienz gezeigt. Die Wirtschaftsleistung konnte sogar um 1,8 Prozent zulegen (vgl. Abbildung auf S. 16). Der Aufholprozess ist erfolgreich verlaufen, der Vorkrisenwert von 2019 wurde übertroffen.

Entscheidend dafür war, dass eine Gasmangellage verhindert werden konnte. Aufgrund der Preisexplosionen an den Energiemärkten kam es bundesweit zu deutlichen Gaseinsparungen. Sie resultieren überwiegend aus einem preisbedingten Zurückfahren der Gas- bzw. Wärmenachfrage in Haushalten und Industrie sowie bei Letzterer aus einem zwischenzeitlichen Brennstoffwechsel hin zu anderen fossilen Alternativen (Öl oder Kohle). Vor allem die stärkere Kohleverfeuerung führte trotz des geringeren Energieverbrauchs zu gleichbleibenden statt sinkenden Treibhausgasemissionen und maßgeblich auch zu einer Verfehlung der Sektorziele des Klimaschutzgesetzes.

Infolgedessen sind die Gasspeicher ausreichend gefüllt. Da einige energieintensive Betriebe wegen der hohen Energiepreise die Produktion gedrosselt hatten und es bei den Lieferketten im Jahresverlauf noch große Probleme gab, hat im Ergebnis die industrielle Produktion faktisch stagniert. Die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe legte preisbereinigt nur um 0,2 Prozent zu. Die Dienstleistungen profitierten im Vorjahresvergleich stark von den aufgehobenen Corona-Sanktionen (im Frühjahr 2021 gab es noch erhebliche Beschränkungen). Allen voran der Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe, der preisbereinigt um 4 Prozent zulegen konnte.

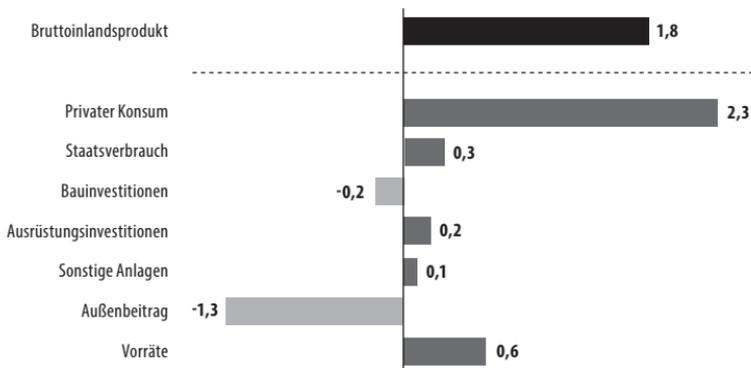
Das Wachstum wurde fast ausschließlich vom privaten Konsum getragen, auf den 2,3 Prozentpunkte des gesamten Wachstums entfielen (vgl. Abbildung auf S. 18). War der Außenbeitrag (Exporte minus Importe) in der Vergangenheit der Wachstumstreiber der deutschen Ökonomie, so konnte er seit 2016 überhaupt nur in zwei Jahren einen positiven Wachstumsbeitrag zum BIP leisten. 2022 – das Jahr mit dem Krieg, den Sanktionen und den gestörten Lieferketten – war für

Deutschland international besonders schwierig. Zudem sorgten die stark gestiegenen Importpreise für eine massive Verschlechterung der Terms of Trade und damit für weitere Wohlstandsverluste aus den Außenbeziehungen. In dieser Situation schrumpfte auch der deutsche Leistungsbilanzüberschuss stark. Um 1,3 Prozentpunkte drückte der Außenbeitrag die Wirtschaftsleistung. Von der inländischen Verwendung gingen dagegen Wachstumseffekte von 3,2 Prozentpunkten aus.

Dabei führte die hohe Inflationsrate zu erheblichen Kaufkraftverlusten. Besonders in der zweiten Jahreshälfte konnten die Löhne mit den Preisen nicht mehr mithalten. Im dritten Quartal des Jahres 2022 schrumpften die Reallöhne um 5,7 Prozent. Auf das ganze Jahr gerechnet sanken sie nach ersten, vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes um 4,1 Prozent. Das ist der dritte Rückgang in Folge, nachdem die Reallöhne im Jahr 2020 um 1,1 Prozent und im Jahr 2021 um 0,1 Prozent zurückgegangen waren. Finanziert wurde der Anstieg des privaten Konsums deshalb durch Entsparen. Weil in der Corona-Krise die Konsummöglichkeiten stark eingeschränkt waren, entstand

Wachstum fast ausschließlich vom Konsum getragen

Beiträge der Nachfragekomponenten zum Anstieg des BIP 2022 in Prozentpunkten des BIP



Quelle: Statistisches Bundesamt, Januar 2023

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

ein „Ersparnisüberhang“ von ca. 200 Milliarden Euro. 2022 normalisierte sich die Lage, der Ersparnisüberhang wurde abgeschmolzen. Auch staatliche Programme haben den Konsum gestützt. Mit den ersten drei Entlastungspaketen zur Abfederung der Inflationsfolgen wurden 95 Milliarden Euro bereitgestellt, von denen im Jahr 2022 nach ifo-Berechnungen erst 33,4 Milliarden Euro budgetwirksam wurden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisiert die mangelnde soziale Zielgenauigkeit dieser Programme und ihre negative ökologische Wirkung etwa beim Tankrabatt. Vom Gesamtvolumen haben sie aber einen spürbaren, nachfragestärkenden Effekt gehabt.

Mit Blick auf das Jahr 2023 hat sich die Stimmung zwar aufgehellt, von Euphorie kann aber keine Rede sein. Nach den bisher vorliegenden Prognosen ist von einer Stagnation auszugehen. Der größte konjunkturelle Risikofaktor bleibt die Energieversorgung. Es ist keineswegs sicher, ob die Gasversorgung über den Winter 2023/24 reichen wird. Die Speicher müssen im Frühjahr erstmals ohne russisches Gas wieder gefüllt werden. Auch die Finanzierung des privaten Konsums über Entsparen wird an seine Grenzen stoßen. Die Energiepreise sind zuletzt gefallen, alle Prognosen für 2023 gehen von einer etwas geringeren Inflationsrate gegenüber dem Vorjahr aus. Gleichzeitig deuten die Tarifabschlüsse auf stärker steigende Löhne, was die Kaufkraftverluste verringert. Einen völligen Ausgleich der enormen Kaufkraftverluste wird es aber kurz- und mittelfristig nicht geben. Die expansive Wirkung der Finanzpolitik wird mit dem Gaspreisdeckel und dem Strompreisdeckel etwas größer als 2022 ausfallen.

2. Staat kompensiert Marktversagen

Der Staat ist weltweit zurück als Akteur auf der wirtschaftspolitischen Bühne. Niemand zweifelt mehr ernsthaft daran, dass er aktive Konjunkturpolitik betreiben muss. Schon in der großen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 hat er sich im gemeinsamen Agieren mit den Notenbanken mit großen Ausgabenprogrammen gegen den Kollaps der Finanzmärkte gestellt. Das konnte von den Vertreter*innen

der Marktorthodoxie noch als einmaliger Sündenfall in einer außergewöhnlichen Lage dargestellt werden. Doch als die Welt in die Corona-Pandemie taumelte, war der Staat wieder mit entsprechenden Ausgabenprogrammen zur Stelle, um die Folgen der Krise abzufedern und die Nachfrage zu stabilisieren. 2022 hat die Bundesregierung mit verschiedenen Paketen zur Eindämmung der Folgen der Inflation erneut gegengesteuert. Das geschah in jeweils anderen Parteienkonstellationen in der Bundesregierung und in vielen Staaten auf der Welt. Es ist zur neuen Normalität in der derzeitigen kapitalistischen Welt geworden.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist seit ihrer Gründung eine vehemente Verfechterin einer aktiven staatlichen Investitions- und Konjunkturpolitik. Der jetzt vollzogene politische Strategiewechsel zeigt die Wichtigkeit der beharrlichen Arbeit der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* über Jahrzehnte hinweg. Die Erfolge dieser Politik sind durchaus beeindruckend: Obwohl alle drei großen ökonomischen Krisen der vergangenen Jahre sehr unterschiedliche Ursachen hatten (Kollaps an den Finanzmärkten, Einschränkungen der Wirtschaftstätigkeit zur Abwehr der Pandemie, mangelnde Versorgung mit Energie und Rohstoffen) und alle drei bei einem staatlichen Laissez-faire das Potenzial für einen dramatischen ökonomischen Kollaps hatten, konnte die Lage relativ schnell wieder stabilisiert werden.

Die Wirksamkeit der aktuellen aktiven Finanzpolitik hängt auch von der Geldpolitik ab. In den vergangenen Jahren wurde immer wieder kritisiert, die Finanzpolitik habe mit ihrer Ausrichtung an der Schuldenbremse die expansive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) bei ihrem Bemühen konterkariert, die gesamtwirtschaftlich nachhaltige Entwicklung zu stärken und so gegen das Auseinanderbrechen des Euroraums vorzugehen. Heute konzentriert sich die EZB einseitig auf die Bekämpfung der hohen Inflationsrate, die im Oktober des vergangenen Jahres in Deutschland den Spitzenwert von 8,8 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat erreicht hat und sich nach den meisten Prognosen in diesem Jahr zwischen 6 und 7 Prozent bewegen wird.

Hinter der aktuellen EZB-Politik steckt der Gedanke, dass es im Laufe der Zeit einen Wechsel der Inflationserklärung gegeben hat.

Rückblende: Nach dem Inflationsschock im vergangenen Jahr begründete die EZB ihre Geldpolitik damit, dass die Ursachen in den gestiegenen Preisen für importierte Energie und Nahrungsmittel lägen. Dieser importierte Angebotschock sei „vorübergehend“ und lasse sich mit einer restriktiven Geldpolitik nicht erfolgreich bekämpfen. Unter dem massiven Trommelfeuer der Kritik vollzog die EZB im Sommer des vergangenen Jahres einen Positionswechsel. Die Ursachen der Inflation wurden auf die monetaristische Primitivkausalität eingengt: Wenn die Inflation anhaltend dominiere, dann könne das nur an einem Überschuss billigen Geldes liegen. Andere Inflationsursachen – etwa infolge des kriegsbedingten Energiepreisanstiegs, der Krise der Globalisierung (Lieferkettenprobleme) und der monopolistisch durchgesetzten Preistreiberei, aber auch des ökologischen Umbaus – wurden nicht in Betracht gezogen. Als Beleg für die hausgemachte Inflation wird die gestiegene Kerninflationsrate herangezogen, bei der die Preise für Energie und Lebensmittel ausgeschlossen sind. Doch im Anstieg der Kerninflationsrate spiegelt sich die Weitergabe der Energiekosten auf breiter Front an den Endverbrauch wider.

Die jetzt von der EZB bekämpfte, sogenannte hausgemachte Inflation wird auf eine Überschussnachfrage durch staatliche Ausgaben für Krisenhilfen und auf erwartete, inflationstreibende Lohnsteigerungen zurückgeführt. Die neoliberal-monetaristisch motivierte Forderung, die Geldpolitik solle die Tarifverhandlungen disziplinieren, macht trotz ihrer bisherigen Erfolglosigkeit schon wieder die Runde. Schließlich wurden unter dem öffentlichen Druck, die EZB solle endlich handeln, von Juli 2022 bis Februar 2023 in fünf Schritten die Leitzinsen erhöht. Zum Schluss lag der Leitzins, zu dem sich die Banken Geld bei der EZB leihen können, bei 3 Prozent. Hinzu kommt der geplante Abbau der von der EZB in den vergangenen Jahren angekauften Anleihenbestände, die ab März dieses Jahres um monatlich 15 Milliarden Euro reduziert werden sollen.

Die Ergebnisse dieser restriktiven Geldpolitik überraschen nicht: Dieser Kampf gegen die Inflation kann wegen der importierten Energiepreise kaum erfolgreich sein. Die geldpolitisch gewollten Belastungen für Unternehmensinvestitionen und die privaten Haushalte (etwa beim

Erwerb von Wohneigentum) durch höhere Kreditzinsen sind hingegen gewiss. Banken, die die höheren Zinsen kaum über die Festgeld- und Tagesgeldkonten weitergeben, jedoch die Kreditzinsen erhöhen, zählen mit hohen Zinsüberschüssen schließlich zu den Gewinnern dieser Geldpolitik.

Bei der aktiven Finanzpolitik geht es um viel mehr als um Konjunkturpolitik. Für den sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft braucht es nicht nur eine Nachfrigestabilisierung, sondern langfristige Ausgaben und Investitionen. Die Krisen haben die Defizite in vielen sozialen Systemen gnadenlos offengelegt: In der Gesundheitsversorgung, der Pflege, der Bildung und bei der Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum kann von Resilienz keine Rede sein, die Systeme agieren an der Belastungsgrenze. In den vergangenen MEMORANDEN hat sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* immer wieder mit diesen Themen beschäftigt. Durchgreifende Besserungen sind bisher ausgeblieben. Auch der ökologische Umbau kommt viel zu langsam voran.

Das zeigt sich auch in den nach wie vor viel zu geringen öffentlichen Investitionen in Deutschland. 2020 stiegen sie preisbereinigt um 8,2 Prozent. Das war ein Schritt in die richtige Richtung, doch noch völlig ungenügend, um eine über viele Jahre dauernde Desinvestition des öffentlichen Sektors zurückzudrehen. 2021 und 2022 wurden die öffentlichen Investitionen schon wieder um 2,8 bzw. 2,0 Prozent gesenkt. Die öffentlichen Ausrüstungsinvestitionen schrumpften 2022 um 3,2 Prozent, obwohl militärische Waffensysteme inzwischen dazugerechnet werden. Der Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP lag im Jahr 2022 bei knapp 2,7 Prozent. Das ist mehr als in den Jahren vor der Corona-Zeit, als er 2,1 bis 2,3 Prozent betrug. Doch das reicht weder für den ökologischen Umbau noch für die Instandsetzung der in großen Teilen maroden öffentlichen Infrastruktur.

Wichtigster Träger der öffentlichen Investitionen sind die Kommunen, wo der Investitionsnotstand weiter akut ist. „Neue Bedarfe tun sich auf, der notwendige Investitionshochlauf lässt allerdings weiter auf sich warten“ (KfW-Kommunalpanel 2022). Das KfW-Kommunalpanel bezifferte die Investitionslücke im Jahr 2020 mit 150 Milliarden

Euro, 2021 stieg sie auf 159 Milliarden Euro an, und nach ersten Berechnungen wird sie auch 2022 eine vergleichbare Größenordnung haben.

Die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem erhobene Forderung nach einem umfassenden Investitions- und Ausgabenprogramm von mindestens 150 Milliarden Euro jährlich zusätzlich bleibt damit nicht nur aktuell, sie ist dringender denn je. Weil in den vergangenen Jahren zur Bewältigung der Krisen große schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme beschlossen wurden (zuletzt der „Doppelwumms“ über 200 Milliarden Euro zur Finanzierung der Strom- und Gaspreisbremse), womit die öffentliche Verschuldung zugenommen hat, ist eine dauerhafte Finanzierung über Steuern sinnvoll (auch wenn der Schuldenstand 2022 mit 67,4 Prozent vom BIP keinesfalls dramatisch ist und deutlich niedriger als nach der Finanzkrise 2010 mit 82,4 Prozent des BIP). Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Steuerpolitik, die nicht nur das Steueraufkommen erhöht, sondern vor allem hohe Einkommen und große Vermögen viel stärker zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben heranzieht.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert in der Wirtschafts- und Finanzpolitik:

- Ein umfangreiches Investitions- und Ausgabenprogramm für die Bereiche Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Digitalisierung, kommunale Ausgaben, energetische Gebäudesanierung, sozialer Wohnungsbau, lokale Pflegeinfrastruktur und für Arbeitsmarkt und Qualifizierung ist als Antwort auf die multiplen Krisen notwendiger denn je. Zwar hat der Staat erhebliche Mittel zur Abfederung der Krise bereitgestellt, die öffentlichen Investitionen sind in den vergangenen beiden Jahren aber wieder gesunken und immer noch viel zu niedrig.
- Ein gerechteres Steuersystem mit höherem Aufkommen zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben. Dazu gehören eine

Vermögensteuer, ein höherer Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer und die Verhinderung von Steuerflucht und Steuergestaltung bei Unternehmen.

- Die alte Forderung nach einer besseren Regulierung der Finanzmärkte bleibt auf der Agenda. Auch die Forderung nach einer Finanztransaktionsteuer ist weiterhin richtig und wichtig. Viele ökologische Projekte und Entwicklungsvorhaben könnten damit finanziert werden.
- Die Abschaffung der Schuldenbremse im Grundgesetz. Die Umdefinition von Schulden als „Sondervermögen“ und damit ihre Ausgliederung aus dem normalen Haushalt ist keine Lösung. Sollte die Abschaffung der Schuldenbremse an den hohen Verfassungshürden scheitern, sind mindestens Reformen nötig, die eine ausreichende Finanzierung und antizyklische Ausgabenpolitik der öffentlichen Haushalte ermöglichen.
- Auf der europäischen Ebene sind die Fiskalregeln abzuschaffen oder zumindest umfassend zu reformieren. Der Resilienz- und Aufbaufonds muss zu einem dauerhaften Instrument ausgebaut werden. Das wird auch zur Bewältigung der industriepolitischen Herausforderungen immer wichtiger.
- Zusätzlich ist eine einmalige Vermögensabgabe als Lastenausgleich zur Bewältigung der Krisen- und Inflationslasten und des ökologischen Umbaus notwendig.
- Die EZB sollte auf weitere Runden der Erhöhung der Leitzinsen verzichten. Wichtigste Aufgabe ist es, die Auseinanderentwicklung des Euroraums zu bremsen. Deshalb war es richtig, mit der Zinswende das „Transmission Protection Instrument“ (TIP) einzusetzen. Es lässt Anleihekäufe von Krisenländern mit risikobedingt hohen Zinssätzen, wie etwa Italien, ausnahmsweise zu. Insgesamt muss die Geldpolitik der EZB zur monetären Alimentierung der aktiven Finanzpolitik zurückkehren.

3. Aktive Arbeitspolitik in Zeiten segmentierter Arbeitsmärkte

Seit 2010 steigt die Zahl der Erwerbstätigen, und die Arbeitslosigkeit geht zurück (vgl. Tabelle auf S. 26). Nur im ersten Jahr der Corona-Krise 2020 fielen die Zahlen schlechter aus. 2022 haben sie sich, trotz der Folgen von Krieg und Sanktionen, wieder erholt. In dieser Hinsicht zeigt sich auch der Arbeitsmarkt erstaunlich resilient. Möglich war dies nur, weil der Staat mit der kräftigen Ausweitung der Kurzarbeit gegensteuerte. Doch trotz dieser langfristigen Erholung suchten auch 2022 noch 4 Millionen Erwerbspersonen Arbeit – aktiv oder in der stillen Reserve. In der zweiten Jahreshälfte stieg die Arbeitslosigkeit über das Vorjahresniveau.

Mit der sich bessernden Arbeitsmarktlage stieg auch die Anzahl der offenen Stellen von 1,4 Millionen im 2. Quartal des Jahres 2019 nach einem kurzen coronabedingten Rückgang bis zum 2. Quartal des Jahres 2022 auf die historisch hohe Zahl von 1,93 Millionen (IAB Stellenerhebung 2022). Nach der Betriebs- und Personalrätebefragung des WSI von 2021/2022 hatten 56 Prozent der Betriebe Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen, vor allem im Gesundheitsbereich, im öffentlichen Dienst, im Baugewerbe, in Teilen des Handwerks sowie bei Techniker-, IT- und einigen Metallfacharbeiter-Berufen. Die positive Folge: Beschäftigte mit gutem „Marktwert“ müssen offensichtlich seltener als früher Arbeitsplätze mit schlechten Arbeitsbedingungen akzeptieren. Trotz guter Arbeitsmarktlage muss jedoch immer noch mehr als ein Drittel der Beschäftigten in potenziell instabilen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, d. h. mit geringer Stundenzahl, in Befristung, in Leiharbeit oder mit Niedriglohn.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit zeigt, dass Unternehmen nach wie vor nicht von ihren hohen Ansprüchen an die Belastbarkeit und Verfügbarkeit von Arbeitssuchenden abrücken, aber gleichzeitig zu wenig in die Qualifikation der Beschäftigten investieren. Laut einer IAB-Umfrage von 2021 waren nur 39 Prozent der Unternehmen grundsätzlich bereit, auch Langzeitarbeitslose einzustellen; für 54 Prozent kam es gar nicht in Frage. Der hohe Anteil von Frauen in der stillen Reserve

Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt 2015–2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Erwerbspersonenpotenzial	46.135	46.469	46.934	47.312	47.535	47.511	47.404	47.553
Erwerbstätige	43.122	43.661	44.251	44.858	45.268	44.898	44.920	45.431
Unterbeschäftigte	3.864	3.731	3.600	3.331	3.165	3.649	3.596	3.144
Arbeitslose	2.795	2.691	2.533	2.340	2.267	2.695	2.613	2.262
Arbeitslosenquote	6,4	6,10	5,7	5,2	5,0	5,9	5,7	5,3
Stille Reserve	1.063	1.034	1.062	986	893	949	978	877

Quellen: IAB-Kurzbericht 7-2022; Bundesagentur für Arbeit: Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Januar 2023; eigene Berechnungen; Zahlen für 2022 sind geschätzt.

zeigt außerdem, wie wenig Unternehmen auf deren Bedürfnisse nach familienfreundlichen Arbeitszeiten eingehen und wie sehr sie von ihnen stattdessen volle Verfügbarkeit fordern.

Im Ausbildungsjahr 2021/22 waren bei den Arbeitsagenturen 528.000 Ausbildungsstellen und ca. 450.000 Bewerber*innen gemeldet (BMBF: Berufsbildungsbericht 2022). Das suggeriert zunächst Entspannung. Aber seit über zehn Jahren steigen gleichermaßen die Anzahl unbesetzter Ausbildungsstellen und die Anzahl der Bewerber*innen, die keinen Ausbildungsplatz fanden. 2021 standen 63.176 offenen Ausbildungsstellen fast 68.000 Bewerber*innen ohne Ausbildungsvertrag gegenüber. Die offiziell veröffentlichte Zahl von ca. 24.000 „unversorgten“ Bewerber*innen verharmlost dieses Problem, weil die Mehrzahl der nicht „Versorgten“ in verschiedenen Maßnahmen aufgefangen wird und nicht mehr in der Statistik auftaucht. Besonders häufig blieben Ausbildungsplätze in Kleinbetrieben und in Berufen mit niedriger Bezahlung, ungünstigen Arbeitszeiten und wenig Entwicklungschancen (Fachverkäufer*in Lebensmittelhandwerk, Gastronomie, Kurier-Expressdienste) unbesetzt.

Einige Branchen arbeiten noch die Folgen des Corona-Lockdowns auf: Online-Händler und IT-Unternehmen z. B. bauen das in der Corona-Boom-Phase aufgestockte Personal wieder ab. Autozulieferer stecken in der Strukturkrise. Andere Branchen wie der stationäre Einzelhandel oder die Gastronomie bemühen sich immer noch, Personal zurückzugewinnen. In Teilen des Produzierenden Gewerbes werden weiterhin Auftragsüberhänge abgearbeitet, die aufgrund gestörter Lieferketten entstanden waren. Ein anhaltender Kaufkraftverlust könnte vor allem die konsumnahen Branchen schwächen. Auch die Folgen der ökologischen Transformation und der Digitalisierung werden sich unterschiedlich zwischen den Branchen und in den Branchen niederschlagen und die uneinheitliche Entwicklung verstärken. Die Arbeitsmärkte werden sich entsprechend weiter auseinanderentwickeln. Das Nebeneinander von Arbeitssuchenden und unbesetzten Stellen könnte sich verschärfen.

Der aktuelle Fachkräftemangel wird häufig als Ausdruck des demografischen Wandels gesehen. Das ist falsch. Denn das Erwerbs-

personenpotenzial wird noch bis 2024 ansteigen und erst ab 2025 sinken. Aktuell werden zur Stabilisierung des Arbeitskräfteangebotes drei Ansätze diskutiert: Zuwanderung, höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und späterer Renteneintritt Älterer. Zuwanderung erfordert öffentliche Investitionen in Bildung und eine schnellere Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (das positive Beispiel bei der schnellen Integration der Ukraine-Flüchtlinge sollte Schule machen). Eine entsprechende Zuwanderungs- und Asylpolitik kann zu einem positiven Zuwanderungssaldo führen. Konservative und Neoliberale fordern immer wieder, das *Renteneintrittsalter* von demnächst 67 auf 70 Jahre oder sogar mehr heraufzusetzen. Sie blenden dabei aus, dass schon seit Jahren nur 45 Prozent der Älteren bis zum offiziellen Renteneintrittsalter erwerbstätig sind, häufig weil die Arbeitsbedingungen zu belastend sind. Wenn die Erwerbsquote der über 60-Jährigen steigen soll, müssen sich also die Arbeitsbedingungen *vor* der Rente deutlich verbessern: weniger Verschleiß während des Arbeitslebens, altersgerechte Arbeitsplätze, kürzere Arbeitszeiten für Ältere.

Die *Frauenerwerbstätigkeit* ist zwar in den vergangenen ca. 30 Jahren vor allem in Westdeutschland deutlich gestiegen (in Ostdeutschland war sie immer schon höher). Die Erwerbsquote lag im Jahr 2021 mit insgesamt 72,1 Prozent jedoch immer noch deutlich unter der der Männer mit 79,4 Prozent (Destatis 2022). Verschärft wird dieser Unterschied durch den hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigten. Viele Frauen haben den Wunsch nach ökonomischer Eigenständigkeit und wollen erwerbstätig sein. Es gibt viele Gründe, die dies erschweren: eine trotz Ausbau immer noch unzureichende öffentliche Kinderbetreuung; familienfeindliche Arbeitszeiten; die staatliche Subventionierung der Versorger-Ehe durch Ehegattensplitting und Minijobs; das in Westdeutschland immer noch virulente konservative Familienbild.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht in der sich verschiebenden Machtbalance auf dem Arbeitsmarkt die Chance, die bisherige Arbeitsmarktpolitik zu einer Arbeitspolitik zu erweitern, in der Unternehmen verpflichtet werden, abhängig Beschäftigte zu qualifizieren und ihr Arbeitsvermögen während des gesamten Arbeitslebens zu erhalten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert für den Arbeitsmarkt:

- Die Abschaffung der Sonderregelungen für Mini- und Midi-Jobs.
- Die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohnes auf 13 Euro pro Stunde noch im Jahr 2023.
- Die Einführung eines Rechtsanspruchs für den Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit mit Rückkehrrecht und Lohnausgleich.
- Zur Vermeidung von Fehlanreizen wird das Ehegattensplitting stufenweise abgeschafft.
- Die öffentliche Kinderbetreuung und die Ganztagschulen müssen weiter ausgebaut werden.
- Die Sorgearbeit in der Familien- und Pflegephase muss zwischen Partner*innen aufgeteilt werden können, indem in dieser Phase kürzere Arbeitszeiten mit Lohnausgleich (öffentlich oder tariflich finanziert) ermöglicht werden. Eine gleichmäßige Aufteilung zwischen Frauen und Männern muss besonders gefördert werden.
- Allen Jugendlichen unter 27 Jahren muss ein im SGB III verankertes Ausbildungsangebot garantiert werden.
- Die betriebliche Ausbildung muss durch einen Umlagefonds finanziert werden, in den alle Unternehmen einzahlen (bereits verwirklicht für das Baugewerbe und den Pflegebereich).
- Ähnlich wie bei der beruflichen Erstausbildung müssen die Investitionen in eine innerbetriebliche Weiterbildung verstetigt, verbreitert und vom einzelwirtschaftlichem Kostenkalkül losgelöst werden. Wie bei der geforderten Umlagefinanzierung für die Erstausbildung muss auch für die Weiterbildung ein von allen Unternehmen finanzierter Fonds eingerichtet werden. Überbetriebliche Einrichtungen ergänzen die Weiterbildungsmöglichkeiten bei Klein- und Mittelunternehmen.

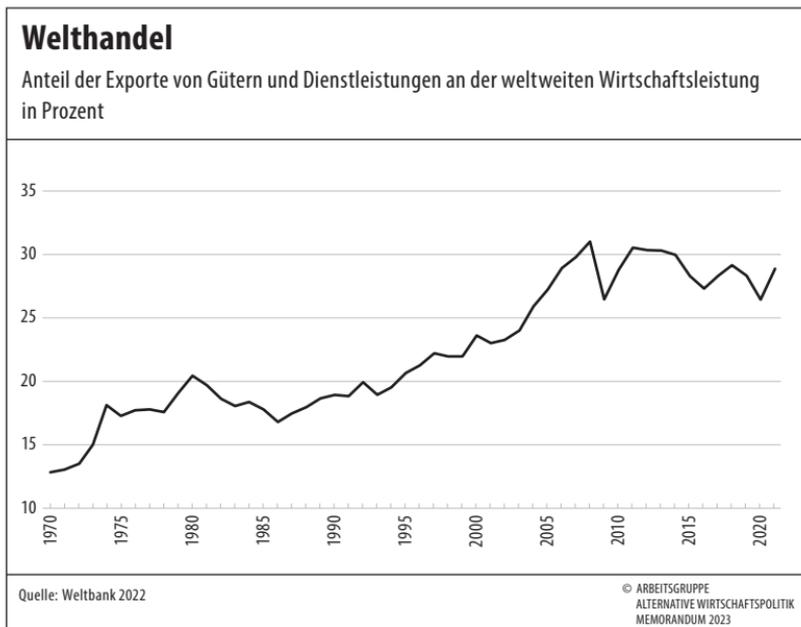
- Betriebs- und Personalräte müssen bei der Personalplanung ein Mitbestimmungsrecht anstelle des bisherigen Informations- und Beratungsrechtes bekommen. Wenn Unternehmen Personalabbau planen, muss bereits der Interessenausgleich über diese Maßnahmen mitbestimmungspflichtig werden und nicht erst der Sozialplan, der nur die Bedingungen für den Personalabbau regelt.
- Arbeitslose müssen einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung/ Umschulung erhalten. Die Qualifizierungsphase darf nicht auf den Bezugszeitraum von ALG I angerechnet werden. Das Arbeitslosengeld muss um einen Weiterbildungszuschuss erhöht werden, der deutlich über der Zuverdienst-Grenze liegen muss.
- Der Regelsatz im neuen Bürgergeld ist von 502 Euro um mindestens 200 Euro (die anderen Unterhaltssätze analog) zu erhöhen, das Weiterbildungsgeld muss auf 300 Euro steigen. Während einer Qualifizierungsphase dürfen Arbeitslose nicht zum Wohnungswechsel oder zum Rückgriff auf Ersparnis gezwungen werden. Außerdem müssen die Job-Center qualitativ und quantitativ besser ausgestattet werden, damit sie die versprochene individuelle Beratung überhaupt leisten können.

4. Globalisierung in der Krise

Im MEMORANDUM 2022 wurde ausführlich die Krise der Globalisierung thematisiert – ein schon lange schwelender Prozess, der mit den Folgen der Corona-Krise und den nicht mehr funktionierenden Lieferketten immer deutlicher wurde. Der Krieg und die Sanktionen haben nicht nur die Versorgung der Welt mit Energie und Rohstoffen erschwert, auch die geopolitische Spaltung der Welt hat zugenommen. Eine neue Blockbildung kristallisiert sich heraus.

Historisch zeigt sich die Globalisierung am Anstieg des Anteils der Exporte (Waren *und* Dienstleistungen) an der Wirtschaftsleistung. Die Ausfuhren nahmen stärker zu als die Wirtschaftsleistung, die internationale Verflechtung wuchs. Von 1986 bis 2008 gab es einen starken Anstieg, der Anteil der Exporte verdoppelte sich fast. Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise nahm er wieder leicht ab (vgl. Abbildung).

Die Globalisierung war ein zentrales Projekt der neoliberalen (neoklassischen) Wende: Freihandel, freier Kapitalverkehr, Deregulierung der Finanzmärkte, floatende Währungen, Privatisierungswellen in den Nationalstaaten und Rückbau staatlicher Strukturen – das alles wurde ab Anfang der 1980er Jahre vorangetrieben. Die Deregulierung der Finanzmärkte führte zu immer neuen Finanzprodukten und einer spekulativen Ausweitung des gesamten Finanzsektors. Die Bildung von Finanzanlagen hat sich von der Entwicklung der realen Gütermärkte entkoppelt. Die Finanzierung von Investitionen und wirtschaftlicher



Entwicklung ist in diesem System leichter möglich. Es besteht reichlich Liquidität.

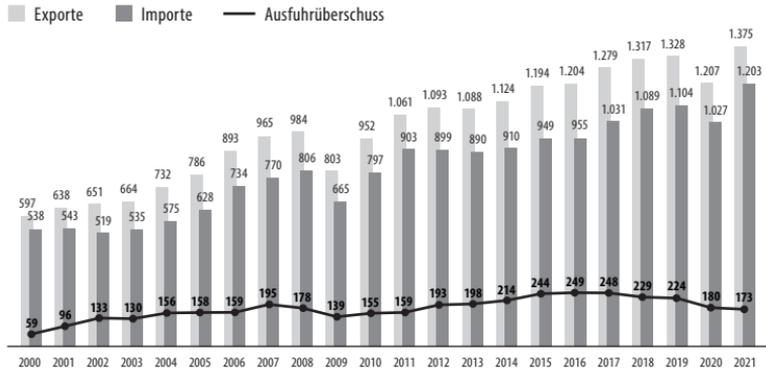
Globalisierung ist mehr als Handel: Auch wachsende weltweite Kapitalverflechtungen und Direktinvestitionen gehören dazu. Die globalen Direktinvestitionsbestände beliefen sich Ende 1990 auf 1,5 Billionen US-Dollar. Ende 2019 war dieser Wert auf 31 Billionen US-Dollar angewachsen.

Die deutsche Exportindustrie ist ein großer Gewinner der Globalisierung. Insgesamt exportierte Deutschland im Jahr 2021 Waren im Wert von knapp 1,4 Billionen Euro. Deutschland exportiert mehr, als es importiert. Der Außenhandelsüberschuss (Warenhandel) erreichte 2016 den Rekordwert von fast 250 Milliarden Euro, bis 2021 ging er auf den immer noch hohen Wert von 173 Milliarden Euro zurück (vgl. Abbildung auf S. 33). Dies zeigt deutlich die Schwäche der Binnennachfrage. Die hohen Überschüsse werden seit Jahren von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisiert. Für die Frage außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte ist allerdings nicht so sehr der Außenhandelsüberschuss entscheidend, sondern der Leistungsbilanzüberschuss, der neben dem Saldo aus dem Handel auch die Dienstleistungen, Vermögenseinkommen aus dem Ausland, Zahlungen an internationale Organisationen und den Kapitalverkehr beinhaltet. Dieser war mit 265 Milliarden Euro im Jahr 2021 sogar höher als der Außenhandelsüberschuss. Die Störungen in den Lieferketten haben ein zuvor wenig debattiertes Krisenpotenzial in den Mittelpunkt gerückt: Deutschland ist nicht nur stark von seinen Exporten abhängig, sondern auch von seinen Importen. Im Jahr 2021 wurden Waren im Wert von 1,2 Billionen Euro importiert.

In der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 zeigten sich die enormen Risiken der Globalisierung. Durch die enge und intransparente Verflechtung des Finanzsektors konnte der Kollaps fauler Immobilienkredite in den USA innerhalb kürzester Zeit zu einem faktischen Zusammenbruch der weltweiten Finanzmärkte führen. Sehr schnell griffen die Schockwellen auch auf die realen Gütermärkte über. Nur durch energisches staatliches Eingreifen konnte Schlimmeres verhindert werden.

Die Entwicklung des deutschen Außenhandels

in Mrd. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Außenhandelsstatistik

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

Nach der Finanzkrise nahm die Kritik an der Globalisierung von rechts massiv zu. Statt des neoliberalen Diskurses, in dem das hohe Lied des Freihandels gesungen wurde, waren immer öfter nationalistische Töne zu hören. Die Beschäftigten bzw. Arbeitslosen der abgehängten, altindustriellen Regionen wurden so zum Mobilisierungspotenzial der rechtspopulistischen Bewegungen. Der Gegner der sozial Schwachen war damit nicht mehr der Kapitalismus oder die eigene Regierung, sondern das Ausland. Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung war die „America first“-Politik Donald Trumps in den USA.

Mit der Corona-Pandemie und den Gegenmaßnahmen kam die Globalisierung erstmals ernsthaft unter Druck. Internationale Lieferketten waren – und das für längere Zeit – erheblich gestört. Diese Entwicklung hat sich 2022 verschärft. Fehlendes Öl und Gas, aber auch viele Metalle und Mineralien, Kunstdünger und Getreide haben die Inflation in die Höhe getrieben und die Lieferketten weiter belastet.

Der Krieg hat auch die geopolitische Spaltung der Welt vorangetrieben. Schon vorher entfaltete sich der Machtkampf um eine do-

minierende Stellung in der Welt zwischen den USA und China. Jetzt droht zunehmend eine Blockbildung, bei der China und Russland auf der einen Seite, Europa, die USA und Japan auf der anderen Seite stehen. Als Konsequenz werden in Deutschland die engen wirtschaftlichen Beziehungen zu China inzwischen deutlich kritischer gesehen.

Neben den in den vergangenen Jahren aufgetretenen Störungen der Globalisierung durch die Finanzkrise, die Corona-Pandemie, Krieg und Sanktionen sowie die geopolitischen Rivalitäten sorgen auch die Klimakatastrophe und die notwendige Politik der Dekarbonisierung sowie die zunehmende Digitalisierung für gravierende Umbrüche in der Weltwirtschaft.

Der ökologische Umbau erfordert mehr staatliche Vorgaben und mehr öffentliche Förderung. Auch bei der Digitalisierung ist der Staat gefordert. Dazu ist Industriepolitik notwendig. Die EU reagierte mit strategischen industriepolitischen Zielen und neuen Fördermöglichkeiten.

Aus linker Perspektive stand das Projekt Globalisierung von jeher in der Kritik. Attac hatte sich ausdrücklich als globalisierungskritische Bewegung gegründet. Vor allem gegen das Agieren der Finanzmärkte, aber auch gegen Freihandelsabkommen gab es immer wieder große Protestbewegungen. Die Globalisierung war der Knüppel, um der „marktgerechten“ Demokratie zum Siegeszug zu verhelfen. Sie hat einen wesentlichen Anteil an der weltweit immer stärker zunehmenden Ungleichheit. Die reichsten 10 Prozent besitzen heute 76 Prozent des weltweiten Vermögens. Für die untere Hälfte der gesamten Bevölkerung bleiben gerade einmal zwei Prozent des Vermögens (World Inequality Lab: Bericht zur weltweiten Ungleichheit 2022).

Es sieht so aus, als ginge das Zeitalter der marktgetriebenen Hyperglobalisierung zu Ende. Es geht um nicht weniger als um eine Neuordnung der Weltwirtschaft. Ein Diskussionsstrang bildet sich in jüngster Zeit heraus, der von vielen Ökonom*innen geteilt wird, allen voran aber vom Sachverständigenrat (Jahresgutachten 2022/23, Zif. 505ff.). Die Strategie setzt an bei dem, was Unternehmen heute schon zur Sicherung der Lieferketten tun: die Rückkehr zu mehr Lagerhaltung und eine Diversifizierung der Lieferketten. Die Politik ist bei der Bildung

strategischer Allianzen gefordert, die etwa bei der Versorgung mit kritischen Rohstoffen helfen sollen. Auch ein verstärktes Recycling soll die Rohstoffversorgung unterstützen. Ohne eine grundsätzliche Rückverlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten soll diese für bestimmte, strategisch wichtige Produkte auch geschehen. Zusätzlich soll die weltweite Durchsetzung europäischer Standards und Normen vorangetrieben werden.

Ein solches Programm würde zur ökonomischen Stabilisierung beitragen. Es würde die Globalisierung aber nicht sozialer, ökologischer und demokratischer machen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert daher ein grundsätzliches Umdenken. Wir brauchen mehr multilaterale, regelbasierte Strukturen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* erklärt mit Blick auf die Zukunft der Globalisierung:

- Freihandelsabkommen sind intransparent, unterliegen im Verhandlungsprozess oft einer großen Machtasymmetrie und berücksichtigen soziale Belange noch weniger als die derzeitigen Regeln der WTO. Zudem fördern sie die Bildung von politischen Blöcken. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt Freihandelsabkommen deshalb konsequent ab.
- Die WTO muss ihre Ausrichtung auf marktradikale Dogmen konsequent aufgeben. Im Rahmen der WTO ist ein Regelwerk für einen faireren Handelsaustausch zu entwickeln, das zudem die Einführung ökologischer Produktionsverfahren fördert. Eine so reformierte WTO ist aufzuwerten.
- Ein probates Mittel für fairere Handelsbeziehungen sind Lieferkettengesetze. Damit werden Unternehmen verpflichtet, bei ihren Zulieferern Rechtsverstöße zu ahnden. Deutschland hat ein Lieferkettengesetz, das aber noch völlig ungenügend ist. In der EU befindet sich ein Lieferkettengesetz im Gesetzgebungsverfahren. Grundsätzlich ist die EU-Ebene

effektiver als nationalstaatliche Gesetze, auch ist der EU-Entwurf weitgehender. Deutschland hat in diesen Prozess viele Verschlechterungen eingebracht, beispielsweise Haftungseinschränkungen bei Zertifizierungen und Einschränkungen bei den von den Unternehmen zu achtenden Menschenrechten sowie bei Klimaplänen von Unternehmen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, sich am weitergehenden, ursprünglichen Entwurf zu orientieren.

- Auch die Durchsetzung des derzeit verhandelten Abkommens der Vereinten Nationen zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN-Treaty) ist ein wichtiger Schritt zu einer besseren Globalisierung.
- In den Verhandlungen zu einem wirksamen Klimaschutzabkommen, mit denen die Pariser Klimaziele erreicht werden können, müssen die Industriestaaten endlich ihre CO₂-Schuld anerkennen und sich zu entsprechenden Ausgleichszahlungen an die Länder des globalen Südens verpflichten. Die Klimakrise lässt uns keine Zeit mehr für Hinhaltetaktiken.

5. Fossile Energien am Ende – Zeit für Alternativen

Mit der Sanktionspolitik gegenüber Russland einerseits und ausbleibenden Lieferungen Russlands beim Erdgas andererseits musste die Energieversorgung in Deutschland auf eine neue Basis gestellt werden. Neben der Einsparung von Erdgas und der Ausweitung der Lieferungen aus Norwegen und den Niederlanden (was wegen der begrenzten Förderkapazitäten nur in geringem Umfang möglich war) wurden die Nutzung der Atomkraft verlängert und Kohlekraftwerke aus der Reserve wieder ans Netz genommen. Zusätzlich wird nun Flüssiggas (LNG) bezogen. Gerade bei LNG wächst aber das Risiko neuer Abhängigkeiten.

LNG ist aufbereitetes und durch starke Komprimierung und Abkühlung verflüssigtes Erdgas. Dafür werden etwa 10 bis 25 Prozent des Energiegehaltes des Gases benötigt. Es lässt sich mit Spezial-Tankschiffen transportieren und muss dann wieder zurück in den gasförmigen Zustand versetzt („regasifiziert“) werden. Die größten Lieferländer sind die USA, Australien, Katar, Malaysia, Algerien, Russland und Nigeria. Die Vereinigten Staaten versuchen seit Jahren, russisches Pipelinegas durch US-LNG abzulösen. Für die US-Firmen ist die Entwicklung in Europa ein enormer Gewinn.

Vor allem LNG aus den USA und Kanada besteht größtenteils aus umweltschädlich gefracktem Erdgas. Nicht nur die Belastungen des Bodens und des Grundwassers sowie die Abwässer bereiten beim Fracking Probleme. Gas-Lecks an den unzähligen Bohrlöchern schaden auch dem Klima. Allen LNG-Sorten gemein sind die Energieverluste beim Verflüssigen und beim Schiffstransport. Bei Erdgas, das über tausende Kilometer durch Pipelines gedrückt wird, kommt es wiederum zu Leckagen, bei denen klimaschädliches Methan ausströmt. Nach Angaben von Greenpeace ist LNG mit hohem Fracking-Anteil aus den USA über sechsmal und aus Australien rund 7,5-mal klimaschädlicher als Pipelinegas aus Norwegen.

LNG hat höhere Herstellungskosten als Pipelinegas. Unabhängig davon trieb die Gasknappheit die Preise an den europäischen Märkten für LNG und Pipelinegas gleichermaßen in astronomische Höhen. Die europäischen Großhandelspreise lagen mit 200 bis 340 Euro je Megawattstunde (Euro/MWh) im August und September 2022 beim 10- bis 17-Fachen der aufgerufenen Preise des Frühjahrs 2021 (rund 20 Euro/MWh). LNG-Tanker wurden während der Fahrt sogar zwischen Asien und Europa umgelenkt, um zu den jeweils lukrativeren Käufern zu gelangen.

Vor dem Ukraine-Krieg gab es in der EU drei Dutzend LNG-Terminals, in Deutschland existierten keine. Mit dem LNG-Beschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung im Mai 2022 eine Vielzahl von Terminal-Standorten ausgewiesen. Für ihren Bau bzw. ihre Miete stellte sie knapp drei Milliarden Euro bereit. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisiert den Aufbau von gewaltigen Überkapazi-

täten im LNG-Bereich. Dadurch wird die notwendige Energiewende gefährdet. Insgesamt summiert sich laut einer Studie des New Climate Institute die Kapazität auf 73 Milliarden m³ pro Jahr. Das wären rund 50 Prozent mehr, als die Bundesrepublik jemals aus Russland importiert hat (46 Milliarden m³ pro Jahr). Um den Pfad zum vereinbarten deutschen Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2045 zu erreichen, müsste der deutsche Gasverbrauch jedoch stetig reduziert werden – gegenüber dem heutigen Niveau bis 2030 um etwa ein Fünftel, bis 2035 um die Hälfte und bis 2045 auf fast null. Die Bundesregierung und die Terminal-Betreiber argumentieren, bei sinkenden Gasverbräuchen im Zuge des Klimaschutzes könnten die LNG-Terminals auf „grünen Wasserstoff“ umgestellt werden. Doch ein solches „H₂-Ready“ ist technisch unrealistisch.

Die Preisrallye an den Energiemärkten bescherte etlichen Großkonzernen, Energieerzeugern und -anbietern erhebliche leistungslose Extragewinne, über die Verbindung des Gasmarktes zum Strommarkt auch im Elektrizitätsbereich, wo die Strompreise ebenfalls in bislang unerreichte Höhen kletterten.

Mit dem Ziel, krisenbedingte Extragewinne abzuschöpfen, setzte der EU-Ministerrat bereits Ende September 2022 eine Erlösobergrenze für Produzenten von Atom-, Braunkohle- und Ökostrom. Sie dürfen an den Großhandelsmärkten maximal 180 Euro/MWh einnehmen. Alles darüber hinaus sollen die Mitgliedsstaaten zu mindestens 90 Prozent abschöpfen und umverteilen. Zum Vergleich: An den Handelsmärkten lag der Spitzenpreis im August/September 2022 bei Werten zwischen 500 und 700 Euro/MWh, während man im Jahr 2021 durchschnittlich ein Zehntel davon bezahlte.

Statt der einheitlichen Erlösobergrenze von 180 Euro für alle Erzeugungsarten gelten in Deutschland seit dem 1. Dezember 2022 abgestufte und niedrigere Erlösobergrenzen, die sich stärker an den tatsächlichen Kosten der jeweiligen Erzeuger plus einem angemessenen Gewinn orientieren sollen. Nur jene Gewinne, die jeweils über Erlösobergrenzen plus einem Sicherheitszuschlag von 30 bzw. 40 Euro/MWh liegen, werden zu 90 Prozent vom Staat abgeschöpft. Da jedoch die Abschöpfungsschwellen sehr großzügig ausgelegt wurden und die ursprünglich

angedachte Rückwirkung auf das ertragsstarke Jahr 2022 gestrichen wurde, läuft diese Regelung nun gänzlich ins Leere.

Auch Mineralöl- und Gaskonzerne sowie Raffinerien haben exorbitant profitiert – und verdienen noch weiter. In Brüssel hatte der Rat im September darum gemeinsam mit den Vorgaben zur Preisbremse und Übergewinnabschöpfung im Strommarkt auch Mindestvorgaben dafür gemacht, wie deren Sondergewinne anteilig abgeschöpft werden sollen. Auch diese Regeln fielen allerdings extrem schwach aus: Firmen, die mit fossilen Brennstoffen handeln, wird in diesem und im nächsten Jahr zugestanden, dass ihre Gewinne 20 Prozent über den durchschnittlichen Gewinnen der Jahre 2018 bis 2021 liegen dürfen. Alle Profite, die darüber hinausgehen, sollen lediglich zu „mindestens 33 Prozent“ abgeschöpft werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert die Abschöpfung von 80 Prozent der Übergewinne.

Nach Berechnungen von Agora Energiewende lagen die deutschen Treibhausgasemissionen im vergangenen Jahr bei 761 Mio. t CO₂-Äquivalent und damit auf Vorjahresniveau, was einer Minderung um 38,7 Prozent gegenüber 1990 entspricht. Trotz eines um 4,7 Prozentpunkten geringeren Energieverbrauchs wurde das im Klimaschutzgesetz für 2022 hinterlegte Ziel von 756 Mio. t CO₂-Äquivalent verfehlt. Desaströs ist die Bilanz in den Sektoren Verkehr und Gebäude. Die FDP verhindert dennoch selbst kostengünstige Maßnahmen zum Klimaschutz wie ein Tempolimit. Im Gebäudesektor verschleppt die Bundesregierung seit Monaten das Energieeffizienzgesetz.

In der Koalition selbst ist strittig, ob es endlich umfassende Effizienzstandards für Sanierungen geben wird, insbesondere für jene Gebäude im schlechtesten energetischen Zustand, wie es die EU-Gebäuderichtlinie nach dem EU-Klimaschutzpaket „Fit For 55“ vorsieht. Gleichzeitig steht eine solide soziale Absicherung der Wärmewende im Gebäudebereich in den Sternen, obwohl viele energetische Sanierungen nicht warmmietenneutral erfolgen und somit den Verdrängungsdruck auf Mieter*innen erhöhen. Gut gemachte und bedarfsgerecht geförderte Sanierungen, bei denen auch die Vermieter*innen angemessen finanziell in die Pflicht genommen werden, erhöhen jedoch die Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern und deren Preisentwicklungen.

Trotz fördernder Gesetzesänderungen gehen Ökostrom- und Netzausbau nur schleppend voran. Der Umsetzungsstau ist inzwischen insbesondere bei Wind auf See dramatisch. Seit 2020 sind zu den 7,8 Gigawatt (GW) installierter Leistung keine weiteren Anlagen hinzugekommen. Etwas besser sieht es bei der Photovoltaik mit einem Zubau auf 63 GW und bei Wind an Land mit einem Zubau auf 57 GW aus. Allerdings sind die Ausschreibungen für kommende Projekte seit längerer Zeit stark unterzeichnet. Insgesamt muss der Bestand an Wind- und Solarkraft bis 2030 von zuletzt 128 GW auf 386 GW gesteigert, also verdreifacht werden, damit die Bundesregierung die eigenen Ziele erreicht.

Gleichzeitig hinkt der Netzausbau deutlich hinter den Plänen her. Nach einer Studie von Prognos waren im dritten Quartal des Jahres 2022 von den im Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) bis zum Jahr 2030 geplanten 10.413 Leitungskilometern im Höchstspannungsnetz 886 Kilometer realisiert und weitere 656 Kilometer genehmigt. Im Wasserstoffbereich verhindern immer noch fehlende EU-Vorgaben zur Definition von „grünem Wasserstoff“ Investitionen zum Markthochlauf.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert in der Energiepolitik:

- Die Reduzierung der geplanten Terminalkapazitäten für LNG. Diese sind völlig überdimensioniert und verhindern eine ambitionierte Energiewendepolitik.
- Dreh- und Angelpunkt für die Energiewende ist der beschleunigte Ausbau von Ökostromanlagen. Dafür müssen die Vorgaben der EU aus der Notfallverordnung für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung Erneuerbarer Energien zügig in die Verordnungen und Praktiken der Bundesländer umgesetzt werden. Die finanzielle Beteiligung der Standortkommunen an den Erträgen der Ökostrombetreiber muss bundesweit verbindlich gestaltet und über die im EEG verankerten 0,2 Cent/kWh erhöht werden. Zudem müssen

die Verfahren beim Netzausbau an Geschwindigkeit gewinnen.

- Die EU muss Vorgaben zur Definition von „grünem Wasserstoff“ festlegen, um Investitionen für einen Markthochlauf von Wasserstoff-Technologien zu ermöglichen. Diese Kriterien dürfen nicht zu weich ausfallen.
- Bei der Reform des Strommarktdesigns sind die am Markt erzielbaren Einnahmen bestimmter Erzeuger durch verstärkte und wirksame Übergewinnabschöpfungen oder andere Mechanismen künftig dauerhaft zu begrenzen, sodass leistungslose Extraprofite vermieden werden.
- Die Energiepreisbremse muss sozialer ausgestaltet werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert sozial-differenzierte Direktzahlungen an die Haushalte anstelle der derzeit vor allem an historischen Verbräuchen anknüpfenden Mechanismen. Spätestens bis zur Heizsaison 2023/24 müssen die entsprechenden Daten erhoben werden.
- Der Verkehrssektor hat große strukturelle Probleme. Zwingend sind darum neben der Stärkung von Bahn, ÖPNV, Rad und Fußverkehr zulasten des motorisierten Individualverkehrs auch schnelle kostengünstige Maßnahmen zum Klimaschutz wie ein unverzügliches Tempolimit auf Autobahnen.
- Für die Kohleregionen wurden erhebliche Mittel für den Strukturwandel bereitgestellt, die entsprechenden Planungen zielen aber auf ein Ende zwischen 2035 bzw. 2038. Die klimapolitisch erforderliche Beschleunigung dieses Prozesses muss klug und unter tatsächlicher Beteiligung der Zivilgesellschaft gesteuert werden. Sie sollte in einem novellierten Strukturstärkungsgesetz verankert werden.

6. **Blinde Flecken der Klimapolitik: Suffizienz und klimagerechtes Wohnen**

Viele gesellschaftspolitische Vorstellungen über die Änderungen von Verhalten, Lebensstilen sowie Produktions- und Konsumweisen lassen sich mit dem Begriff „Suffizienz“ beschreiben. Der IPCC beschreibt Suffizienzmaßnahmen als „eine Reihe von Maßnahmen und Alltagsspraktiken, die die Nachfrage nach Energie, Materialien, Land und Wasser vermeiden und gleichzeitig menschliches Wohlergehen für alle innerhalb der planetarischen Grenzen ermöglichen“.

„Suffizienz“ wird oft neben „Effizienz“ und „Konsistenz“ als dritte Kernstrategie für eine nachhaltige Entwicklung genannt. *Suffizienzpolitik, die zur Lebensqualitätssteigerung führt*, wird schon längst erfolgreich praktiziert (z. B. beim Carsharing) oder beispielsweise auch bei der im Koalitionsvertrag festgehaltenen Reduktion von Nutztierhaltungen, die mit einer Senkung des Fleischkonsums verbunden ist, oder beim Verbot der Vernichtung von Retouren im Versandhandel.

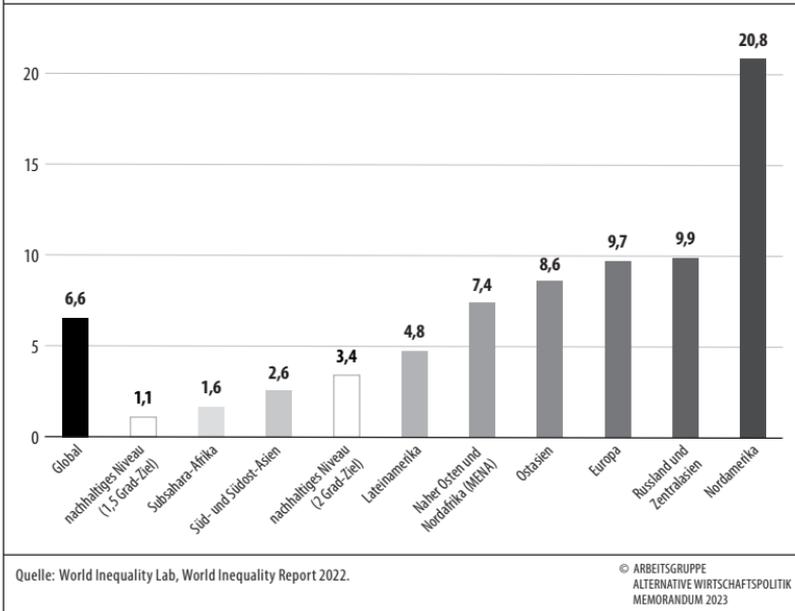
In den langfristigen Energie- und Klimaschutzszenarien dominieren derzeit zwei technische Hauptstrategien: der beschleunigte Ausbau Erneuerbarer Energien („Konsistenz“) und eine massive Steigerung der Energieproduktivität („Effizienz“). Die scheinbar beruhigende Botschaft lautet dabei: Werden diese beiden Strategien nur konsequent weltweit umgesetzt, dann ist das 2-Grad-Ziel des Pariser Abkommens von 2015 mit heute bereits bekannter Technik noch erreichbar, sogar das eigentlich notwendige 1,5-Grad-Ziel kann in Reichweite gehalten werden.

Zweifellos sind technologische Durchbrüche und die forcierte Umsetzung der beiden Hauptstrategien die Erfolgsvoraussetzung für ausreichenden Klimaschutz. Eine sozial-ökologische Transformation in Richtung Klimaneutralität für die Welt bis 2050 und in Deutschland bis 2045 kann aber mit den vorwiegend technischen Strategien „Effizienz“ und „Konsistenz“ *allein* nicht erreicht werden.

Suffizienzpolitik ermöglicht klimaverträglicheres Verhalten, geht daher weit über individuelle Verhaltensapelle hinaus und berücksichtigt bestehende soziale Ungleichheit. Denn die relevante Kernfrage lautet

Länderbezogene Unterschiede bei der Verursachung des Klimawandels

Treibhausgasemissionen in Tonnen CO₂-Äquivalent pro Kopf und Jahr



nicht pauschal und scheinbar unterschiedslos für alle: „Wie viel ist genug?“ Sondern vielmehr: „Wie viel ist für wen genug?“ – damit durch die ökologische Transformation in unserer ungleichen Gesellschaft nicht noch mehr Menschen in noch verzweifelteren Lagen als bisher zurückgelassen werden.

Der Klimawandel hat konkrete Hauptverursacher*innen und Hauptbetroffene. Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen reichen und armen Ländern, aber auch innerhalb dieser Länder zwischen reichen und armen Menschen. Eine zielführende Strategie für Klima- und Umweltschutz darf Verteilungsfragen nicht mehr wie bisher als moralischen Appendix abhandeln, sondern muss Klimagerechtigkeit und den Kampf gegen die Ungleichheit als Voraussetzungen für einen systemischen Lösungsansatz der sozial-ökologischen Transformation einbeziehen.

Im Jahr 2022 und damit 50 Jahre, nachdem er „Die Grenzen des Wachstums“ publiziert hatte, forderte der Club of Rome erstmals zur Finanzierung des Klimaschutzes: „The rich must pay the bill“. Damit ist ein Konzept für eine deutliche Umverteilung von Einkommen und Vermögen zugunsten ärmerer Haushalte verbunden. Diese Zielrichtung ist deckungsgleich mit jener der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*. Die Verteilungsfrage ist untrennbar mit der ökologischen Frage verknüpft. Der aktuelle Bericht an den Club of Rome, „Earth for All“, stellt ein rein technisch begründetes Zukunftsbild einer Energietransformation und des Klimaschutzes grundsätzlich in Frage. Nur ein umfassender Systemwandel kann erfolgreich sein. Dabei waren es historisch und sind es bis heute die Industrieländer, die pro Kopf mit Abstand die meisten Klimagase emittieren und die Atmosphäre im Übermaß als CO₂-Müllkippe missbrauchen (vgl. Abbildung auf S. 43).

Soweit die Steuerungs- und Anreizwirkungen einer CO₂-Bepreisung genutzt werden, müssen sie – wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* gefordert – durch eine Rückverteilung der Einnahmen sozial flankiert werden. Die Rückverteilung reicht als Maßnahme aber keineswegs aus. Auch die Investitionsbedarfe armer Haushalte für Effizienz- und Konsistenzmaßnahmen bei Gebäuden, etwa für Wärmedämm-Maßnahmen oder Heizungsaustauschprogrammen, sind durch öffentliche Förderung zu unterstützen, damit die von Ökonom*innen gern favorisierte Anreizwirkung bei „vulnerablen Haushalten“ mangels fehlender Finanzierbarkeit nicht völlig ins Leere läuft.

Klima- und Verteilungsfragen treffen im Gebäudesektor wie in keinem anderen Sektor aufeinander. Der Gebäudesektor verfehlt die angestrebten Sektorziele: Allein in Deutschland verbraucht er 517 Millionen Tonnen inländische mineralische Rohstoffe im Jahr und verursacht gleichzeitig 40 Prozent der Treibhausgasemissionen, wobei 66 Prozent der Emissionen im Wohngebäudesektor verursacht werden und ein vergleichsweise geringer Teil in Nicht-Wohngebäuden. Aber nicht nur die Klimafrage, sondern auch die soziale Frage hat sich in den vergangenen Jahren im Gebäudesektor zugespitzt. So stiegen die Bestandsmieten in den fünf größten Städten zwischen 2008 und 2018 um durchschnittlich 15 Prozent und bei Neuvermietungen sogar um

50 Prozent. Das nach Einkommen unterste Fünftel aller Mieterhaushalte gab im Jahr 2021 durchschnittlich 42,6 Prozent des verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aus.

Die soziale und die ökologische Frage lassen sich bei der individuell beanspruchten Wohnfläche nicht voneinander trennen. Haushalte mit höheren Einkommen wohnen auf größeren Wohnflächen und zahlen höhere Kaltmieten und Heizkosten als Haushalte mit geringeren Einkommen, wenden dafür jedoch einen geringeren Anteil ihres Einkommens auf.

Wirft man einen Blick in die Nachbarländer, finden sich dort Praxisbeispiele für Suffizienzmaßnahmen. In Zürich gibt es beispielsweise eine Wohnflächenbegrenzung, eingebettet in eine umfassende Klimastrategie, die die Emissionsreduktion aller Bürger*innen vorantreiben soll.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert als Suffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich:

- *Anpassung bestehender Förderprogramme und Änderungen im Ordnungsrecht:* Ein erster Schritt wäre es, bestehende Förderprogramme um Vorgaben zur Flächeneinsparung zu ergänzen. Ein Beispiel hierfür ist die KfW-Förderung „altersgerecht sanieren“, die bisher nur den rollstuhlgerechten Umbau fördert, um jenen Zielgruppen einen Umbau zu erleichtern, die aktuell auf überdurchschnittlich viel Fläche wohnen. Auch eine Verkleinerung der Wohnfläche sollte hierbei gefördert werden. Dafür müssen Änderungen ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen erfolgen, die Suffizienzansätze im Baurecht ermöglichen. Auch die Anpassung von weiteren KfW-Programmen anhand flächenbezogener Kennwerte könnte Umbaumaßnahmen positiv beeinflussen. Beispielsweise sind Förderungen bisher so gestaltet, dass Fördersummen pro Wohneinheit erfolgen. Dies macht es besonders schwer, bei Gemeinschaftsnutzungen von Räumen flächensuffizient umzubauen, weil diese Wohnformen

deutlich schwerer zu finanzieren sind. Eine starke Ausrichtung anhand flächenbezogener Kennwerte kann außerdem den Umbau und die Anpassungen an verschiedene Bedarfe deutlich erleichtern.

- *Wohnungswechsel institutionell ermöglichen:* Es gibt zahlreiche Haushalte, die auf überdurchschnittlich viel Quadratmetern wohnen und für die ein Umzug in kleinere Wohnungen durch hohe Neumieten unattraktiv ist. Ein Wohnungswechsel würde bedarfsorientiertes Wohnen ermöglichen und die Wohnflächenverteilung verbessern. Dies muss vereinfacht und institutionell unterstützt werden, um eben jene Lock-in-Effekte aufzuheben. Um Wohnungstausche in größerer Zahl zu ermöglichen, müssen sie durch eine Institution auf Bundesebene erleichtert werden. Wohnungswechsel können entweder wie in Österreich durch ein Recht auf Wohnungstausch begünstigt werden oder durch Rechtsformen, die einen einfachen Wohnungswechsel begünstigen (vgl. den folgenden Absatz).
- *Öffentliche und genossenschaftliche Rechtsformen fördern:* Wie bereits in den MEMORANDEN 2018 und 2019 diskutiert, ist ein zentraler Bestandteil zur Begegnung der Wohnungsnot im Gebäudesektor die Frage der Rechtsform. Dabei wurde vor allem die Rolle des öffentlichen Wohnungsbaus diskutiert. Auch unter Berücksichtigung der Flächensuffizienz spielt die Rechtsform eine wichtige Rolle, denn Beispiele, bei denen flächensuffizientes Wohnen unterstützt wird, sind auffällig oft öffentlich oder genossenschaftlich organisiert. In vielen Genossenschaften haben Menschen beispielsweise ein lebenslanges Wohnrecht, nicht jedoch die Garantie, immer in der gleichen Wohnung zu bleiben. So ist ein Wechsel nach dem Auszug der Kinder deutlich einfacher zu regeln als beispielsweise auf dem freien Wohnungsmarkt.

7. Es geht auch anders – Renten in Österreich

Für das, was im Rahmen einer kapitalistischen Ordnung in Ländern, deren Ökonomie stark exportorientiert ausgerichtet ist, an alternativer Politik möglich ist, liefert der internationale Vergleich wichtige Denkanstöße. Nicht nur in Skandinavien lassen sich Beispiele finden, auch Österreich weist bei der Gestaltung seines Sozialmodells viele Errungenschaften aus. Dabei teilt das Land viele Gemeinsamkeiten mit Deutschland. Es beginnt bei der Sprache, Kultur und Geschichte. Die sozialen Sicherungssysteme stehen zudem in der Tradition des Bismarckschen Sozialversicherungssystems.

In Europa gehört Deutschland zum Kreis der Länder, in denen die Ungleichheit relativ zum in den 1980er Jahren realisierten Maß an Gleichheit bei fast allen Indikatoren (Gini-Koeffizienten bei Einkommen und Vermögen, Armutsgefährdung, erhebliche materielle Deprivation usw.) während der vergangenen 30 Jahre stark angestiegen ist. In Österreich fiel die Zunahme dagegen gering aus. Beim Gini-Koeffizienten als gängigem Ungleichheitsmaß lagen die beiden Länder Mitte der 1990er Jahre ungefähr gleichauf. Österreich konnte dieses Niveau annähernd halten, während Deutschland vor allem als Folge einer Politik der gezielten Ausweitung eines großen Niedriglohnsektors bei gleichzeitiger Vernachlässigung der öffentlichen Infrastruktur einen Positionswechsel von einem Land mit unterdurchschnittlicher Ungleichheit zu einem Land mit dauerhaft überdurchschnittlicher Ungleichheit vollzog. Das ist auch das Ergebnis einer nach wie vor hohen Tarifbindung, die konstant bei 98 Prozent liegt. In Deutschland dagegen beträgt die Tarifbindung nur noch knapp über 50 Prozent.

Wer in der Erwerbsphase über einen längeren Zeitraum zu den Niedriglohnbezieher*innen gehört, ist im Alter schnell armutsgefährdet, sofern er oder sie nur Leistungen aus der Rentenversicherung bezieht, die in Deutschland relativ strikt dem Äquivalenzprinzip folgt und keine armutsfeste Grundrente kennt. Logischerweise musste daher auf die Ausweitung von niedrig entlohnter und prekärer Beschäftigung zeitversetzt ein Anstieg bei der Armutsgefährdung von Älteren folgen. Dies ist auch so eingetreten.

In der Vergangenheit waren das deutsche und das österreichische System der Alterssicherung sehr ähnlich. Davon kann heute aber keine Rede mehr sein. In der Rentenpolitik der beiden Länder wurden die Weichen anders gestellt. Im Rückblick sehen wir ein ähnliches Muster wie auch bei den Arbeitsmarktreformen, wo Deutschland eine Politik der sukzessiven Deregulierung betrieb, während umgekehrt in Österreich die verfassungsrechtliche Absicherung der Sozialpartnerschaft ausgebaut wurde. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat sich in ihrem MEMORANDUM 2004 gegen die von der Schröder-Regierung betriebene Absenkung des Rentenniveaus und den Versuch gewandt, diese durch die Förderung privater Vorsorgeprodukte auszugleichen.

Als Alternative wurde die Ausweitung des Versichertenkreises im Rahmen einer Bürgerversicherung gefordert. In den Folgejahren erfolgten weitere Einschnitte, vor allem die Anhebung des Renteneintrittsalters. Noch heute gilt: Selbst nach 45 Arbeitsjahren werden nach den Zahlen der Bundesregierung 36 Prozent der künftigen Rentner*innen maximal 1.200 Euro monatlich netto aus der gesetzlichen Altersvorsorge erhalten. Besonders dramatisch ist die Lage wegen niedrigerer Verdienste, häufigerer Teilzeitarbeit und kürzerer Erwerbsphasen für Frauen.

Im MEMORANDUM 2021 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine ausführliche Beschäftigung mit den Schwächen und Herausforderungen des deutschen Systems der Alterssicherung insgesamt vorgenommen. Ein Problem dabei ist die staatlich geförderte „Riester-Rente“, die nur für die private Versicherungswirtschaft ein Erfolg wurde. Für die Beschäftigten, die aufgrund der Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung keine Möglichkeit haben, entweder Geldvermögen anzusparen oder sich Wohneigentum zuzulegen, geriet sie zum Flop. Aus dem Scheitern der Drei-Säulen-Strategie zieht die Ampel-Regierung nun lediglich die Schlussfolgerung, dass der Aufbau eines Kapitalstocks staatliches Management benötigt. Erstmals sollen dafür im Haushalt 2023 zehn Milliarden Euro, finanziert aus Kreditaufnahmen, bereitgestellt werden. Bei einer durchschnittlichen Verzinsung von vier Prozent benötigt man einen Kapitalstock von über 400 Milliarden

Euro, um aus den Erträgen knapp fünf Prozent der Rentenausgaben decken zu können.

Auch in Österreich war das Rentensystem, das dort Pensionssystem heißt, Gegenstand etlicher Reformen. Um den Aufbau einer kapitalgedeckten Säule durch Anlageprodukte der privaten Versicherungswirtschaft (Teilprivatisierung) oder einen Aktienfonds in öffentlicher Zuständigkeit, wie es der Ampel-Koalition nach dem Scheitern der Riester-Rente nun vorschwebt, ging es dabei nicht. Auch die Anhebung des Regeleintrittsalters auf 67 Jahre oder noch höher war bislang nicht Gegenstand ernsthafter Diskussionen. Dabei ist die demografische Entwicklung in Österreich jener in Deutschland sehr ähnlich.

Der Hauptfokus der österreichischen Reformen zielte auf die Stabilisierung der Lebensstandardsicherung im gesetzlichen System nach der 45/65/80-Formel: Nach 45 Versicherungsjahren soll bei einem Renteneintritt mit 65 Jahren die Bruttoersatzrate 80 Prozent betragen. Sukzessive erfolgte zunächst ein Einbezug der Selbstständigen, Landwirt*innen und Freiberufler*innen in das System und dann auch eine Angleichung der Beamtenpensionen durch den Einbezug der Beamt*innen. Zugleich wurde daran festgehalten, dass eine nachhaltige Finanzierung einen auskömmlichen Beitragssatz erfordert. Er liegt mit 22,8 Prozent rund 4 Prozentpunkte über dem deutschen Niveau, wobei es eine Überparität gibt. Der Beitragssatz für die Arbeitgeber*innen beträgt 12,55 Prozent, der der abhängig Beschäftigten 10,25 Prozent.

Durch seine Verbreiterung wurde das österreichische System faktisch in eine Erwerbstätigenversicherung umgebaut. Anders als vielfach prognostiziert, steht das System keinesfalls vor dem finanziellen Kollaps. Das aktuelle Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen (Regierungsprogramm 2020–2024) sieht daher auch keine neuen Weichenstellungen vor. Weder soll das Leistungsniveau abgesenkt noch das Renteneintrittsalter heraufgesetzt werden. Den Schwerpunkt richtet der Koalitionsvertrag auf das Ziel, Armut im Alter nach Möglichkeit zu überwinden.

Auch im österreichischen System der Alterssicherung gibt es Problembereiche: Die Absicherung der Frauen ist unzureichend, was wesentlich mit der hohen Verbreitung von Teilzeitarbeit und dem frühen

Regelpensionsalter von im Jahr 2023 noch 62 Jahren zusammenhängt; erst ab dem Jahr 2024 erfolgt schrittweise eine Anhebung auf das Regelpensionsalter der Männer von 65 Jahren. Hier greift dann ab mindestens 30 Beitragsjahren die Haltelinie einer faktischen Mindestrente. Der Richtsatz für den Erhalt einer Ausgleichszulage beträgt bei Alleinstehenden aktuell (2023) 1.110 Euro monatlich (nach 40 Beitragsjahren 1.443 Euro). Ein weiteres Problem ist die Beliebtheit vorzeitiger Pensionseintritte. Hier versucht man durch Abschläge gegenzusteuern, was aber nur eingeschränkt gelingt.

Im gleichen Zeitfenster von Ende der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre, als in Deutschland die umlagefinanzierte gesetzliche Rente geschwächt und im Gegenzug kapitalgedeckte Säulen der privaten Vorsorge durch staatliche Zulagen (Riester-Rente) und Steuererleichterungen (Rürup-Rente) gefördert wurden, ging der Kurs der österreichischen Alterssicherungspolitik in die komplett andere Richtung. Die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im MEMORANDUM 2004 formulierten Forderungen (insbesondere Bürgerversicherung, Einbezug der Selbstständigen, keine Kapitaldeckung) wurden in Österreich nicht nur erfüllt, sondern mit Blick auf das hohe Pensionsniveau von netto über 80 Prozent sogar übererfüllt. Das österreichische Entwicklungsmodell belegt, dass es auch in einer alternden Gesellschaft möglich ist, ein hohes Leistungsniveau an öffentlicher Alterssicherung vorzuhalten und gleichzeitig wirtschaftlich erfolgreich zu sein.

8. Schlussbetrachtung

International ist der wachsenden Konfrontation durch mehr Kooperation zu begegnen. Auch die EU ist gefordert, dabei eine stärkere Rolle einzunehmen. Internationale Vereinbarungen müssen stärker den Interessenausgleich im Blick haben und dürfen nicht durch Machtasymmetrien geprägt sein. Eine Globalisierung, die trotz steigender Effizienz für viele zu Armut und sogar Hunger führt, ist nicht akzeptabel.

Die ökonomischen und gesellschaftlichen Risiken sind enorm gestiegen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* steht für einen

Weg des öffentlichen Drucks, um einen demokratischen Aufbruch zu wagen. Der ökologische Umbau und der Ausbau des Sozialstaats müssen zusammen gedacht und konzipiert werden.

Aktuell ist eine aktive Finanzpolitik erforderlich, die sich auf die Finanzierung von Hilfen zum Inflationsausgleich der einkommensschwachen und armen Privathaushalte sowie auf Überbrückungsprogramme für energieintensive Unternehmen einschließlich Handwerksbetrieben konzentriert. Diese stabilisierende Finanzpolitik muss durch eine aktive Geldpolitik komplettiert werden, die die Inflation bekämpft, ohne den wirtschaftlichen Abschwung zu beschleunigen, aber auch durch Regulierung zur Bändigung der Profitgier. Die Krise der Energieversorgung hat dem Umbau hin zu nachhaltigen Energien eine neue Dringlichkeit verschafft.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht sich auf ihrem Weg bestätigt. Heute gilt: Die profitgetriebene Globalisierung ist am Ende. Der Ruf nach wirtschaftspolitischen Alternativen wird weltweit immer lauter.

* * * * *

Die Kurzfassung des MEMORANDUM 2023 wurde bis zum 17.03.2023 von folgenden Personen unterstützt:

Tom Ackermann, München
 Andrea Adrian, Bremen
 Susanne Agne, Bad Oldesloe
 Michael Ahlmann, Blumenthal
 Jutta Ahrweiler, Oberhausen
 Detlef Ahting, Braunschweig
 Markus Albrecht, Düsseldorf
 Matthias Altmann, Weimar
 Dr. Werner Anton, Merseburg
 Horst Arenz, Berlin
 Dieter Argast, Erlangen-
 Buckenhof
 Norbert Arndt, Herne

Dr. Helmut Arnold, Wiesbaden
 Dr. Jupp Asdonk, Bielefeld

Erich Bach, Bad Nauheim
 Dr. Volker Bahl, Pullach
 Berthold Balzer, Fulda
 Robert Bange, Oelde
 Stephan Bartjes, Krefeld
 Hagen Battran, Heuweiler
 Jochen Bauer, Herne
 Wolfgang Bayer, Berlin
 Herbert Bayer, Frankfurt
 am Main

Mechthild Bayer, Karlsruhe
Raimund Baytz, Lüdenscheid
Helmut Becker, Köln
Friedrich-Karl Beckmann,
Pinneberg
Dr. Peter Behnen, Breitnau
Jan-Patrick Behrend, Marburg
Prof. Dr. Hermann Behrens,
Klein Vielen
Herbert Behrens, Osterholz-
Scharmbeck
Angelika Beier, Bielefeld
Dr. Theodor W. Beine, Isselburg
Anke Beins, Ostermunzel
Rüdiger Beins, Ostermunzel
Andreas Beldowski, Hückel-
hoven-Rurich
Ralf Beltermann, Hattingen
Jochen Berendsohn, Hannover
Tilman von Berlepsch, Berlin
Sabine Beutert, Köln
Joachim Beyer, Bochum
Ortwin Bickhove-Swidorski,
Dülmen-Rorup
Prof. Dr. Heinz Bierbaum,
Saarbrücken
Dr. Fritz Bilz, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Berlin
Dr. Joachim Bischoff, Hamburg
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel,
Hamburg
Prof. Dr. Arno Bitzer,
Dortmund
Dr. Antje Blöcker, Ilsede
Dirk Blotevogel, Troisdorf

Peter-Josef Boeck, Bielefeld
Peter Boettel, Göppingen
Karl-Heinz Böhme, Wolfen-
büttel
Dr. Hermann Bömer, Dortmund
Volker Borghoff, Oberhausen
Reinhard Borgmeier, Paderborn
Prof. Dr. Gerd Bosbach, Köln
Prof. Dr. Gerhard Bosch, Köln
Manfred Böttcher, Hannover
Maren Bracker, Kassel
Klaus Brands, Drolshagen
Prof. Dr. Peter Brandt, Berlin
Monika Brandt, Dortmund
Dietrich Brauer, Oberhausen
Peter Braun, Rödinghausen
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,
Magdeburg
Leo Braunleder, Wuppertal
Carsten Bremer, Hamburg
Uli Breuer, Frankfurt am Main
Dr. Oskar Brilling, Schwelm
Karl-Heinz Brix, Tüttendorf
Karin Brugger, Neu-Ulm
Henning Brüning, Berlin
Dr. Wiebke Buchholz-Will,
Nordhorn
Prof. Dr. Margret Bülow-
Schramm, Hamburg
Günter Busch, Reutlingen
Dr. Ulrich Busch, Berlin
Prof. Dr. Klaus Busch, Berlin
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
 Martine Colonna, Hamburg

Matthias Dam, Köln
 Monika Damaschke, Lüneburg
 Adelheid Danielowski, Trebel
 Holger Dankers, Stade
 Wolfgang Denecke, Leipzig
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
 Herbert Derksen, Kleve
 Alexander Deutsch, Schwerin
 Karsten Deutschmann, Berlin
 Theodor Dickmann, Bad
 Homburg
 Raoul Didier, Berlin
 Dr. Andreas Diers, Bremen
 Reinhard Dietrich, Bremerhaven
 Helmut Dinter, Wessobrunn
 Florian Dohmen, Duisburg
 Jochen Dohn, Hanau-Mittel-
 buchen
 Wolfgang Dohn, Hanau
 Prof. Dr. Ulrich Dolata, Bremen
 Günter Domke, Düsseldorf
 Harry Domnik, Bielefeld
 Werner Dreibus, Wagenfeld
 Dieter Dressel, Berlin
 Prof. Dr. Dominik Düber,
 Frankfurt am Main
 Rolf Düber, Weimar
 Jochen Dürr, Schwäbisch Hall

Jochen Ebel, Borkheide
 Michael Ebenau, Jena
 Claudia Eberhard, Hannover
 Roman Eberle, Dortmund
 Gunter Ebertz, Berlin
 Dr. Kai Eicker-Wolf, Marburg
 Prof. Dr. Andreas Eis, Kassel
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
 Stephan Elkins, Marburg
 Prof. Dr. Wolfram Elsner,
 Bremen
 Michael Endres, Düsseldorf
 Gerhard Endres, München
 Dieter Engel, Wiesbaden
 Klaus Engelbrecht, Bochum
 Joachim Ernst, Bremen
 Otto Ersching, Lüdenscheid
 Rolf Euler, Recklinghausen

 Walter Fabian, Hannover
 Wolfgang Faissner, Aachen
 Reinhold Falta, Mainz
 Hinrich Feddersen, Hamburg
 Josef Fehlandt, München
 Ansgar Fehrenbacher,
 Lauterbach
 Wolf-Rüdiger Felsch, Hamburg
 Dietmar Fernholz, Lüdenscheid
 Jörg Ferrando, Aßlar
 Herbert Fibus, Übach-Palenberg
 Harald Fiedler, Oberursel
 Dr. Ulrich Fiedler, Berlin
 Dr. Fritz Fiehler, Husum
 Adrijana Filehr, Klana, Kroatien
 Josef Filippek, Lüdenscheid

Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Arno Fischer, Peine
Volker Fischer, Berlin
Prof. Dr. Dietrich Fischer,
Potsdam
Dr. Hans Ulrich Fischer, Mainz
Prof. Dr. Irene Fischer, Berlin
Claudia Flaisch, Marl
Tino Fleckenstein, Aschaffenburg
Uwe Foullong, Bottrop
Otfried Frenzel, Chemnitz
Dr. Joke Frerichs, Köln
Dr. Michael Frey, Berlin
Günter Frey, Burgau
Klaus Friedrich, Würzburg
Marianne Friemelt, Frankfurt am
Main
Jürgen Friemelt, Frankfurt am
Main
Rainer Fritsche, Berlin

Ludger Gaillard, Göttingen
Prof. Dr. Berthold Gasch,
Baiersbronn
Dieter Gautier, Bremen
Elmar Gayk, Trebel
Prof. Dr. Klaus Gebauer, Berlin
Werner Geest, Wedel
Andreas Gehrke, Hannover
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiers-
bach, Hagen
Udo Gelhausen, Burscheid
Dr. Roman George, Diez
Dr. Klaus-Uwe Gerhardt,
Obertshausen

Sebastian Gerhardt, Berlin
Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger,
Bielefeld
Dr. Sabine Gerold, Leuna
Dr. Jürgen Glaubitz, Düsseldorf
Heiko Glawe, Berlin
Dr. Sigmar Gleiser, Bad Hersfeld
Marie-Luise Gleiser, Bad Hers-
feld
Christian Gloede, Bremen
Horst Gobrecht, Ober-Flörs-
heim
Burglinde Goers, Meißen
Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
am Main
Thomas Gorsboth, Bad Orb
Ralph Graf, Goslar
Gerhard Grawe, Ense
Regine Greb, Siegen
Dr. Herbert Grimberg, Kaarst
Herbert Grimm, Dortmund
Henning Groskreutz, Lübeck
Prof. Dr. Dr. Rainer Grothusen,
Hamburg
Walter Gruber, Salzgitter
Günter Grzega, Treuchtlingen
Michael Gutmann, Ulm

Wolfgang Haferkamp, Ober-
hausen
Dr. Thomas Hagelstange,
Düsseldorf
Volker Hahn, Bad Gandersheim
Elke Hahn, München
Ellen Hainich, Lindenberg

- Andreas Hallbauer, Berlin
 Andreas Hammer, Östringen
 Thomas Händel, Fürth
 Detlef Hansen, Görmin
 Rosmarie Hasenkox, Wuppertal
 Rüdiger Hauff, Stuttgart
 Wolfgang Haupt, Renningen
 Rosi Haus, Münster
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
 am Main
 Lothar Havemann, Leipzig
 Manfred Heidbreder, Bielefeld
 Alexander Heieis, Itzehoe
 Michael Hein, Schwelm
 Dr. Cornelia Heintze, Leipzig
 Dr. Siegward Heintze, Vaduz,
 Liechtenstein
 Dr. Michael Held, Berlin
 Julius Heller, Tübingen
 Prof. Dr. Fritz Helmedag,
 Chemnitz
 Jürgen Hennemann, Ebern
 Prof. Dr. Peter Henricke,
 Wuppertal
 Peter Henrich, Flemlingen
 Dr. Frank W. Hensley, Dossen-
 heim
 Stefan Herweg, Berlin
 Markus Herzberg, Leingarten
 Dr. Horst Hesse, Leipzig
 Dr. Ludwig Heuwinkel, Bielefeld
 Olaf Hey, Hamburg
 Hermann Hibbeler, Lage
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Frank Hiebert, Saarbrücken
 Lieselotte Hinz, Düsseldorf
 Bernhard Hoffmann, Eppelheim
 Beate Hoffmann, Hanau
 Josef Hofstetter, Palling
 Jürgen Hölterhoff, Bielefeld
 Helmut Holtmann, Bremen
 Christine Holzing, Koblenz
 Rolf Homeyer, Hannover
 Heinz-Rudolf Hönings, Solingen
 Roland Hornauer, Erlangen
 Guido Hornkohl, Worpswede
 Frank Hornschu, Molfsee
 Jürgen Horstmann, Berlin
 Dr. Joachim Hösler, Marburg
 Gerd Huhn, Friedrichskoog
 Martin Huhn, Mannheim
 Frank Hühner, Frankfurt (Oder)
 Doris Hülsmeier, Bremen
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
 Pohlheim
 Tamer Ilbuga, Bremen
 Dr. Norbert Irsch, Schwalbach
 Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Dr. Nils Jacobsen, Kiel
 Michael Jäkel, Köln
 Christoph R. Janik, Wesseling
 Dr. Florian Janik, Erlangen
 Dr. Dieter Janke, Leipzig
 Prof. Dr. Jörn Janssen, London,
 Großbritannien
 Anne Jenter, Frankfurt am Main
 Brigitte Jentzen, Flörsbachtal
 Christoph Jetter, Darmstadt

Berith Jordan, Lübeck
Michael Jung, Hamburg
Jörg Jungmann, Wiesbaden
Luthfa Jungmann, Wiesbaden
Jürgen Jürgens, München
Hermann Jürgens, Bielefeld
Regina Jürgens, Bielefeld
Herbert G. Just, Wiesbaden
Dr. Heiner Jüttner, Aachen

Ingrid Kagermeier, Erlangen
Kurt Kaiser, Kassel
Helmut Kanand, Wetter/Ruhr
Dr. Irmtraud Kannen, Cloppenburg
Tobias Kaphegyi, Tübingen
Ralf Kapschack, Witten
Dr. Bernd Kaßbaum, Frankfurt
am Main
Manfred Kays, Braunschweig
Prof. Erich Kern, Hamburg
Werner Kiepe, Düsseldorf
Dierk Kieper, Bonn
Wolfgang Killig, Hamburg
Manfred Klei, Bad Salzuffen
Dr. Angelika Klein, Seegebiet
Mansfelder Land
Jürgen Kleinert, Hiddenhausen
Dr. Ansgar Klinger, Krefeld
Dr. Bernhard Klinghammer,
Ronnenberg
Helmut Klingl, Amstetten
Pat Klinis, Heidelberg
Dr. Sebastian Klinke, Bremen
Hans Klinker, Lohr Am Main

Jürgen Klippert, Hagen
Oliver Kloss, Leipzig
Prof. Dr. Tassilo Knauf, Bielefeld
Dieter Knauß, Waiblingen
Reiner Harald Knecht, Berlin
Detlev Knocke, Bonn
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzen-
dorf
Prof. Dr. Helmut Knüppel,
Bielefeld
Dieter Knutz, Elsfleth
Hajo Koch, Dortmund
Cornelia Koch, Braunschweig
Erich Koch, Schieder-Schwalen-
berg
Michael Kocken, Nürtingen
Sandra Kocken, Nürtingen
Roland Kohsiek, Hamburg
Harald Kolbe, Hannover
Otto König, Hattingen
Stefan Konrad, Herne
Prof. Christian Kopetzki,
Kassel
Ina Korte-Grimberg, Kaarst
Jörg Köther, Peine
Michael Kotzian, Bottrop
Martin Krämer, Frankfurt
am Main
Lothar Kraschinski, Wuppertal
Dr. Ute Kratzmeier, Bretten
Astrid Kraus, Köln
Dieter Krause, Neustadt
Prof. Dr. Jürgen Krause, Erfurt
Stefan Kreft, Essen
Peter Kremer, Castrop-Rauxel

Walter Krippendorf, Hamburg
 Tobias Kröll, Wangen/Allgäu
 Günter Kronschnabl, Wald
 Ulrich Kröpke, Bielefeld
 Manuela Kropp, Brüssel
 Reinhard Krüger, Hannover
 Dr. Stephan Krüger, Berlin
 Lothar Krüger, Ascheberg
 Gerrit Krull, Oldenburg
 Bernd Krumme, Kassel
 Werner Kubitza, Salzgitter
 Hajo Kuckero, Bremen
 Michael Kuehn, Münster
 Michael Kugelmann, Neu-Ulm
 Dr. Roland Kulke, Brüssel
 Alfons Kunze, Germering
 Peter Kurbjuweit, Hameln
 Wilfried Kurtzke, Frankfurt
 am Main

 Knut Langenbach, Berlin
 Horst Langmaak, Feldkirchen
 Winfried Lätsch, Berlin
 Detlev von Larcher, Weyhe
 Jörg Lauenroth-Mago,
 Rätzlingen
 Richard Lauenstein, Lehrte
 Rainer Lehmann, Frankfurt
 am Main
 Dr. Steffen Lehndorff, Köln
 Dr. Jürgen Leibiger, Radebeul
 Bruno Leidenberger, Feldkirchen
 Dr. André Leisewitz, Weilrod
 Rainer Lemcke-Burandt, Bremen
 Rolf Lemm, Glava, Schweden

Christoph Lieber, Berlin
 Georg Liebl, Leidersbach
 Hartmut Lind, Bad Münster
 Godela Linde, Marburg
 Hedwig Lindemann, Rugensee
 Beate Lindemann, Rugensee
 Ralf Linder, Hamburg
 Axel Lippek, Bochum
 Wolfgang Lippel, Nienburg
 Jürgen Locher, Bad Kreuznach
 Jochem Loeber, Übach-Palenberg
 Prof. Gerhard Löhlein, Frank-
 furt am Main
 Walter Lohne, Aachen
 Prof. Dr. Kai van de Loo,
 Bochum
 Steffen Lübbert, Lüneburg
 David Lübeck, Berlin
 Regine Lück, Rostock
 Barbara Ludwig, Ober-
 Ramstadt
 Prof. Dr. Christa Luft, Berlin
 Jürgen Luschberger, Düsseldorf

 Carsten P. Malchow, Lübeck
 Gerd Mankowski, Flensburg
 Frank Mannheim, Hannover
 Manfred Margner, Oldenburg
 Dr. Peter Marquard, Bremen
 Wolfgang Marquardt, Solingen
 Heinz Martens, Oberhausen
 Heike Marx, Straußfurt
 Uta Matecki, Klein Vielen
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt,
 Fintel

Horst Maylandt, Sprockhövel
Frank Mecklenburg, Schwerin
Christine Meier, Berlin
Dr. Heinz-Rudolf Meißner,
Berlin
Beate Mensch, Wiesbaden
Helmut Menzel, München
Reinhard Meringer, Hof
Jonas Metz, Saarbrücken
Thomas Meyer-Fries, München
Dr. Wolfgang Mix, Berlin
Peter Mogga, Stolberg-Gresse-
nich
Dr. Katrin Mohr, Berlin
Annegret Mohr, Bonn
Gerald Molder, Braunschweig
Margret Mönig-Raane, Berlin
Manfred Moos, Schmitten/Ts.
Kai Mosebach, Oberursel
Marc Mulia, Oberhausen
Bernhard Müller, Hamburg
Norbert Müller, Oberhausen
Werner Müller, Bremen
Prof. Dr. Klaus Müller, Lugau
Michael Müller, Berlin
Petra Müller, Hamburg
Gregor Müller, Kabelsketal
Klaus Müller-Wrasmann,
Hannover
Prof. Dr. Andres Musacchio,
Bad Boll
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
Peter Neumaier, Wiesbaden
Klaus Neuvians, Dortmund
Wolfgang Niclas, Erlangen
Manfred Nieft, Bremen
Edeltraut Nülle, Detmold
Ralf Oberheide, Springe
Dr. Paul Oehlke, Köln
Jürgen Offermann, Neustadt
am Rübenberge
Dr. Rainald Ötsch, Berlin
Dr. Silke Ötsch, Göttingen
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
Wilfried Ottersberg, Crem-
lingen/Schandelah
Walter Otto-Holthey, Telde
Roland Pauls, Witten
Dieter Pauly, Düsseldorf
Fritz Peckedrath, Detmold
Klaus Pedroth, Recklinghausen
Josef Peitz, Krefeld
Prof. Peter Peschel, Essen
Dr. Emanuel Peter, Rottenburg
Thomas Peters, Lüdenscheid
Finn Petersen, Schleswig
Jörn Pfeifer, München
Dr. Hermannus Pfeiffer,
Hamburg
Bartholomäus Pfisterer, Obing

Klaus Pickshaus, Frankfurt
am Main

Michael Pilz, Hanau

Fabian Pilz, Hanau

Rainer Pink, Berlin

Achim Plener, Frankfurt
am Main

Jörg Pöse, Niedernhausen

Gisa Prentkowski, Uetze

Dieter Prottegeier-Wiedmann,
Gräfensteinberg

Prof. Dr. Ralf Ptak, Wankendorf

Hans-Georg Pütz, Bielefeld

Dieter Pysik, Walldürn

Michael Quetting, St. Ingbert

Björn Radke, Bahrenhof

Jens Rannenberg, Magdeburg

Jana Rasch, Wuppertal

Wolfgang Räschke, Copen-
brügge

Dr. Paul Rath, Münster

Peter Rauscher, Nürtingen

Alexander Recht, Köln

Frank Rehberg, München

Hans-Joachim Reimann,
Bremen

Jörg Reinbrecht, Hannover

Dr. Sabine Reiner, Klein-
machnow

Christian Reischl, München

Thomas Ressel, Kelkheim

Dr. Norbert Reuter, Berlin

Christa Revermann, Berlin

Thomas Rexin, Regensburg

Dr. Gerhard Richter, Buckow

Dr. Fabian Richter, Chemnitz

Anne Rieger, Graz, Österreich

Siegfried Riemann, Bruchköbel

Michael Ries, Hannover

Prof. Dr. Rainer Rilling,
Marburg

Horst Rindfleisch, Ronnenberg

Mark Roach, Hamburg

Willi Robertz, Windeck

Günter Roggenkamp, Moers

Katharina Roloff, Hamburg

Hermann Römer, Bad Nauheim

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

Stefan Rudschinat, Hamburg

Dr. Urs Peter Ruf, Bielefeld

Robert Sadowsky, Gelsen-
kirchen

Prof. Dr. Wolfgang Saggau,
Bielefeld

Gert Samuel, Düsseldorf

Bernhard Sander, Wuppertal

Anne Sandner, Münster

Günther Schachner, Peiting

Manfred F. G. Schäffer, Bad
Oeynhausen
Heidi Scharf, Fellbach
Christoph Scherzer, Düsseldorf
Dr. Egbert Scheunemann,
Hamburg
Burkhard Schild, Aachen
Henning Schimpf, Stuttgart
Dominik Schirmer, Kiefersfelden
Jörg Schledorn, Hagen
Gudrun Schlett, Coesfeld
Thorsten Schlitt, Mülheim
an der Ruhr
Christian Schmidt, Olten
Gudrun Schmidt, Frankfurt
am Main
Werner Schmidt, Stuttgart
Marlis Schmidt, Salzgitter
Thomas Schmidt, Düsseldorf
Detlev Schmidt, Duisburg
Prof. Dr. Peter Schmidt, Bremen
Ute Schmidt, Lüdenscheid
Horst Schmitthenner, Niedern-
hausen
Frieder Schneider, Bietigheim-
Bissingen
Gerhard Schneider, Ellwangen
Gottfried Schneider, Hallerndorf
Günter Schneider, Unna
Roland Schneider, Düsseldorf
Bernhard Schneider, Kronberg
Karl-Heinz Schneider, Augsburg
Michael Schnitker, Rosenheim
Wilfried Schollenberger,
Heidelberg

Dieter Scholz, Berlin
Andreas Schönfeld, Leipzig
Christian Schreiner, Oberursel
Christel Schrieverhoff, Dorsten
Birgit Schröder, Palling
Prof. Dr. Mechthild Schrooten,
Berlin
Dr. Ursula Schröter, Berlin
Hans-Peter Schulz, Wuppertal
Hartmut Schulz, Hannover
Thorsten Schumacher, Hannover
Bernd Schüngel, Berlin
Prof. Dr. Susanne Schunter-
Kleemann, Bremen
Sandra Schuster, Berlin
Dr. Bernd Schütt, Friedrichs-
dorf
Kevin Schütze, Berlin
Ingo Schwan, Kassel
Prof. Dr. Jürgen Schwark,
Krefeld
Michael Schwarz, Tübingen
Helga Schwitzer, Hannover
Reinhard Schwitzer, Hannover
Prof. Dietmar Seeck, Emden
Prof. Dr. Franz Segbers,
Konstanz
Reinhard Seiler, Lemgo
Dr. Friedrich Sendelbeck,
Nürnberg
Frank Sichau, Herne
Gerd Siebecke, Hamburg
Reinhold Siegers, Mönchen-
gladbach
Friedrich Siekmeier, Hannover

- Regina Siepelmeyer, Schlangenbad
 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
 Siegfried Späth, Ulm
 Uwe Spitzbarth, Dortmund
 Bernd Spitzbarth, Straußfurt
 Gabriel Spitzner, Düsseldorf
 Sonja Staack, Berlin
 Andreas Stähler, Niedernhausen
 Sybille Stamm, Stuttgart
 Jürgen Stamm, Stuttgart
 Siegfried Stapf, Brühl
 Alfred Staudt, Schmelz
 Manfred W. Steglich, Bremen
 Robert Steinigeweg, Ibbenbüren
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
 Hartmut Stinton, Bremen
 Gerd Stodollick, Arnsberg
 Klaus Störch, Flörsheim
 Ruth Storn, Bad Vilbel
 Herbert Storn, Bad Vilbel
 Manfred Sträter, Dortmund
 Dr. Detlev Sträter, München
 Jürgen von Strauwitz, Dresden
 Helmut Süllwold, Dortmund
 Norbert Szepan, Schwerte
- Ingo Tebje, Bremen
 Ingo Thaidigsmann, Lindenfels
 Elke Theisinger-Hinkel, Kaiserslautern
 Anneliese Thie, Aachen
 Andreas Thomsen, Oldenburg
 Wolfgang Thurner, Dresden
 Christian Thym, Ludwigsburg
 Michael Tiemens, Idstein
 Dr. Lothar Tippach, Leipzig
 Ulrike Tirre, Wagenfeld
 Zayde Torun, Düsseldorf
 Günter Treudt, Berlin
 Mathias Troost, Frankfurt am Main
 Antje Trosien, Ulm
 Uwe Tschirner, Mülheim
 Manfred Tybussek, Mühlheim am Main
- Hüseyin Ucar, Bochum
 Manfred Ullrich, Dortmund
 Detlef Umbach, Hamburg
 Marco Unger, Rottenburg
 Hermann Unterhinninghofen, Frankfurt am Main
 Dr. Hans-Jürgen Urban, Frankfurt am Main
- René Vits, Dresden
 Willi Vogt, Bielefeld
 Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
 Jan Voß, Altenstadt
 Reinhard van Vugt, Siegbach

Theodor Wahl-Aust, Düsseldorf
Prof. Dr. Roderich Wahsner,
Bremen
Prof. Dr. Dieter Walter,
Potsdam
Rolf Walther, Ohlstadt
Hans-Dieter Warda, Bochum
Veronika Warda, Bochum
Dr. Bert Warich, Berlin
Wilhelm Warner, Hannover
Georg Wäsler, Taufkirchen
Claudia Weber, München
Marianne Weg, Wiesbaden
Dr. Bettina Wegner-Reimers,
Gundelfingen
Dr. Diana Wehlau, Bremen
Torsten Weil, Köln
Stefan Welberts, Kleve
Michael Wendl, Kirchanschöring
Heinz Georg von Wensiersky,
Bad Bentheim
Markus Wentе, Wedemark
Rainer Wermelt, Coesfeld
Alban Werner, Aachen
Markus Westermann, Bremen
Ulrich Westermann, Frankfurt
am Main
Gerhard Wick, Geislingen
Ulla Wiebusch, Lüdenscheid
Jörg Wiedemuth, Berlin
Roland Wiegmann, Hamburg

Margarete Wiemer, Frankfurt
am Main
Angelika Wiese, Bonn
Michael Wiese, Herne
Franziska Wiethold, Berlin
Sven Wingerter, Wald-
Michelbach
Thomas Winhold, Frankfurt
am Main
Burkhard Winsemann, Bremen
Johannes Wintergerst, Quei-
dersbach
Uwe Witt, Berlin
Viktor Wittke, Peine
Herbert Wöhr, Abensberg
Jürgen Wolf, Braunschweig
Prof. Dr. Frieder Otto Wolf,
Berlin
Hans-Otto Wolf, Dortmund
Rüdiger Wolff, Berlin
Karl-Friedrich Zais, Chemnitz
Beate Zeidler, Frankfurt
am Main
Prof. Dr. Jochen Zimmer,
Duisburg
Prof. Dr. Karl Georg Zinn,
Wiesbaden
Norbert Zirnsak, Würzburg
Kay Zobel, Rostock
Thomas Zwiebler, Peine

II. Langfassung des MEMORANDUM

1 Globalisierung in der Krise

Mit der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, der Corona-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine ist der – in den vorangegangenen Jahrzehnten ungebrochene – Globalisierungstrend ins Stottern geraten. Globale Lieferketten haben zuletzt nicht mehr funktioniert. Die weltweite Marktwirtschaft sieht sich multiplen Krisen ausgesetzt, deren Eigendynamiken nicht nur ökonomischer, sondern auch politischer Logik folgen.

Dieses Kapitel zeichnet den Weg der Globalisierung nach und hebt die dahinterstehenden neoliberalen Kräfte hervor. Neben ökonomischer Effizienz und wachsendem Wohlstand bedeutete sie auch eine zunehmend ungleiche Verteilung dieses Wohlstandes. Während einige Länder Asiens einen beispiellosen ökonomischen Aufstieg erlebten, wurden große Teile Afrikas abgehängt.

Die deutsche Ökonomie hat als starke Exportnation jahrelang besonders von der Globalisierung profitiert. Die Kehrseite ist eine hohe Abhängigkeit von den internationalen Verflechtungen – sowohl von notwendigen Importen als auch von den Absatzmärkten.

Kritik an der Globalisierung kam in der Vergangenheit von linken Organisationen und entzündete sich an der entfesselten Marktlogik, die ausschließlich dem kurzfristigen Profit dient. Spätestens mit der „America first“-Politik der USA unter Donald Trump haben auch konservative und nationalistische Regierungen globalisierungskritische Positionen bezogen.

Inzwischen wird die Zukunft der Globalisierung breit diskutiert. Manche sehen das Ende der Globalisierung, andere erwarten die Lösung gerade durch mehr Freihandel und eine Diversifizierung von Lieferketten. Die weitere Entwicklung des globalen Waren- und Dienstleistungsaustauschs ist so offen wie lange nicht mehr.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik plädiert für eine aktive Gestaltung und Regulierung der Globalisierung. Autarkie und nationale Egoismen sind keine Lösung, ebenso wenig ist es der völlig

freie Markt. Ziel muss eine freiheitliche, demokratische und soziale Grundhaltung sein, die auch eine gemeinsame globale Bekämpfung der ökologischen Katastrophen ermöglicht. Eine andere Welt ist möglich!

1.1 Die Entwicklung der Globalisierung

Die Welt wächst zusammen, und neben vielen anderen Faktoren ist es vor allem die zunehmende ökonomische Verflechtung, die den Prozess der Globalisierung prägt. Diese Entwicklung galt in den Mainstream-Diskursen als beispiellose Erfolgsstory. In den vergangenen Jahren ist in den ökonomischen Debatten – und nicht nur in globalisierungskritischen – aber immer mehr von einer Krise der Globalisierung die Rede. Diese Sicht der Dinge hat inzwischen eine breite Öffentlichkeit erreicht. Im Spiegel vom 07.01.2023 schrieb Moritz Schularick über die mittlerweile von vielen formulierten Abgesänge auf die Globalisierung. Dabei verwies er auf die zunehmenden Probleme – „Die Wahrnehmung eines Steuerungsverlusts nationaler Politik ist in vielen Ländern der Nährboden für populistische Politiker“ – genauso wie auf die wachsenden Zweifel, ob die immer komplexer werdende Vernetzung tatsächlich noch eine steigende ökonomische Effizienz erzeugt. Er sieht die Politik in der Verantwortung, stärker steuernd und gestaltend in die Prozesse einzugreifen.

Die Globalisierung hat eine lange Historie, und sie verlief auch in der Geschichte keineswegs als linearer Prozess. Schon Altvater/Mahnkopf (1999) wiesen darauf hin, dass sich die zunehmende ökonomische Vernetzung der Welt in Phasen und Zyklen etablierte. Nach dem „Aufbruch zur Weltwirtschaft“ (Fernand Braudel), der mit der gewaltsamen Kolonisierung großer Teile der Welt zwischen dem 15. und dem 18. Jahrhundert begann, vollzog sich mit der beginnenden Industrialisierung die Transformation zur kapitalistischen Globalisierung.

Der internationale Warenaustausch nahm vor dem ersten Weltkrieg immer mehr zu und führte bereits damals zu einer großen internationalen Abhängigkeit und Vernetzung. Diese Entwicklung endete jäh mit

dem Ersten Weltkrieg. „Doch wurde der unbezweifelbare Globalisierungsschub vor dem ersten Weltkrieg von einer Phase der weltwirtschaftlichen Kontraktion und Desintegration in der Zwischenkriegszeit abgelöst, die auf ihrem Höhepunkt in den 30er Jahren nach der großen Weltwirtschaftskrise einen Abwertungswetlauf provozierte und Konzepten einer rein nationalstaatlich orientierten Autarkiepolitik Auftrieb gab“ (Altvater/Mahnkopf 1999, S. 55).

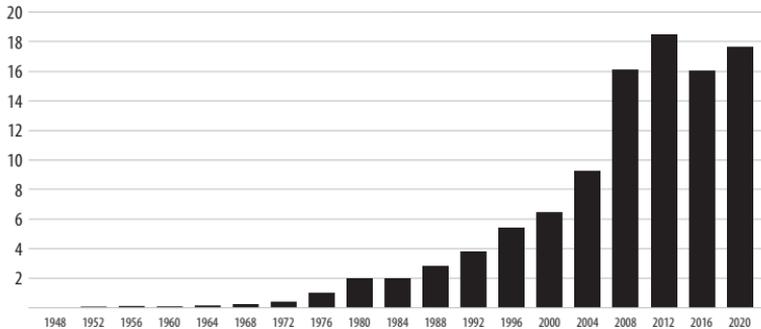
Die negativen Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit beflügelten nach dem zweiten Weltkrieg den Willen der politischen Akteure (vor allem aus den USA), zumindest für die kapitalistischen Ökonomien eine Welt des Freihandels als Idealbild zu postulieren. Der Versuch, zu diesem Zweck eine internationale Handelsorganisation zu etablieren, scheiterte allerdings zunächst. Als Zwischenschritt schlossen 23 Länder im Jahr 1948 ein *Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen* (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). „Ziel des Abkommens war die Liberalisierung des Welthandels durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelshindernissen. Grundlage des Handels sollte die Meistbegünstigungsklausel (günstige Regelungen für einen Vertragspartner sollten für alle gelten) werden, In- und Ausländer sollten gleichgestellt werden“ (Kurtzke/Scheidt 2018, S. 2). Erst 1994 gelang es nach jahrelangen Verhandlungen, aus dem GATT die *Welthandelsorganisation* (World Trade Organization – WTO) zu entwickeln.

Obwohl die Förderung des Welthandels nach dem Zweiten Weltkrieg ganz oben auf der internationalen Prioritätenliste stand, entwickelten sich die weltweiten Exporte zunächst sehr schleppend. Erst ab Anfang der 1970er Jahre stiegen sie kräftig an, ab Mitte der 1980er Jahre explodierten sie förmlich (vgl. Abbildung auf S. 68). Nach 2008 schwächte sich die Expansion deutlich ab. Der bisher höchste Wert wurde im Jahr 2012 mit 18,5 Billionen US-Dollar erreicht. Angeführt wird der Welthandel von China, das im Jahr 2021 für 18,4 Prozent der Weltexporte verantwortlich war. Die EU folgt mit 14,1 Prozent (ohne Intra-EU-Handel) auf Platz zwei. Die dritte Position nehmen die USA mit 9,6 Prozent ein.

Deutlich zeigt sich diese Entwicklung auch beim Anteil der Exporte (Waren *und* Dienstleistungen) an der Wirtschaftsleistung. Dieser Wert

Entwicklung des Welthandels

Warenexporte in Billionen US-Dollar



Quelle: WTO STATS 2022

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

steht für die eigentliche Globalisierung: Die Ausfuhren nehmen stärker zu als die Wirtschaftsleistung, die internationale Verflechtung steigt. Von 1986 bis 2008 gab es einen starken Anstieg, der Anteil verdoppelte sich fast (vgl. Abbildung auf S. 69). Bei diesem Indikator wird aber auch deutlich, dass dieser Prozess mit der Wirtschafts- und Finanzkrise vorbei war. Der Anteil nahm sogar wieder leicht ab.

Die wachsende wirtschaftliche Verflechtung wurde von vielen Faktoren getragen. Das Ende der Kolonialreiche und die Befreiung der Völker sorgten für eine Zunahme der Zahl der Nationalstaaten. Handelshemmnisse und Zollschränken wurden abgebaut. Internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) sorgten – nicht immer im Einverständnis mit den Betroffenen – für eine stärkere Weltmarktorientierung vieler Ökonomien. Nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Systeme öffneten sich auch diese Länder dem Weltmarkt. Heute ist praktisch der gesamte Globus in den Weltmarkt integriert. Die Transportkosten sanken dramatisch und sorgten dafür, dass die Überwindung großer Entfernungen beim Warenhandel keinen nennenswerten Kostenfaktor mehr darstellte. Die moderne Kom-



munikation vereinfachte die Logistik bei weltweiten wirtschaftlichen Transaktionen.

1.2 Globalisierung als neoliberales Projekt

Die Globalisierung war auch ein zentrales Projekt der neoliberalen (neoklassischen) Wende: Freihandel, freier Kapitalverkehr, Deregulierung der Finanzmärkte, frei gehandelte („floatende“) Währungen, Privatisierungswellen in den Nationalstaaten und der Rückbau staatlicher Strukturen – das alles wurde ab Anfang der 1980er Jahre vorangetrieben und verstärkte sich zum Teil gegenseitig. Die Entwicklung der Globalisierung ist ohne den Neoliberalismus nicht vorstellbar. Die ideologischen Grundlagen dafür waren in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts von Friedrich August von Hayek, Milton Friedman und anderen bereits ausformuliert. Wirtschaftspolitisch war der Neo-

liberalismus das Gegenmodell zum damals vorherrschenden Keynesianismus. Krisen können demnach nicht durch den Staat bekämpft werden, vielmehr seien Staatseingriffe in den Marktprozess überhaupt erst die Ursache für wirtschaftliche Krisen. Diese Ausrichtung wird auch *angebotsorientierte Wirtschaftspolitik* genannt und zielt darauf ab, die Bedingungen für Besitzer*innen von Produktionsmitteln und für Kapitalanleger*innen zu verbessern.

Ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg in die Globalisierung war der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Anfang der 1970er Jahre. Das System fester Wechselkurse mit einer durch Gold gedeckten Leitwährung war zu unflexibel, um für die wachsenden weltweiten Verflechtungen eine funktionierende Finanzierungsbasis zu bieten. Mit einem Weltwährungssystem weitgehend ohne Regulierungen und mit frei floatenden Wechselkursen (die Kurse bilden sich an den Devisenmärkten nach Angebot und Nachfrage) war dies nun möglich, allerdings um den Preis zunehmender Leistungsbilanzungleichgewichte und zunehmender Krisenanfälligkeit.

In den 1980er Jahren wurde der Neoliberalismus mit Ronald Reagan in den USA, Margaret Thatcher in Großbritannien und Helmut Kohl in Deutschland die weltweit dominante wirtschaftspolitische Doktrin. Marktradikale Positionen waren endgültig salonfähig geworden. Vor allem die britische Regierung führte die Entwicklung an. Mit dem sogenannten Big Bang für die City of London wurde am 27. Oktober 1986 ein weitgehend deregulierter Finanzplatz geschaffen, der internationale Kapitalanleger*innen anziehen sollte und dies auch tat. Es winkten kräftige Renditen. Dieser Schritt war ein Meilenstein für die internationale Deregulierung der Finanzmärkte. Die Verflechtungen im Finanzsektor intensivierten sich noch wesentlich stärker als auf den Gütermärkten. Die Einführung der völligen Kapitalverkehrsfreiheit war sowohl eine wichtige Voraussetzung für die fortschreitende Globalisierung als auch ein eigenständiger Treiber dieser Entwicklung. In Europa war der freie Kapitalverkehr Bestandteil des Projektes gemeinsamer Binnenmarkt von 1992. Mit der Kapitalverkehrsfreiheit wurden die Finanzierung weltweiter Handelsströme und Auslandsinvestitionen erheblich vereinfacht.

Die Deregulierung der Finanzmärkte führte zu immer neuen Finanzprodukten und einer spekulativen Ausweitung des gesamten Finanzsektors. Die Bildung von Finanzanlagen hatte sich von der Entwicklung der realen Gütermärkte entkoppelt. Es entstand eine Kasino-Ökonomie mit vielen Spekulationsmöglichkeiten und einer Renditekonkurrenz zu Produktionsunternehmen. Die Finanzierung von Investitionen und wirtschaftlicher Entwicklung – das ist die positive Seite – ist in diesem System prinzipiell ohne Probleme möglich. Es besteht reichlich Liquidität. Geld ist genug da.

In den 1980er Jahren heizte die Thatcher-Regierung auch den internationalen „Privatisierungswettstreit“ (Stiglitz) an. Öffentliche Produktionsunternehmen (die es in England damals durchaus noch in nennenswertem Umfang gab), aber auch Infrastruktur und soziale Sicherungssysteme wurden in großem Umfang privatisiert. Damit sollte die Ökonomie effizienter gestaltet werden. Das gelang jedoch nicht immer: Die Privatisierung der britischen Eisenbahn etwa war ein gigantisches Desaster, an dem das britische Bahnsystem bis heute leidet. Was dagegen gelang, war die Schaffung von neuen Anlagensphären und Renditemöglichkeiten für das Kapital.

Zur Speerspitze für die Durchsetzung der neoliberalen Prinzipien wurde in den internationalen Beziehungen der IWF. Ursprünglich war er dazu konzipiert worden, Marktversagen zu korrigieren. Der Staat wurde zunächst als wichtiger Akteur zur Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen. Das änderte sich spätestens mit dem Washington Consensus (einer Vereinbarung von Politik, Finanzinstitutionen und Expertenkommissionen) von 1990 radikal. Freier Waren- und Kapitalverkehr, restriktive Geldpolitik und der Abbau sozialer Leistungen standen jetzt ganz oben auf der Agenda. Viele Länder aus dem globalen Süden gerieten infolge von Währungskrisen und dramatisch steigenden Zinsen in Finanzierungsschwierigkeiten. Wenn sie zahlungsunfähig wurden, war der IWF oft der letzte Rettungsanker. Er unterstützte sie mit Krediten und organisierte die Umstrukturierung von Krediten privater Kapitalgeber*innen. Die Kredite waren aber an Konditionen gebunden. Die Länder mussten sich zur Durchführung von sogenannten Strukturanpassungsprogrammen verpflichten. Die Maßnahmen waren sehr

schematisch und wenig auf die konkrete Situation des jeweiligen Landes zugeschnitten. Das verleitete Joseph Stiglitz, damals Chefökonom der Weltbank, zu der Aussage: „Wenn man einem Papagei den Spruch ‚fiskalische Austerität, Privatisierung und Marktöffnung‘ beigebracht hätte, dann hätte man in den achtziger und neunziger Jahren auf den Rat des IWF verzichten können. Denn dies waren seine drei Säulen der Empfehlungen nach dem ‚Washington Consensus‘“ (Stiglitz 2002, S. 70). Stiglitz beschrieb auch ausführlich die verheerenden Konsequenzen in vielen Ländern. Die örtliche, meist noch wenig entwickelte Industrie konnte nach der Marktöffnung häufig im internationalen Wettbewerb nicht bestehen. Die daraus resultierende Arbeitslosigkeit führte durch die gekürzten Sozialleistungen geradewegs ins Elend. Gestiegene Zinsen verschärften die Misere. Statt Wachstum und Prosperität schafften die IWF-Auflagen für viele Menschen Armut und für viele Staaten soziales und politisches Chaos.

Gleichzeitig waren die IWF-Programme der entscheidende Hebel, um einerseits der neoliberalen Wirtschaftsdoktrin in großen Teilen der Welt zum Durchbruch zu verhelfen und andererseits die Märkte für die günstige Lieferung von Rohstoffen und den Absatz eigener Produkte zu öffnen. Die Globalisierung heizte aber auch das weltweite wirtschaftliche Wachstum an und ermöglichte den ökonomischen Aufstieg vor allem vieler asiatischer Länder. Doch gerade diese aufsteigenden Industriestaaten, wie Süd-Korea oder Taiwan, griffen intensiv in die wirtschaftlichen Prozesse ein und verstießen so gegen die Regeln des Washington Consensus. Das Land mit der dynamischsten wirtschaftlichen Entwicklung, China, hielt seinen Markt konsequent geschlossen und trat erst dann in den Welthandel ein, als es die eigenen Produktivkräfte so weit entwickelt hatte, dass sie wettbewerbsfähig waren. Eine volle Kapitalverkehrsfreiheit existiert in China bis heute nicht.

1.3 Netzwerkstrukturen statt einfachem Gütertausch

Mit zunehmender Arbeitsteilung, effizienteren Strukturen und wachsender Konkurrenz steht die Globalisierung für steigenden Wohlstand

und wachsende globale Produktion. Zu den Schattenseiten der Globalisierung gehört der wachsende Wettbewerbsdruck. Auch die deutsche Ökonomie, die wie kaum eine zweite eine starker Spielerin in der globalen Ökonomie ist, kann sich diesem Wettbewerbsdruck nicht entziehen. Er besteht auf zwei Ebenen: 1. zunehmender Wettbewerb um Qualität und Preise bei den Produkten, 2. Wettbewerb um günstige Standortbedingungen.

Niedrige Löhne, niedrige Steuern und schlechte Arbeitsbedingungen in vielen Ländern führen zu niedrigen Produktionskosten. Bei einfachen Produkten, die vor allem im Preiswettbewerb stehen, sind Industriestaaten mit einem relativ hohen Lebensstandard nicht mehr konkurrenzfähig. Ein Beispiel dafür ist die Textilindustrie. Große Teile dieser Industrie sind aus Europa verschwunden. Die Produktion findet heute in Ländern wie Bangladesch mit oft verheerenden Arbeitsbedingungen und extrem niedrigen Löhnen statt. Das ermöglicht sowohl günstige Verkaufspreise als auch hohe Profite für multinationale Konzerne. Dagegen können sich Produktionsstandorte in Industriestaaten wie Deutschland nur mit hochwertigen, innovativen Produkten durchsetzen bzw. halten.

Globalisierung ist allerdings viel mehr als der Handel mit Waren und Dienstleistungen, wobei die Waren das größere Volumen ausweisen. Es geht auch um Migrationsbewegungen, um kulturellen Austausch, um Touristenströme, um Ideen und Erfindungen, um Software, die weltweit eingesetzt wird und um vieles mehr. Diese Aspekte können hier nicht alle beleuchtet werden. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse des Handels mit Waren und Dienstleistungen sowie den Kapitalverflechtungen und Direktinvestitionen. Die globalen Direktinvestitionsbestände betragen Ende 1990 rund 1,5 Billionen US-Dollar. Ende 2019 war dieser Wert auf 31 Billionen US-Dollar angewachsen. Mit kurzen Unterbrechungen in der Dotcom-Krise Anfang der 2000er Jahre und der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ging es, zumindest bis 2019, stetig mit kräftigen Zuwächsen voran. Im Gegensatz zum Austausch von Gütern und Dienstleistungen gab es bei den Direktinvestitionen bisher keinen Rückgang. Wie sich die multiplen Krisen nach 2019 auswirken, muss sich noch zeigen (alle Zahlen Deutsche Bundesbank 2021).

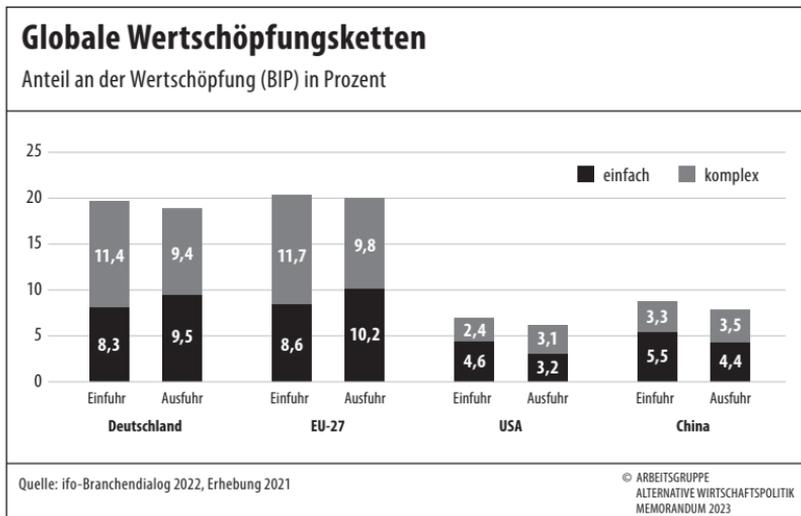
Insgesamt ist die Globalisierung ein hoch komplexer Prozess aus fragmentierten Handelsketten, Dienstleistungen (Finanzierung, Logistik, Produktentwicklung) und Investitionen. Die Zersplitterung der Produktion lässt sich beispielhaft an jenem Produkt zeigen, das wie kein zweites für die Digitalisierung der weltweiten Ökonomie steht: der Mikrochip. Für fast alle Güter werden Mikrochips benötigt, der Bedarf ist in den vergangenen Jahren dramatisch angestiegen. Dabei lässt sich gar nicht ohne Weiteres sagen, welche Länder in der Globalisierung für die Versorgung mit Mikrochips stehen. Krätke (2022) beleuchtet die verflochtene Struktur sehr ausführlich. Er teilt die Chipindustrie in drei Gruppen ein. Die erste Gruppe sind die Produzenten, die Chips herstellen. Der größte ist der Auftragsfertiger Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) mit Hauptsitz in Taiwan. Seine größten Produktionskapazitäten liegen in Taiwan, das Unternehmen unterhält aber auch Fabriken in China, Japan, Singapur und den USA.

Die zweite Gruppe sind die Designer, die Chips entwickeln und häufig keine eigenen Produktionskapazitäten vorhalten. Große Namen sind Nvidia, Broadcom, Qualcomm und AMD. Die dritte Gruppe sind die Maschinenbauer, die Spezialmaschinen für die Produktion von Chips entwickeln und herstellen. Marktführer ist die niederländische ASML. Niemand beherrscht die gesamte Chipversorgung. Bei der Produktion ist Asien weit vorne, mit Taiwan an der Spitze. Beim Design dominieren US-amerikanische Unternehmen, und bei den Maschinen ist auch Europa ein wichtiger Player.

Etwas anders sortiert das Handelsblatt (vom 23.11.2022) mit Bezug auf verschiedene Studien die Gruppen und ihre Marktanteile. Die Chipentwicklung wird dabei nicht berücksichtigt, dafür die Materialerstellung und die Nachbearbeitung/Testung. In fast allen Feldern ist danach Ostasien (ohne China) klarer Weltmarktführer. Vor allem bei den Materialien (57 Prozent) und der eigentlichen Produktion (56 Prozent) kommt mehr als die Hälfte der Welterzeugung aus dieser Region. China ist vor allem bei der Nachbearbeitung/Testung mit einem Weltmarktanteil von 38 Prozent stark. Die USA haben mit 41 Prozent den größten Weltmarktanteil bei den Maschinen zur Chipproduktion. Dieser Bereich ist auch in Europa mit 18 Prozent noch relativ stark.

Ansonsten spielen weder die USA noch Europa eine nennenswerte Rolle bei der Chipherstellung.

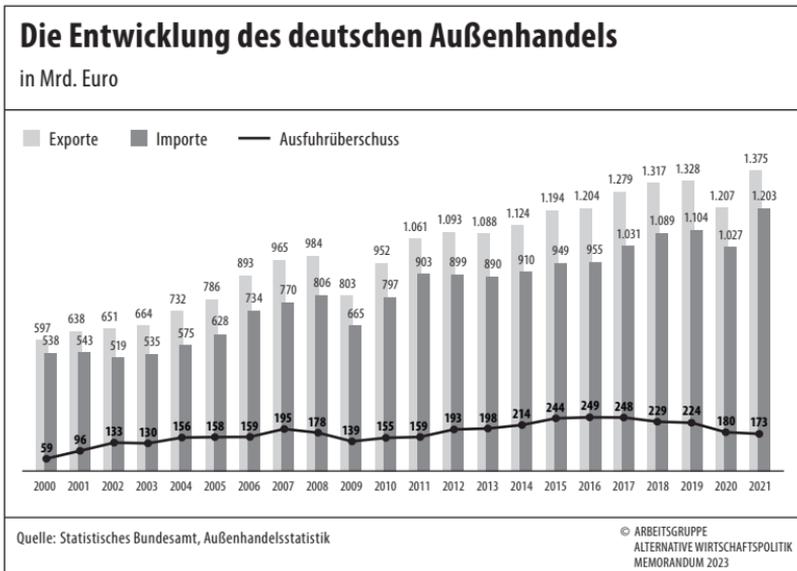
Nach Erhebungen des ifo-Instituts ist die Einbettung in globale Wertschöpfungsketten insgesamt vor allem in der EU und in Deutschland besonders ausgeprägt. Bei den USA und China sind diese Verflechtungen deutlich geringer (vgl. Abbildung auf dieser Seite). Auffällig ist, dass in allen Staaten(gruppen) Verflechtungen sowohl bei den Vorleistungen (in der Einfuhr) als auch beim weiteren Verkauf der Waren (Ausfuhr) bestehen. In der EU und in Deutschland sind zudem die Wertschöpfungsanteile von komplexen Wertschöpfungen (mit vielen Produktions- und Handelsschritten) ganz besonders groß, was aber nicht heißt, dass nicht auch kleine Einzelteile wichtig sind. Das macht Produktionsketten anfällig. Als nach dem russischen Überfall auf die Ukraine die Produzenten für Kabelbäume als Zulieferer für die deutsche Automobilindustrie nicht mehr arbeiten konnten, standen sofort große Teile der deutschen Automobilproduktion still. Dabei war es unerheblich, dass diese Kabelbäume nur einen sehr kleinen Anteil an der Wertschöpfung des Gesamtproduktes Auto darstellen.



1.4 Die deutsche Ökonomie in der Globalisierung

Die deutsche Exportindustrie ist eine große Gewinnerin der Globalisierung. Insgesamt exportierte Deutschland im Jahr 2021 Waren im Wert von knapp 1,4 Billionen Euro. Der Anteil der Exporte an der Wirtschaftsleistung war von 21,5 Prozent im Jahr 1991 auf annähernd 40 Prozent im Jahr 2012 angestiegen. In den Jahren danach ging diese Quote leicht zurück. 2021 lag sie bei 38,3 Prozent. Bezogen auf Waren und Dienstleistungen betrug sie 47,0 Prozent.

Deutschland exportiert mehr, als es importiert. Der Außenhandelsüberschuss (Warenhandel) erreichte im Jahr 2016 den Rekordwert von fast 250 Milliarden Euro (vgl. Abbildung auf dieser Seite). Danach ist er stark gesunken, 2021 betrug er noch 173 Milliarden Euro. Einerseits steht dieser Überschuss für die Leistungsfähigkeit der deutschen Industrie, andererseits zeigt er deutlich die Schwäche der Binnennachfrage in Deutschland auf. Ein chronischer Außenhandelsüberschuss



ist ökonomisch höchst problematisch. Denn er setzt logisch zwingend chronische Defizite anderer Länder voraus. Deshalb werden die hohen Überschüsse seit Jahren von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* kritisiert. Für die Frage makroökonomischer Ungleichgewichte ist allerdings nicht so sehr der Außenhandelsüberschuss entscheidend, sondern vielmehr der Leistungsbilanzüberschuss, der neben dem Saldo aus dem Handel auch die Dienstleistungen, Vermögenseinkommen aus dem Ausland, Zahlungen an internationale Organisationen und den Kapitalverkehr beinhaltet. Dieser war mit 265 Milliarden Euro im Jahr 2021 sogar höher als der Außenhandelsüberschuss.

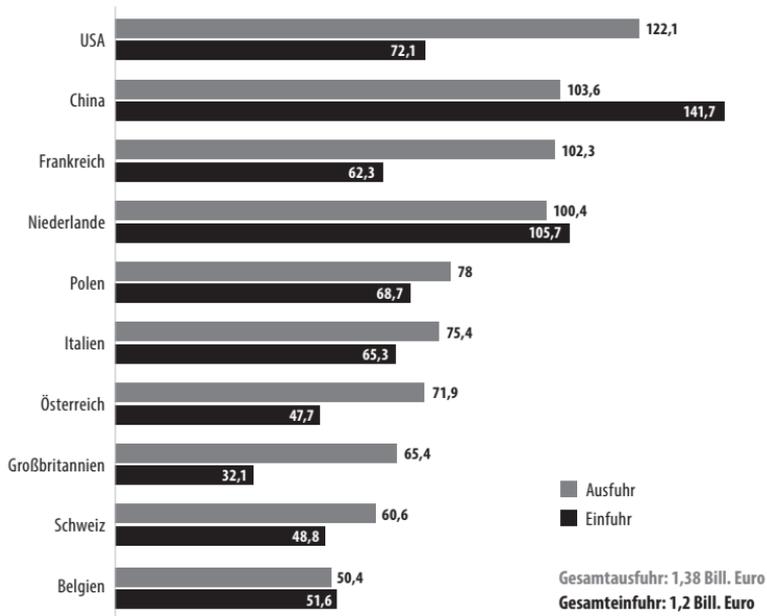
Die Störungen in den Lieferketten haben einen Faktor in den Mittelpunkt gerückt, der bisher wenig in der Debatte stand: Deutschland ist nicht nur stark von seinen Exporten abhängig, sondern auch von seinen Importen. Im Jahr 2021 wurden Waren im Wert von 1,2 Billionen Euro importiert. Dazu gehörten neben Energie und Rohstoffen sowie Gütern für den Endverbraucher auch industrielle Vorleistungen.

Die engsten Handelsverflechtungen Deutschlands existieren mit der Europäischen Union und hier vor allem mit der Eurozone. 54 Prozent der deutschen Exporte gingen 2021 in die EU, 53 Prozent der Importe kamen aus der EU. Nach einzelnen Ländern aufgeschlüsselt ist seit Jahren China der wichtigste Handelspartner Deutschlands (vgl. Abbildung auf S. 78). China gehört zu den wenigen Ländern, mit denen die deutsche Handelsbilanz negativ ausfällt. Mit Abstand die meisten Exporte gingen 2021 in die USA. Dagegen bezog Deutschland die meisten Importe aus China. Dass die Niederlande beim Handelsvolumen mit Deutschland auf dem zweiten Platz lagen, ist auf statistische Sonderfaktoren zurückzuführen: Große Teile der deutschen Ölimporte wurden über Rotterdam eingeführt, und diese werden statistisch teilweise als Importe aus den Niederlanden erfasst.

Industrieunternehmen exportieren dabei nicht nur Güter, sondern in zunehmendem Maße auch Dienstleistungen, die in der Wertschöpfungskette eine wachsende Bedeutung haben. Nach einer Untersuchung der Deutschen Bundesbank hatten sich die Exporte technologischer Dienstleistungen (dazu zählen Patente und Lizenzen, Forschung und Entwicklung, IT-, Ingenieur- und sonstige technische Leistungen) zwi-

Deutsche Exporte und Importe von Waren im Jahr 2021 nach Ländern

in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt, Exporte von Waren, Spezialhandel

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

schen 2002 und 2013 von 17,3 Milliarden Euro auf 63,5 Milliarden Euro beinahe vervierfacht.

Insgesamt steigen die deutschen Direktinvestitionen seit vielen Jahren stark an. Lag der konsolidierte Bestand an Direktinvestitionen im Ausland Ende 1990 noch bei 120 Milliarden Euro, waren es Ende 2019 schon 1,5 Billionen Euro. Die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland waren dagegen Ende 2019 mit 550 Milliarden Euro deutlich kleiner. Die mit Abstand größten Kapitalverflechtungen bestanden innerhalb der EU. 42 Prozent der Bestände deutscher Direkt-

investitionen im Ausland lagen 2019 in der EU, und sogar 59 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland kamen aus der EU. Den stärksten Anstieg der Direktinvestitionen gab es bis zur Dotcom-Krise Anfang des Jahrtausends. Danach fiel das Wachstum geringer aus. Sie nahmen aber bis 2019 (neueste Daten) weiter zu. Eine wichtige Rolle bei der Kapitalverflechtung spielte die zunehmende internationale Zentralisation des Kapitals. In den Worten der Bundesbank: „Eine treibende Kraft bei der zunehmenden Bedeutung von Direktinvestitionen waren grenzüberschreitende Unternehmensfusionen und -Übernahmen mit teils hohen Transaktionsvolumina“ (Deutsche Bundesbank 2021, S. 18).

Was die hohen Exporte und die Investitionen im Ausland bedeuten, lässt sich vor allem an der stärksten Exportbranche ablesen, der Automobilindustrie. In Deutschland wurden im Jahr 2021 insgesamt 3,1 Millionen Pkw produziert. Davon wurden 2,4 Millionen exportiert. In dieser Produktion sind in erheblichem Maße importierte Vorleistungen enthalten. „In der Automobilindustrie macht ausländische Wertschöpfung etwa 27 Prozent des Wertes der Exporte aus“ (SVR 2022, Ziffer 482). Noch viel wichtiger als der Export ist die Produktion im Ausland. Insgesamt wurden von den deutschen Konzernmarken 12,5 Millionen Pkw im Ausland hergestellt. In China waren es 4,4 Millionen, in Europa 3,0 Millionen und in den USA 0,9 Millionen (Quelle: VDA 2022, S. 67ff.). Diese Zahlen zeigen eindrücklich die extreme Abhängigkeit der deutschen Automobilindustrie vom Weltmarkt.

Für die gesamtwirtschaftliche Wachstumsdynamik in Deutschland hat die hohe Integration in den Weltmarkt zuletzt kaum noch positive Effekte gehabt. War der Außenbeitrag (Exporte minus Importe) früher der Wachstumstreiber der deutschen Ökonomie, so konnte er seit 2016 überhaupt nur in zwei Jahren einen positiven Wachstumsbeitrag zum BIP erzielen. Das Jahr 2022 war für Deutschland international besonders schwierig. Um 1,3 Prozentpunkte senkte der Außenbeitrag die Wirtschaftsleistung. Von der inländischen Verwendung gingen dagegen Wachstumseffekte von 3,2 Prozentpunkten aus. Zudem sorgten die stark gestiegenen Importpreise für eine massive Verschlechterung der Terms of Trade und damit für weitere Wohlstandverluste aus den

Außenbeziehungen. In dieser Situation schrumpfte auch der deutsche Leistungsbilanzüberschuss stark.

1.5 Globalisierung in der multiplen Krise

Die Anfänge der Krise der Globalisierung wurden noch gar nicht als solche wahrgenommen. 2001 begann im Rahmen der WTO die Doha-Runde. Damit sollten weitere Liberalisierungsschritte in der Weltwirtschaft durchgesetzt werden. Die Verhandlungen zogen sich über viele Jahre (was auch bei vorherigen Runden nicht ungewöhnlich war), aber diesmal kam keine Einigung zustande. Die Doha-Runde war gescheitert. Letztlich waren die Industriestaaten nicht bereit, ihre Märkte auch für die Staaten des globalen Südens umfassend zu öffnen und damit fairere Regeln der Globalisierung zu akzeptieren. Und einige Staaten des globalen Südens, vor allem Indien, waren nicht bereit, Lebensmittelsubventionen für die Ärmsten als „Handelshemmnisse“ einzustufen. Mit den gescheiterten Verhandlungen wurde der Bedeutungsverlust der WTO eingeläutet. Doch die Dynamik des weltweiten Handels ging ungebrochen weiter. Statt einer multilateralen Verhandlungslösung wurden immer mehr bilaterale Freihandelsabkommen geschlossen (siehe Kasten).

Freihandelsabkommen

Die Idee, dass Handel im allgemeinen Interesse ist, geht auf Adam Smith zurück. Dieser hatte die Vorteile einer Spezialisierung Ende des 18. Jahrhunderts dargelegt. Die Gesellschaft profitiere, wenn jede*r das produzieren würde, wofür er/sie die größte Befähigung besitzt – und die jeweiligen Arbeitsergebnisse dann tauscht. Im 19. Jahrhundert schaffte die Idee des (Frei-) Handels mit den Arbeiten von David Ricardo zur „Theorie des relativen Handelsvorteiles“ endgültig den Durchbruch. Ricardo

zeigte auf, dass ein Warenaustausch selbst dann für beide handelnden Parteien Vorteile bringt, wenn einer der beiden Akteure in der Produktion aller gehandelten Güter oder Dienstleistungen effizienter ist. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden dann Faktorunterschiede – also Differenzen unter den Beteiligten, was beispielsweise Land, Kapital oder Technologie betrifft – als Handelsmotivation in die Literatur eingeführt („Heckscher-Ohlin-Modell“). In den 1970er und 1980er Jahren hat die Handelstheorie ihre bislang jüngste Volte genommen: Auch unter Ländern, die sich stark ähneln, kann es zu einem vorteilhaften Warenaustausch kommen. Voraussetzung hierfür ist, dass Produktionsvorteile in Nischensegmenten gehoben werden können („economies of scale“). Der medienpräzente US-Amerikaner Paul Krugman erhielt (auch) für diesen Beitrag den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften.

Die Durchsetzung des Freihandels wird über zahlreiche Kanäle betrieben: Während die Welthandelsorganisation (WTO) ein institutionelles Grundgerüst für den Güteraustausch bereitstellt, sind Freihandelsabkommen zwischen einzelnen Ländern und/oder Regionen seit dem De-facto-Scheitern der Doha-Runde das wichtigste Instrument. Es ist hierbei jedoch immer zu beachten, dass „Freihandel“ durchaus mit einer Vielzahl von Regeln, Verpflichtungen und Vorgaben einhergeht. Handel ohne Einschränkungen, Kosten und Aufwand existiert nur in wirtschaftswissenschaftlichen Lehrbüchern.

Die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) war ein geplantes Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA, das in den Verhandlungen gescheitert ist. Ein anderes Abkommen ist CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement, auch: Canada-EU Trade Agreement). Hierbei handelt es sich um ein Freihandelsvorhaben zwischen der EU und Kanada, das von beiden unterzeichnet, aber noch nicht vollständig ratifiziert wurde. TTIP und CETA haben viele Ge-

meinsamkeiten, nicht nur was die Zielsetzungen betrifft. Beide setzen auf Liberalisierung, ihr Kerngegenstand sind dabei die Konditionen und Regeln, nach denen Handel in Zukunft stattfinden soll. Hierbei wird eine Angleichung von Regularien und Standards angestrebt. Bedenkt man, dass die EU und die USA gemeinsam nahezu ein Drittel des globalen Handels verantworten, ist die ökonomische Relevanz gerade des TTIP-Projekts offensichtlich.

Dementsprechend bekommen die Freihandelsvorhaben parlamentarische, aber auch mediale und gesellschaftliche Aufmerksamkeit. Die vorgetragene Kritik ist dabei so breit wie tief, insbesondere – aufgrund kultureller und rechtsphilosophischer Unterschiede – an TTIP. Ein elementarer Kritikpunkt ist, dass der Zielsetzung, dem Abbau von Handelsbeschränkungen, andere Rechte und Errungenschaften geopfert werden. So wird beispielsweise auf Demokratiedefizite hingewiesen, sowohl was die (intransparenten) Verhandlungen selbst als auch was die Vertragsauswirkungen betrifft. Investoren und Unternehmen sollen Klagerechte zugestanden werden. Das bedeutet, dass Entscheidungen von nichtstaatlichen Schiedsgerichten, die nicht demokratisch legitimiert sind, außerhalb parlamentarischer oder richterlicher Kontrolle Verbindlichkeit erlangen könnten. Wird das Freiheitsrecht auf Profitstreben dermaßen privilegiert, dann steht auch zu befürchten, dass die staatlich gesicherte Daseinsvorsorge hinterfragt, angegriffen und ausgehöhlt wird. Das europäische Vorsorgeprinzip, welches das amerikanische Recht so nicht kennt, stünde zur Disposition. Auch ist zu befürchten, dass beispielsweise Umweltstandards oder Arbeitnehmerrechte in einem Angleichungsprozess an US-amerikanische Gepflogenheiten Schaden nehmen werden.

In der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 zeigten sich die enormen Risiken der Globalisierung besonders deutlich. Durch die enge Verflechtung des Finanzsektors konnte der Kollaps fauler Immobilienkredite in den USA innerhalb kürzester Zeit zu einem faktischen Zusammenbruch der weltweiten Finanzmärkte führen. Sehr schnell griffen die Schockwellen auch auf die Gütermärkte über. In dieser ersten Krise wurden die neoliberalen Glaubenssätze schnell über Bord geworfen. Nur energisches staatliches Eingreifen durch Bankenrettungspakete, Konjunkturprogramme und eine expansive Geldpolitik konnten Schlimmeres verhindern. Allein in Deutschland wurde ein Bankenrettungsprogramm von über 480 Milliarden Euro bereitgestellt.

Obwohl die Krise dank der vielfältigen und international koordinierten Eingriffe der Staaten und Notenbanken relativ schnell überwunden werden konnte, das Wirtschaftswachstum wieder Fahrt aufnahm und die Finanzmärkte sich stabilisierten (eine Ausnahme bildete der Euroraum), setzte ein Prozess der Deglobalisierung ein. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hält die eingeführten verstärkten Regulierungen des Finanzsektors allerdings längst nicht für ausreichend, um eine neue Finanzkrise derartigen Ausmaßes unmöglich zu machen. Auch die weltweiten Ungleichgewichte blieben hoch und damit ein Kristallisationspunkt möglicher Krisen.

Nach der Krise nahm die Kritik an der Globalisierung durch die politische Rechte massiv zu. Statt des bisherigen neoliberalen Diskurses, in dem das Hohelied des Freihandels gesungen wurde, waren immer häufiger nationalistische Töne zu hören. Die Beschäftigten bzw. Arbeitslosen der abgehängten, altindustriellen Regionen wurden so zum Mobilisierungspotenzial der rechtspopulistischen Bewegungen. Der Gegner der sozial Schwachen war damit nicht mehr der Kapitalismus oder die eigene Regierung, sondern das Ausland. Der vorläufige Höhepunkt dieser Entwicklung war die „America first“-Politik Donald Trumps in den USA. Auch der von den Tories in Großbritannien betriebene Brexit-Kurs wurde von dieser Ideologie geleitet.

Es blieb nicht bei Ankündigungen, vor allem vonseiten der USA wurde auch gehandelt. Einreisebestimmungen wurden massiv ver-

schärft und Zölle auf viele Produkte und gegen viele Länder (auch gegenüber der EU) eingeführt bzw. erheblich erhöht. Das nordamerikanische Freihandelsabkommen wurde aufgekündigt und neu verhandelt. Der Verhandlungsprozess über ein Freihandelsabkommen zwischen der USA und Europa – gegen das in Europa und vor allem in Deutschland heftige Proteste liefen – wurde von den USA abgebrochen (siehe Kasten auf S. 82ff.). Das im Wahlkampf versprochene riesige Investitionsprogramm wurde von der Trump-Regierung jedoch nie in Angriff genommen.

Doch weder der Legitimationsverlust der neoliberalen Ideologie noch der anhaltende linke Protest oder die rechtspopulistischen Regierungen konnten die Globalisierung wirklich aufhalten, auch wenn die Handelsverflechtungen sich bereits verringerten und eine gewisse Deglobalisierung einsetzte. Der große Einschnitt kam mit der Corona-Pandemie. Zur Eindämmung dieser Pandemie wurden in fast allen Ländern erhebliche Beschränkungen für die Menschen erlassen. Grenzüberschreitende Reisen waren teilweise überhaupt nicht mehr möglich. Mit der Corona-Pandemie und den Gegenmaßnahmen kam die Globalisierung erstmals ernsthaft unter Druck. Die Mobilität von Menschen und der Austausch von Waren und Dienstleistungen waren zeitweilig stark eingeschränkt. Internationale Lieferketten waren erstmals – und das für längere Zeit – erheblich gestört. Produktion konnte nur eingeschränkt stattfinden. Vielen Menschen wurde plötzlich bewusst, was wir alles in Europa nicht mehr produzieren und wie empfindlich die hochkomplexen Lieferbeziehungen sind. Dabei ist es eigentlich eher erstaunlich, dass sie so lange so störungsfrei funktioniert haben.

Die schon vor Jahren begonnene Krise der Globalisierung zeigt sich auch in einer von Prognos durchgeführten Studie: „Insgesamt zeigt die Analyse der Daten für den Handel, die Forschungskooperation oder den Kapitalmarkt für die vergangenen Jahre: Die Ära der dynamischen Globalisierung ist bereits länger vorbei. Wir erleben eine Phase der Stagnation bzw. ggf. in Bereichen sogar in Ansätzen eine Deglobalisierung“ (Prognos/BayernLB 2023, S. 12).

1.6 Gewaltige Umbrüche in der Weltwirtschaft

Die Probleme bei den globalen wirtschaftlichen Verflechtungen haben sich 2022 erheblich verschärft. Als Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine wurden von vielen Ländern massive Sanktionen gegen Russland verhängt, die das Land faktisch zu einem Pariastaat machen sollen. Obwohl Russland ökonomisch kein sehr großes Land ist, seine wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Rest der Welt eher gering sind und sich einige große Staaten (z. B. China und Indien) nicht an den Sanktionen beteiligen, sind die Folgen für einige Weltregionen (vor allem für Europa bei der Energieversorgung sowie für Afrika und den arabischen Raum bei Lebensmitteln) erheblich. Fehlendes Öl und Gas, aber auch ein Fehlen von vielen Metallen und Mineralien, Kunstdünger und Getreide haben die Inflation in die Höhe getrieben und die Lieferketten weiter belastet.

Der Krieg hat auch die geopolitische Spaltung der Welt vorangetrieben. Schon vorher entfaltete sich der Machtkampf um eine dominierende Stellung in der Welt zwischen den USA und China. Jetzt droht zunehmend eine Blockbildung, bei der China und Russland auf der einen Seite, Europa, die USA und Japan auf der anderen Seite stehen. Als Konsequenz werden in Deutschland die engen wirtschaftlichen Beziehungen zu China deutlich kritischer gesehen. Konzerne geraten in eine Zwickmühle zwischen der wirtschaftlichen Abhängigkeit von China und den Risiken ihres Engagements bei einer Zuspitzung des Konflikts.

Vonseiten der USA wurde der Machtkampf mit China seit der Einführung der „America first“-Politik mittels einer gezielten, stark regulierenden Handelspolitik geführt, bei der die freien Marktkräfte eher zurückgedrängt wurden. Sehr erfolgreich war diese Politik nicht: „Vier Jahre nachdem die USA eine neue Politik des ‚gelenkten Handels‘ (Managed Trade) mit China gestartet haben, kann ein Fazit gezogen werden, was die Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung in den USA angeht: Auch wenn die Entwicklungen seit 2019 von anderen Faktoren überlagert und sogar dominiert wurden, fällt dieses Fazit eindeutig negativ aus. Sowohl die Versuche, über gezielte Zollerhebungen das bilaterale Handelsbilanzdefizit zu beseitigen, als auch die Versuche,

über Zielvorgaben für chinesische Importe aus den USA bestimmte US-Exporte zu beleben, sind gescheitert“ (Diekmann/Klipper 2022, S. 6). Aus dieser Erfahrung heraus wurde die Zollpolitik zuletzt unter Biden etwas abgeschwächt, in einigen strategischen Feldern jedoch auch verschärft. Für die Mikroelektronik wurden strenge Sanktionen gegen China eingeführt, um einen technologischen Aufholprozess möglichst zu verhindern.

Neben den in den vergangenen Jahren aufgetretenen Störungen der Globalisierung durch die Folgen der Finanzkrise, die Corona-Pandemie, Krieg und Sanktionen sowie die geopolitischen Rivalitäten sorgen auch die Klimakrise und die Politik der Dekarbonisierung sowie die zunehmende Digitalisierung für gravierende Umbrüche in der Weltwirtschaft. Der ökologische Umbauprozess hat viele Folgen für die globalen Wirtschaftsbeziehungen. Zunächst einmal verschärft er die Abhängigkeit von bestimmten, für den Umbau wichtigen Rohstoffen: „So wird beispielsweise der größte Teil der weltweiten Lithium- und Graphitvorräte – die beide in Batterien für Elektrofahrzeuge verwendet werden – hauptsächlich in drei oder weniger Ländern abgebaut. Die hohe Konzentration von Naturgraphit ist nicht auf die Reserven zurückzuführen, sondern darauf, dass mehr als 80 Prozent in China raffiniert werden. In der Demokratischen Republik Kongo werden 69 Prozent des weltweiten Kobalts gewonnen, Indonesien liefert 32 Prozent des weltweiten Nickels und Chile produziert 28 Prozent des weltweiten Kupfers. Eine Unterbrechung der Versorgung aus einer dieser Quellen hätte weitreichende Folgen“ (White/Woetzel 2022).

Zwar wächst der Materialverbrauch durch den ökologischen Umbau insgesamt wahrscheinlich nicht, aber es werden teilweise andere Materialien in wachsendem Umfang benötigt. Nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur wird aus diesem Grund im Zeitraum von 2020 bis 2040 etwa die Nachfrage nach Metallen der Platingruppe um den Faktor 151 steigen, die nach Lithium noch um den Faktor 42. Um diese Nachfrage decken zu können, sind innerhalb sehr kurzer Zeit riesige Investitionen in den Ausbau der Förderkapazitäten notwendig. Unter Marktbedingungen funktioniert das nur über entsprechende Renditeanreize (Preissteigerungen), was die Kosten des ökologischen

Umbaus aber noch stärker in die Höhe treiben würde. Hier sind staatliche Initiativen im internationalen Raum notwendig.

Der ökologische Umbau erfordert mehr staatliche Planung und mehr öffentliche Förderung. Die Techniken zur Dekarbonisierung der Stahlindustrie beispielsweise sind wegen höherer Kosten im Vergleich zur konventionellen Produktion nicht wettbewerbsfähig. Ohne eine entsprechende staatliche Politik wird es damit einen solchen Umbau nicht geben. Entsprechende staatliche Fördermaßnahmen sind aber sehr komplex und schwer mit den Regeln der WTO und diverser Freihandelsabkommen in Einklang zu bringen. Außerdem beinhalten sie immer das Risiko einer missbräuchlichen Anwendung, um sich damit Wettbewerbsvorteile und höhere Profite zu sichern.

Ganz ähnlich sieht es bei der Frage der Digitalisierung aus. Um die Digitalisierung voran zu treiben und deren Folgen zu beherrschen, ist Industriepolitik notwendig. Es gibt aber zwei Unterschiede zur ökologischen Debatte: Zum einen werden bei der Förderung der Digitalisierung häufig hoch profitable Unternehmen noch mit öffentlichen Geldern versorgt, zum anderen sind die internationalen Abhängigkeiten noch viel größer. Um die eigenen strategischen industriepolitischen Ziele zu erreichen, hat die EU die Initiative Important Projects of Common European Interest (IPCEI) eingeführt. Damit wurden jenseits des Beihilfeverbots besondere Fördermöglichkeiten geschaffen. Zu den geförderten Projekten gehören die Mikroelektronik, die Cloud-Infrastruktur, die Batteriezellenfertigung und die Wasserstofftechnologie. Ähnlich wie die IPCEI zielt auch der Inflation Reduction Act (IRA) in den USA sowohl auf den Ausbau der digitalen Industrie als auch auf Investitionen in den ökologischen Umbau ab.

Der Inflation Reduction Act (IRA) in den USA

Im Sommer 2022 unterzeichnete US-Präsident Joe Biden den Inflation Reduction Act (IRA). Es handelt sich um ein Subventionsprogramm mit dem Ziel, die Auswirkungen der gegenwärtig

sehr hohen Inflation für US-Konsument*innen abzumildern. Der IRA geht allerdings über eine direkte Minderung der Teuerungsauswirkungen weit hinaus. So wird über diese Gesetzesinitiative beispielsweise auch darauf abgezielt, Medikamentenpreise zu senken, umweltfreundliche Energieträger zu unterstützen und vor allem auch Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu implementieren. Als soziales Entlastungspaket zum Inflationsausgleich dient der IRA jedoch nicht. Stattdessen handelt es sich um ein Wirtschaftsförderungsprogramm für die amerikanische Ökonomie bei strategisch sensiblen Zukunftstechnologien.

Die europäischen Länder befürchten negative Auswirkungen für europäische Produzenten mit umweltschonenden Lösungen im Exportangebot. Effizienten, sauberen Technologien würde durch den IRA der Marktzugang erschwert. Es geht um den anstehenden industriellen Wandel im Kontext des Klimawandels.

Aus Europa werden bereits Gegenmaßnahmen gefordert; das Risiko eines Subventionswettbewerbes wird heraufbeschworen. Hintergrund dieser Befürchtungen ist, dass die im IRA verankerte Förderung auf in den USA produzierte Güter begrenzt ist. Wird beispielsweise Autokäufer*innen in den USA eine Kaufprämie für ein Elektrofahrzeug angeboten, sind europäische Exporteure hier ausgeschlossen. Der amerikanische Staat greift im Interesse der heimischen Wirtschaft und auf Kosten ausländischer Wettbewerber mit Subventionen in Konsumententscheidungen ein. Beim IRA handelt es sich um eine Form des Protektionismus. Es droht ein Handelskrieg.

Auch innerhalb der EU gibt es Subventionsstreitigkeiten aufgrund staatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Klimakrise. Die EU-Kommission hat unterstützende Maßnahmen entworfen. Zulassungsverfahren sollen für innovative und saubere Technologien vereinfacht, und vor allem beschleunigt werden. Zeitgleich wird über die Einrichtung von „Innovationsfonds“

nachgedacht, um den anstehenden Investitionsbedarf anzugehen. Die EU steht hierbei vor der Schwierigkeit, unionsweite Politikansätze mit den Aktivitäten der einzelnen Nationalstaaten im EU-Verbund zu koordinieren. Mitgliedsstaaten mit starker industrieller Basis werden in einem anderen Maße von der Unterstützung profitieren können als ländlich geprägte Regionen. Auch haben die einzelnen Mitgliedsländer unterschiedliche finanzielle Möglichkeiten, um zusätzliche Unterstützungsgelder zur Verfügung zu stellen. Es droht somit auch innerhalb der EU eine Verstärkung des Subventionswettlaufs. Bereits in der Corona-Krise setzte die EU-Kommission die Staatsbeihilferegeln der EU faktisch aus. Das Ergebnis war, dass über 50 Prozent der EU-weiten staatlichen Beihilfen zu Zeiten der Corona-Krise an die deutsche Industrie ausgezahlt wurden. Für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der EU und speziell des Euroraums, der seit Längerem unter einer abgehängten Peripherie und einer dominanten deutschen Wirtschaft leidet, ist diese Konzentration auf deutsche Unternehmen hoch problematisch, weil dieser Trend noch weiter verstetigt zu werden droht. Die Weigerung Deutschlands, dauerhaft eine gemeinsame schuldenfinanzierte Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene zu ermöglichen, damit auch andere Staaten den Strukturwandel und ökologischen Umbau stärker finanzieren können, gefährdet somit den Zusammenhalt der EU.

Derartige industriepolitische Initiativen haben auch immer das Ziel, Wertschöpfung aus anderen Staaten zurückzuholen und internationale Abhängigkeiten zu verringern. Sie hebeln die Mechanismen einer neoliberalen, auf Freihandel ausgerichteten Weltordnung aus und bergen das Risiko, zu einem Subventionswettlauf oder gar zu einem Handelskrieg zu führen. „Der Übergang in eine multipolare Ordnung wird begleitet durch eine sich fragmentierende Globalisierung sowie eine schwächere internationale Koordination der Makropolitiken. Die

Konsequenz wird sein, dass es verstärkt zu internationalen Ungleichgewichten kommen wird, ebenso eine stärkere Beggar-thy-neighbour-Politik betrieben wird und Autarkiebestrebungen und industriepolitische Wettläufe zunehmen werden. Mit dem Übergang in eine neue globale Ordnung wird sich eine geoökonomische Neuvermessung der Globalisierung vollziehen“ (Vöpel 2022, S. 3). Ähnlich wird das vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) eingeschätzt (Bernoth/Meyer 2023).

Pfadänderungen in der ökonomischen Entwicklung bieten auch die Chance (oder das Risiko), dass neue Akteure dominierende Positionen einnehmen können. (Beispiel Autoindustrie: der Knowhow-Vorsprung der deutschen Industrie bei der Entwicklung und der Produktion von Verbrennungsmotoren wird drastisch entwertet. Sie könnte ihre starke Stellung auf den Weltmärkten verlieren.) Schon in den letzten Jahren hat das Aufkommen von Online-Plattformen wie Google vollkommen neue Konzerngiganten und Machtstrukturen geschaffen.

1.7 Eine andere Welt ist möglich

Aus linker Perspektive stand das Projekt Globalisierung immer in der Kritik. Attac etwa hatte sich ausdrücklich als globalisierungskritische Bewegung gegründet. Vor allem gegen das Agieren der Finanzmärkte, aber auch gegen Freihandelsabkommen gab es immer wieder große Protestbewegungen. Die Globalisierung war immer auch ein Instrument, um nationalstaatliche Handlungsmacht in der Steuer-, Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik einzuschränken. Sie war der Knüppel, um letztlich der „marktgerechten“ Demokratie zum Siegeszug zu verhelfen.

Die Regierungen sind „gezwungen, ihren Bürgern wahrheitsgemäß mitzuteilen, es sei leider völlig unmöglich, die Hauptprofiteure der globalen Integration der Märkte (Milliardäre, multinationale Unternehmen, Spitzenverdiener) zur Kasse zu bitten, weshalb man sich leider an die Mittel- und Unterschichten halten müsse, die so anständig waren, in ihrer Heimat zu bleiben. Die Logik ist zwingend. Die Reaktion

der immobilen Klassen ist es auch: All das führt zu einem Gefühl des Abgehängtseins und des Widerwillens gegen die Globalisierung“ (Piketty 2022, S. 107). Damit hat die Globalisierung einen wesentlichen Anteil an der weltweit immer stärker zunehmenden Ungleichheit. Die Verteilung von Einkommen und noch mehr die von Vermögen ist in den vergangenen Jahrzehnten immer ungleicher geworden, und dieser Prozess hat sich in der Krise noch weiter verschärft. „Die heutigen weltweiten Ungleichheiten entsprechen in etwa dem Niveau des frühen 20. Jahrhunderts, dem Höhepunkt des westlichen Imperialismus“ (World Inequality Lab 2021). Die reichsten zehn Prozent besitzen heute 76 Prozent des weltweiten Vermögens. Für die untere Hälfte der gesamten Bevölkerung bleibt gerade einmal zwei Prozent des Vermögens.

Auf breiter Front wird erstmals die Globalisierung hinterfragt, einige sehen die Weltwirtschaft bereits in einem Prozess der Deglobalisierung und sogar die Gefahr einer „Balkanisierung der Weltwirtschaft“ (Dambisa Moyo). Befragungsdaten von Unternehmen zeigen, dass es konkrete Reaktionen auf diese Prozesse gibt. Es wird über den Aufbau von Lagerkapazitäten, die Diversifizierung von Lieferketten und eine neue Sortierung der weltweiten Produktionsketten nachgedacht.

All das vollzieht sich vor dem Hintergrund geopolitischer Verschiebungen. Der Machtkampf zwischen den USA und China ist – noch weitgehend unter dem Radar der Öffentlichkeit – in vollem Gange (Stichwort: Sanktionen der USA gegen China bei der Chipproduktion). Beide ringen auch um die Zugänge zu Rohstoffen und Märkten. China hat hier mit der „neuen Seidenstraße“ mächtig vorgelegt. Nicht nur zwischen den USA und China, sondern weltweit wird diesen Verschiebungen mit einer stark national geprägten Politik begegnet. Die Strafzölle, die Trump eingeführt hatte, wurden von Biden nicht abgeschafft. Um unabhängiger in der Produktion von Halbleitern zu werden, ist hier ein gigantischer Subventionswettbewerb eingeleitet worden. 52,7 Milliarden US-Dollar stellt die US-Regierung in den nächsten Jahren als öffentliche Investitionen und Subventionen für die Chipproduktion bereit, dazu kommen 170 Milliarden Dollar für die Entwicklung von Chips und zusätzliche Steuererleichterungen und -befreiungen. Da kann Europa nicht mithalten. Doch auch hier sollen 45 Milliarden

Euro an Subventionen fließen. In China wurde ein Förderfonds für die Halbleiterindustrie im Umfang von 200 Milliarden Euro aufgelegt (alle Angaben nach Krätke 2022).

Die öffentliche Förderung in beispiellosem Ausmaß zeigt Wirkung. Bis 2025 wollen die US-amerikanischen Halbleiterkonzerne 122,5 Milliarden Dollar in die Ausweitung ihrer Produktionskapazitäten stecken (Handelsblatt vom 03.01.2023). „Damit erleben wir den Beginn eines weltweiten industriepolitischen Wettlaufs, der die heutige internationale Arbeitsteilung zwangsläufig verändern muss. Denn alle wollen sich aus der Abhängigkeit von Zulieferern aus dem Ausland lösen“ (Krätke 2022, S. 101).

Führen diese Entwicklungen wirklich zu einer Deglobalisierung? Oder hat der bekannte österreichische Ökonom Gabriel Felbermayr recht, wenn er konstatiert: „Im Gegenteil, die Globalisierung ist nicht vorbei. [...] Die Form der Globalisierung wird sich ändern, aber das ist schon häufiger passiert“ (Handelsblatt vom 26.10.2022). Wie könnte diese neue Form aussehen, und wer wären dabei die Gewinner*innen und Verlierer*innen?

Grundsätzlich ist auch aus heutiger Sicht Elmar Altvater und Birgit Mahnkopf zuzustimmen, die schon 1999 feststellten: „Die Globalisierung rückgängig machen zu wollen, wäre kein zukunftsorientiertes Projekt. Die Globalisierung als eine Durchkapitalisierung der Welt, wie es der Fundamentalismus des Marktes und seiner neoliberalen Adepten verlangt, einfach sich selbst, d.h. den großen ökonomischen Mächten transnationaler Unternehmen und global agierender Banken zu überlassen, würde globale Transformationen möglicherweise in soziale und ökologische Katastrophen treiben. Also bleibt nur die Perspektive der gesellschaftlichen Regulation der globalen Prozesse in Politik und Wirtschaft“ (Altvater/Mahnkopf 1999, S. 537). In die gleiche Richtung dachte ein paar Jahre später Joseph Stiglitz (2006), als er eine „Demokratisierung“ der Globalisierung forderte.

Heute sieht es so aus, als ginge das Zeitalter der marktgetriebenen Hyperglobalisierung zu Ende. Es geht um nicht weniger als um eine Neuordnung der Weltwirtschaft. In jüngster Zeit bildet sich in der Diskussion eine Strategie heraus, die von vielen Ökonom*innen geteilt

wird, allen voran vom Sachverständigenrat (SVR 2022, Ziffern 505ff.). Diese Strategie setzt an bei dem, was Unternehmen heute schon zur Sicherung der Lieferketten tun; es ist die Rückkehr zu mehr Lagerhaltung und eine Diversifizierung der Lieferketten. Die Politik ist dann bei der Bildung strategischer Allianzen gefordert, die etwa bei der Versorgung mit kritischen Rohstoffen helfen sollen. Auch ein verstärktes Recycling soll bei der Rohstoffversorgung helfen. Ohne eine grundsätzliche Rückverlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten soll dies für bestimmte, strategisch wichtige Produkte auch geschehen. Die Rückverlagerung muss aber nicht nach Deutschland erfolgen, es reicht aus, wenn sie nach Europa erfolgt. Auf der europäischen Ebene soll zusätzlich die weltweite Durchsetzung europäischer Standards und Normen vorangetrieben werden.

Ein solches Programm würde mit Sicherheit zur ökonomischen Stabilisierung beitragen. Ob es reicht, die Globalisierung zu retten und ökonomische Effizienzpotenziale zu erhalten, ist eine offene Frage. Die Frage, ob es genügt, soziale und ökologische Katastrophen zu verhindern und demokratischen Ansprüchen zu entsprechen, kann die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* klar verneinen. Es kann jetzt nicht darum gehen, das alte System durch Reparaturen zu erhalten. Es kann auch nicht darum gehen, in alte nationalstaatliche Muster zurückzufallen. Die Krise der Globalisierung muss dazu genutzt werden, die Fehlkonstruktion zu beseitigen. Wir brauchen mehr multilaterale, regelbasierte Strukturen.

Obwohl die politischen Durchsetzungsbedingungen nicht sehr günstig sind, sieht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* doch wichtige Ansatzpunkte für eine Demokratisierung und Regulierung der Globalisierung:

- Freihandelsabkommen sind intransparent, unterliegen im Verhandlungsprozess oft einer großen Machtasymmetrie und berücksichtigen soziale Belange noch weniger als die derzeitigen Regeln der WTO. Zudem fördern sie die Bildung von politischen Blöcken. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lehnt Freihandelsabkommen deshalb konsequent ab.
- Die WTO muss ihre Ausrichtung auf marktradikale Dogmen kon-

sequent aufgeben. Im Rahmen der WTO ist ein Regelwerk für einen faireren Handelsaustausch zu entwickeln, das zudem die Einführung ökologischer Produktionsverfahren fördert. Eine so reformierte WTO ist aufzuwerten.

- Ein probates Mittel für fairere Handelsbeziehungen sind Lieferkettengesetze. Damit werden Unternehmen verpflichtet, bei ihren Zulieferern Rechtsverstöße zu ahnden. Deutschland hat ein Lieferkettengesetz, das aber noch völlig ungenügend ist. In der EU befindet sich ein Lieferkettengesetz im Gesetzgebungsverfahren. Grundsätzlich ist die EU-Ebene effektiver als nationalstaatliche Gesetze, auch ist der EU-Entwurf weitgehender. Deutschland hat in diesen Prozess viele Verschlechterungen eingebracht, beispielsweise Haftungseinschränkungen bei Zertifizierungen und Einschränkungen bei den von den Unternehmen zu achtenden Menschenrechten sowie bei Klimaplänen von Unternehmen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, sich am weitergehenden, ursprünglichen Entwurf zu orientieren.
- Auch die Durchsetzung des derzeit verhandelten UN-Abkommens zu Wirtschaft und Menschenrechten (UN-Treaty) ist ein wichtiger Schritt zu einer besseren Globalisierung.
- In den Verhandlungen zu einem wirksamen Klimaschutzabkommen, mit denen die Pariser Klimaziele erreicht werden können, müssen die Industriestaaten endlich ihre CO₂-Schuld anerkennen und sich zu entsprechenden Ausgleichszahlungen an die Länder des globalen Südens verpflichten. Die Klimakrise lässt uns keine Zeit mehr für Hinhaltenaktiken.

Die Herausforderungen, vor denen die Welt steht, sind riesig. Es gibt aber viele Instrumente, um diese Herausforderungen politisch anzugehen. Es lohnt sich, für die Regulierung der Globalisierung zu kämpfen, denn immer noch gilt der alte Wahlspruch von Attac: Eine andere Welt ist möglich.

Literatur

- Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung, Münster.
- Bernoth, Kerstin/Meyer, Josefin (2023): US-Investitionspaket Inflation Reduction Act erfordert schnelles strategisches Handeln der EU, DIW-Wochenbericht 6/2023, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2021): Grenzüberschreitende Unternehmensübernahmen: Auswirkungen der Internationalisierung auf Unternehmen in Deutschland, Monatsbericht Juli 2021, Frankfurt/Main.
- Diekmann, Berend/Klipper, Michael (2022): Zollkrieg und Handelsabkommen zwischen den USA und China, Wirtschaftsdienst 3/2022, Hamburg.
- Krätke, Michael R. (2022): Chips: Wettlauf um die Schlüsselindustrie des 21. Jahrhunderts, Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 10/2022.
- Kurtzke, Wilfried/Scheidt, Beate (2018): Globalisierung und Politikversagen, Wirtschaftspolitische Informationen der IG Metall, Nr. 2, Oktober 2018, Frankfurt/Main.
- Piketty, Thomas (2022): Eine kurze Geschichte der Gleichheit, München.
- Prognos, BayernLB (2023): Stehen die Globalisierung und das Geschäftsmodell Deutschlands vor dem Aus?, München.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten, Jahresgutachten 2022/23, Frankfurt/Main.
- Stiglitz, Joseph (2002): Die Schatten der Globalisierung, Berlin.
- Stiglitz, Joseph (2006): Die Chancen der Globalisierung, München.
- VDA – Verband der Automobilindustrie (2022): Jahresbericht 2022, Berlin.
- Vöpel, Henning (2022): Das geoökonomische Dreieck der globalen Unordnung, Makronom vom 21.11.2022, www.makronom.de.
- White, Olivia/Woetzel, Jonathan (2022): Unsere globalen Verbindungen neu denken, Project Syndicate vom 23.11.2022.
- World Inequality Lab (2021): Bericht zur weltweiten Ungleichheit 2022, www.wir2022.wid.world.

2 Inflation: Ursachen, Folgen, Gegenmaßnahmen

Die seit Anfang 2022 stark gestiegene Inflation hat nicht nur die Politik, sondern auch die beratende Wirtschaftswissenschaft überrascht. In den vorherigen 15 Jahren war der für die Kaufkraft der privaten Haushalte entscheidende Verbraucherpreisindex durchschnittlich um lediglich rund 1,5 Prozent gestiegen. Nur in wenigen Jahren kam die Teuerungsrate in die Nähe der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank (EZB) von zwei Prozent. Es gab Jahre, da bewegte sie sich nahe der Nulllinie und in einigen Quartalen ging sie sogar ins Negative. Das nährte die Furcht vor einer gesamtwirtschaftlich gefährlichen Deflation, die zu Gewinneinbrüchen auf breiter Front führen würde.

Im Jahr 2021, ein Jahr nach Ausbruch der Corona-Pandemie, schoss der Verbrauchspreisindex mit 3,1 Prozent über die Zielinflationsrate von zwei Prozent hinaus. Im Durchschnitt des Jahres 2022 stieg die Teuerungsrate weiter auf 6,9 Prozent an (alle Zahlen in diesem Abschnitt basieren auf dem unlängst revidierten Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamts zum Basisjahr 2020, zu Details siehe Destatis 2023b). Ihren Höhepunkt erreichte sie mit 8,8 Prozent im Oktober und November (jeweils verglichen mit dem Vorjahresmonat). Im Dezember 2022 ging sie leicht auf 8,1 Prozent zurück, um im Januar erneut auf 8,7 Prozent zu steigen. Eine Ursache dafür war die wieder entfallene einmalige staatliche Entlastung durch die Abschlagszahlungen für Gas und Fernwärme im Dezember 2022. Die Prognosen für das laufende Jahr 2023 gehen von einer Inflationsrate von 6 bis knapp 7 Prozent aus. Wie vorherige Entlastungsmaßnahmen (etwa der „Tankrabatt“, das „9-Euro-Ticket“ und die genannten Dezember-Soforthilfen) werden auch die kürzlich eingeführten Gas-, Wärme- und Strompreisbremsen inflationsbremsend wirken (vgl. dazu Destatis 2023a).

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage nach den Ursachen der aktuellen Inflationsentwicklung und nach den Schlussfolgerungen,

die daraus für die Geld- und Finanzpolitik gezogen werden müssen. Damit ist die Streitfrage verbunden, ob es sich um eine Angebots- oder eine Nachfrageinflation handelt. Einerseits ist unumstritten, dass es sich zunächst um eine importierte Angebotsinflation handelte. Andererseits wird diskutiert, ob sie sich durch Selbstverstärkungseffekte in der Binnenwirtschaft zu einer hausgemachten Nachfrageinflation hin entwickelt hat. Auch die Einflüsse von Trends wie der Krise der Globalisierung und der anstehende ökologische Umbau müssen diskutiert werden.

2.1 Die Kontroverse: Importierte oder hausgemachte Inflation?

Der Auslöser der hohen Preissteigerungen ist kaum strittig. Abgesehen von einigen Sondereffekten im ersten Corona-Krisenjahr sind die Energiepreise die Inflationstreiber, verstärkt durch steigende Nahrungsmittelpreise. Im September 2022 erreichte die Preissteigerungsrate für die vorwiegend importierte Energie der privaten Haushalte (Energie und Kraftstoffe) mit 43,9 Prozent (gegenüber dem Vorjahresmonat) ihren Höchststand (hier noch ermittelt auf Basis des Wägungsschemas zum Indexjahr 2015). Im Dezember 2022 lag der Erdgaspreis um 53,5 Prozent über dem Stand des Vor-Corona-Krisenjahres 2019. Ursache des Energiepreisschocks war der russische Überfall auf die Ukraine. Ebenfalls trieben coronabedingte Lieferkettenunterbrechungen das Preisniveau, insbesondere bei Produkten aus China infolge der dortigen Quarantäneauflagen. Die Corona-Krise legte über Nacht die Risiken einer Globalisierung mit eng getakteten Lieferketten offen. Die importierten Preiserhöhungen setzten die inländische Industrie und die Erzeugerpreise unter Druck. Die stark gestiegenen Importkosten wurden zu einem großen Teil auf die privaten Haushalte überwältzt. Zur Wahrheit gehört aber auch, dass Unternehmen in einigen Wirtschaftsbereichen den Inflationstrend zur Selbstbereicherung genutzt haben, wie empirische Studien belegen. Dazu stellt Joachim Ragnitz vom ifo Institut Dresden in seiner Untersuchung „Gewinninflation und Infla-

tionsgewinner“ fest: „Die hohe Inflation in Deutschland ist nicht nur Folge gestiegener Bezugspreise für Vorleistungsgüter oder Energie. Vielmehr scheinen in einigen Wirtschaftsbereichen die Unternehmen die allgemeine Preissteigerungstendenz auch dazu genutzt zu haben, ihre Gewinne deutlich auszuweiten“ (Ragnitz 2022, S. 24). Hingegen waren vor allem kleinere und mittlere Unternehmen teilweise nicht in der Lage, die gestiegenen Erzeugungskosten zu überwälzen, und mussten daher Verluste hinnehmen.

In dieser Phase der importierten Angebotsinflation war es offensichtlich, dass es sich nicht um eine „hausgemachte“ Inflation durch zu hohe Staatsausgaben oder zu hohe Lohnforderungen (Preis-Lohn-Preisspirale) handelte. Die Geld- und Finanzpolitik war gegen die gestiegenen Importpreise machtlos. Die EZB-Präsidentin wies in ihrer Rede vor dem EU-Parlament am 07.02.2022 zu Recht darauf hin, dass die importierte Inflation nicht durch höhere Leitzinsen bekämpft werden könne. Vielmehr konzentrierte sich die Notenbank auf die Stabilisierung des durch die Energiepreiskrise bedrohten Eurosystems, während die Finanzpolitik sich um die Herstellung eines sozial gerechten Inflationsausgleichs, um Hilfs- und Überbrückungsmaßnahmen für unverschuldet in Not geratene Unternehmen sowie um einen politisch beschleunigten Ausstieg aus der Abhängigkeit von fossilen Energiequellen bemühen müsse.

Je länger die Inflationsdynamik anhielt, desto häufiger wurde die angebotsseitige Erklärung in den Hintergrund gedrängt. Nun hieß es, die Inflation habe sich durch „Zweitrundeneffekte“ zu einem binnenwirtschaftlich-hausgemachten Problem verselbstständigt. Exemplarisch dafür steht die Behauptung von einer durch die expansive Lohnpolitik der Gewerkschaften getriebenen Spirale: Auf steigende Preise würde tarifpolitisch mit hohen Lohnforderungen zur Reallohnsicherung reagiert, die dann von den Unternehmen weitergewälzt würden. An dieser Debatte ist die EZB nicht ganz unschuldig, da sich ihre hartnäckig wiederholte Behauptung, es handle sich um eine „bald vorübergehende Inflation“, als Fehleinschätzung erwiesen hatte. Die EZB wirkte zunehmend hilflos und geriet in die Defensive, während monetaristische Erklärungsmuster Oberwasser bekamen. Diese wiesen zudem auf den

zwar gut begründbaren, aber unübersehbaren Überschuss an billigem Geld als weitere Inflationsursache hin.

Anstatt offensiv die Ursachen zu erklären und zuzugeben, dass die Geldpolitik gegen die importierte Inflation nicht erfolgreich vorgehen kann, manövrierte sich die EZB in ein Vertrauensdilemma. Stimmen, die die Zentralbank selbst für die starke Inflationsdynamik verantwortlich machten, wurden lauter. Daraufhin vollzogen die Euro-Verantwortlichen einen radikalen Kurswechsel. Gleichsam über Nacht und ohne fundierte Begründung wurde die importierte Angebotsinflation zur sich selbst verstärkenden, „hausgemachten“ Inflation. Es hieß nun, die importierten Energiepreissteigerungen seien die erste Stufe der „Inflationsrakete“ gewesen, die zweite Stufe sei durch die hausgemachte Inflation gezündet worden. Zudem wurde klargemacht: Für die Ausbremsung dieser zweiten Antriebsstufe sei die Notenbank uneingeschränkt zuständig. Das geldpolitische Ergebnis war die seit Ende Juli 2022 in bisher fünf Schritten vollzogene Zinswende. Die höheren Zinsen sollen die binnenwirtschaftliche Nachfrage senken, was die Preise auf breiter Front reduziert. Aus monetaristischer Perspektive blieb nur noch die Kritik übrig, die Zinswende sei zu spät gekommen. Ihr alter Satz bekam neue Geltung: Die Notenbank muss auf steigende Preise mit einer Verteuerung und Verknappung des Geldes reagieren, ohne Rücksicht auf die gesamtwirtschaftlichen Belastungen durch nachfragebedingte Produktionsrückgänge.

Als Beleg für die These der hausgemachten Inflation wird immer wieder die *Kerninflationsrate* herangezogen. Anders als beim allgemeinen Verbraucherpreisindex werden bei der Kerninflation die Energieausgaben privater Haushalte sowie die Kosten für Nahrungsmittel nicht berücksichtigt. Die Kerninflationsrate ist in den vergangenen Monaten deutlich gestiegen und lag im Januar 2023 (bei Anwendung des neuen Wägungsschemas von 2020) bei 5,6 Prozent.¹ Daraus wurde

1 Das Statistische Bundesamt weist die Kerninflationsrate im Rahmen der Berichterstattung über den Verbraucherpreisindex (VPI) nicht aus. Sie wird hingegen vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostat) im Zusammenhang mit dem Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) veröffentlicht.

geschlossen, der hohe Anstieg der Energiepreise könne die steigende Kerninflation der privaten Haushalte nicht erklären. Vielmehr hätten sich Sekundäreffekte, die zur Überschussnachfrage führten, durchgesetzt. Diese Conclusio lässt jedoch die indirekten Auswirkungen steigender Energiepreise auf die Kerninflationsrate außen vor. Denn steigende Energiepreise bestimmen die Inflationsentwicklung bei privaten Haushalten in doppelter Weise: zum einen direkt über gestiegene Preise beim Einkauf von Gas, Strom und anderen Brennstoffen, zum anderen aber auch in indirekter Weise über Waren, die sich infolge steigender Energiekosten verteuert haben. Denn die Erzeugerunternehmen leiten ihre zunehmenden Energiekosten je nach Marktstellung weiter und missbrauchen diese teilweise auch für darüber hinausgehende Preissteigerungen, etwa bei Fluggesellschaften, Möbelproduzenten, Erzeugern von Kinderspielzeug oder Restaurants und Hotels. Energiebedingt steigen die Preise bei allen möglichen Güterarten – von der Alufolie bis zur Zahnklammer. Im Ergebnis wird also auch die Kerninflationsrate indirekt durch die importierten Energiepreise getrieben. Die EZB irrt daher mit der Rechtfertigung ihrer Antiinflationpolitik, die vorwiegend gegen die überschießende Nachfrage gerichtet wird.

Die ähnlich verbreitete Schuldzuweisung an die kreditfinanzierte Nachfrage des Staates lässt sich ebenfalls nicht belegen. Der Vorwurf der EZB-Präsidentin, die kreditfinanzierten Hilfen für Unternehmen und sozial benachteiligte Privathaushalte würden eine Nachfrageinflation erzeugen, ist völlig abwegig. Wie sollten diese Hilfsprogramme eine überschüssige Nachfrage erzeugen, wenn sie dazu beitragen, einen ansonsten unvermeidbaren Absturz der binnenwirtschaftlichen Nachfrage zu vermeiden und eine weitere Eskalation der Krise zu verhindern? Rückblickend zeigt sich, dass der Staatsschuldenanstieg in den vergangenen Jahren die Inflation nicht befeuert hat. Im Gegenteil sind die Inflationsraten in der jüngsten Phase expansiver Schuldenfinanzierung deutlich zurückgegangen.

Auch die Behauptung, die Tarifparteien hätten eine Lohn-Preis-Spirale in Bewegung gesetzt, trifft nicht zu. Dies sieht auch Joachim Nagel, der Präsident der Deutschen Bundesbank so (Spiegel vom 02.01.2023). Denn von exzessiven Lohnsteigerungen kann keine Rede sein. So zeigt

beispielsweise der Tarifabschluss der Metall- und Elektroindustrie von Ende 2022, wie Tarifpolitik unter der Notwendigkeit, Inflationsverluste durch Lohnerhöhungen auszugleichen, konstruktiv gestaltet werden kann. Wenn überhaupt, dann wirkt der über viele Jahre verkannte und besonders auf Fachkräfte bezogene Arbeitskräftemangel treibend auf den Preis für Arbeit. Bei den aktuellen Lohnforderungen muss auch der dringliche Nachholbedarf wegen vorangegangener Reallohnverluste berücksichtigt werden: Nach Angaben von Destatis (2023c) sind die Reallöhne im Jahr 2022 um 3,1 Prozent gesunken. Zwar war der Nominallohnindex (durchschnittliche Bruttomonatsverdienste) mit 3,5 Prozent vergleichsweise stark gestiegen, dieser Zuwachs wurde jedoch von einer Inflationsrate von 6,9 Prozent mehr als zunichte gemacht.² Dabei waren bereits in den beiden Krisenjahren zuvor die realen Arbeitseinkommen rückläufig. So sind 2020, im ersten Corona-Jahr, wegen der schwierigen ökonomischen Lage die Nominallöhne nicht wie sonst üblich gestiegen, sondern im Gegenteil um durchschnittlich 0,7 Prozent gesunken. Bei einer Inflationsrate von 0,5 Prozent gingen die Reallöhne um 1,1 Prozent zurück, im nachfolgenden Jahr 2021 erneut um 0,1 Prozent. Diese früheren Kaufkraftverluste müssen in den Tarifverhandlungen berücksichtigt werden.

Immerhin haben die staatlichen Hilfen zum Inflationsausgleich zur Entlastung der tarifpolitischen Verhandlungen beigetragen. Doch nicht die Übernachfrage infolge der expansiven Lohnpolitik ist das Problem. Vielmehr muss die binnenwirtschaftliche Nachfrage, die maßgeblich durch die Erwerbseinkommen bestimmt wird, durch die gerechtere Verteilung der Löhne und Gewinne gestärkt werden.

2 Bei höheren Inflationsraten ist die gewohnte Näherungsrechnung „Änderungsrate des Reallohns = Änderungsrate des Nominallohns – Inflationsrate“ nicht mehr zulässig, wie diese Zahlen beweisen.

2.2 Europäische Zentralbank: Machtvolle Ohnmacht und Perspektivlosigkeit

2.2.1 Die geldpolitische Wende der EZB

Nachdem der erste, energiepreisgetriebene Inflationsschub bis ins Frühjahr 2022 als „vorübergehend“ und als nicht mit geldpolitischen Instrumenten bekämpfbar eingeschätzt wurde, begann bei der EZB wie beschrieben der fundamentale Wechsel zur monetaristischen Erklärung der Inflation. Die anhaltend hohe Inflation wurde jetzt auf eine überschüssige monetäre Nachfrage zurückgeführt. Propagiert wird damit eine monokausale Erklärung, die der Geldpolitik eine einzige Aufgabe zuweist: Der Preis des Geldes muss erhöht werden.

Mit dem Auftakt zur Zinswende Ende Juli 2022 schwenkte die EZB endgültig zur restriktiven Geldpolitik über. Seitdem hat sie ihre drei Leitzinssätze in mittlerweile fünf Schritten erhöht. Nach einer längeren Phase von Minuszinsen erhalten Banken für ihre (freiwilligen) Einlagen bei der EZB wieder 2,5 Prozent Zinsen. Der Spitzenrefinanzierungssatz, den die Banken für die Geldleihe „über Nacht“ bei der EZB aufbringen müssen, beträgt nach dem fünften Schritt der Zinswende 3,25 Prozent. Der strategisch wichtige Hauptrefinanzierungssatz, zu dem sich die Banken Geld gegen die Abgabe von Wertpapieren (Wertpapierpensionsgeschäft) leihen können, beläuft sich seit dem fünften Zinsschritt auf 3 Prozent.

Die Zinswende ist nach den Aussagen des EZB-Präsidiums noch lange nicht beendet: „Wir wissen, dass wir noch einen Weg vor uns haben. [...] Unsere Entschlossenheit, die Inflation wieder auf zwei Prozent zu bringen und die Zinssätze deutlich anzuheben, sollte nicht in Frage gestellt werden“ (Christine Lagarde am 02.02.2023).

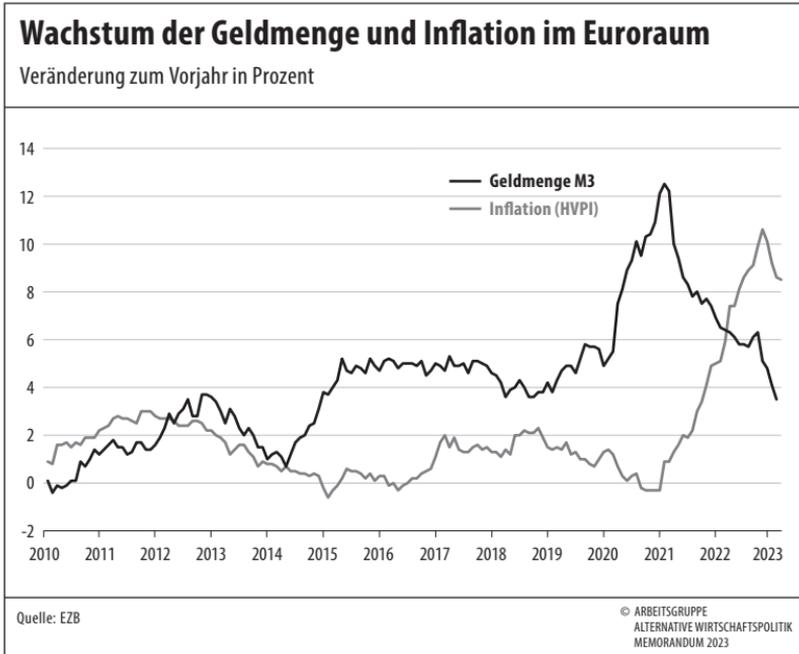
Die Zinswende wurde durch den Abbau der Wertpapierbestände komplementiert, die die EZB über Jahre hinweg im Rahmen verschiedener Ankaufprogrammen aufgebaut hatte. Deren Gesamtbestand liegt bei knapp 5 Billionen Euro, den größten Teil machen Anleihen der Mitgliedsstaaten aus. Mit der fünften Stufe der Zinswende Anfang Februar 2023 ist ein Plan zum Abbau der Bestände eingeleitet worden.

Während seit Juli 2022 keine neuen Anleihen mehr gekauft, jedoch die auslaufenden Titel durch neue ersetzt wurden, werden ab März 2023 monatlich 15 Milliarden Euro auslaufende Anleihen nicht mehr neu investiert. Damit sinken die Bestände. Ausgenommen sind kleine Anleihebestände von Unternehmen mit einer guten Klimabilanz, was durchaus als Signal in Richtung einer „grünen“ Geldpolitik zu werten ist.

Erklärtes Ziel dieser restriktiven Geldpolitik ist es, die Nachfrage nach Krediten durch Unternehmen und private Haushalte zurückzudrängen. Erwartet wird, dass sich mit der schrumpfenden Nachfrage die Inflation reduziert. Sinkende Nachfrage und ein daraus folgender Rückgang der Produktion sind also gewollt. Diesem Schrumpfziel der Geldpolitik werden auch die öffentlichen Haushalte untergeordnet, wo sich die reduzierte Kreditaufnahme etwa im Bereich der öffentlichen Investitionen niederschlägt. Die Belastung der realwirtschaftlichen Produktion und die Rezessionsgefahr werden nach dem monetaristischen Konzept als unvermeidbar hingegenommen, ihre Folgen bagatellisiert.

Die Anleihen an den Monetarismus, den Milton Friedman gegen die keynesianische Makrosteuerung entwickelt hat, sind unübersehbar. Dabei lässt sich der von Friedman unterstellte Zusammenhang zwischen Inflation und Geldmenge analytisch wie empirisch widerlegen. Empirisch zeigt sich, dass bis 2021 die Geldmenge im Euroraum gestiegen ist, während im Widerspruch zur monetaristischen Erwartung die Inflation der Verbraucherpreise nur sehr gering ausfiel (vgl. Abbildung auf S. 105). Im Lauf der Corona-Pandemie ist die Geldmenge dagegen massiv gesunken, und die Inflation nahm rapide zu. Allein diese Gegenüberstellung von Inflation und Geldmengenentwicklung zeigt, dass sich der jüngste Geldentwertungsschub nicht auf eine gewachsene Geldmenge zurückführen lässt.

Die Hauptursachen der Inflation, die sprunghaft gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreise, sind allen Eurostaaten gemein. Zugleich ist die Gefahr inflationstreibender Nachfrageüberhänge in keinem der Mitgliedsländer gegeben. Insoweit ist die bisherige Bewertung der Geldpolitik aus deutscher Sicht auch auf die anderen Kernländer des Euroraums übertragbar.



Die EZB steht allerdings mit ihrer Geldpolitik für inzwischen 20 Staaten im Währungsverbund vor der schwierigen Aufgabe, den unterschiedlichen nationalen Gesamtwirtschaften Rechnung zu tragen. Je größer die nationalen Divergenzen bei der Inflation sind, umso schwieriger ist es, eine einheitliche Geldpolitik zu begründen. Aktuell weichen die Inflationsraten massiv voneinander ab. Im Januar 2023 betrug die Inflationsrate des gesamten Euroraums 8,7 Prozent (Eurostat, [prc_hicp_manr] vom 02.03.2023). Lettland, Litauen und Ungarn kamen allerdings auf 20 Prozent. Deutschland bewegte sich mit 9,2 Prozent knapp über dem Durchschnitt. Die geringste Geldentwertung unter den größeren Ländern der Eurozone verzeichneten in den vergangenen Monaten Frankreich und Spanien (7,0 bzw. 5,9 Prozent im Januar 2023).

Mit diesen Divergenzen ist die klassische Geldpolitik überfordert. Die Leitzinsen gelten für den gesamten Euroraum und müssen sich auf

dessen innere und äußere Stabilität ausrichten. Daher müssen zusätzliche Sondermaßnahmen für besonders betroffene Krisenländer ergriffen werden. Diese Aufgabe hat die EZB durchaus erkannt. Sie hat daher Antifragmentierungs-Instrumente geschaffen wie das „Transmission Protection Instrument“, das in Italien gegen steigende Anleihezinsen eingesetzt wird.

Derzeit deutet alles darauf hin, dass die EZB ihre restriktive Geldpolitik fortsetzen wird. Während in den USA Ende Januar 2023 der Leitzins wegen der sich entspannenden Inflationsentwicklung nur noch um 0,25 Prozentpunkte auf 4,75 Prozent erhöht wurde, hat die EZB trotz rückläufiger Inflation ihren Leitzins Anfang Februar 2023 um 0,5 Prozentpunkte angehoben. Getreu dieser monetaristischen Sturheit sind weitere Zinsschritte zu erwarten. Auf den Finanzmärkten sind diese bereits eingepreist. Das ifo-Institut hält für den Sommer 2023 einen Leitzins von 4,0 Prozent für möglich. Tatsächlich gibt es gute Gründe für die Erwartung einer langanhaltenden Inflation. Die EZB setzt sich mit diesen Einflüssen jedoch nicht ernsthaft auseinander. Sie lässt die Frage unbeantwortet, ab welcher Inflationsrate sie einschreiten muss, und tabuisiert die traditionelle Zielinflationsrate von 2 Prozent. Wenn jedoch die tiefgreifende Krise der Globalisierung und die anstehende ökologische Transformation gesamtwirtschaftlich höhere monetäre Spielräume erfordert, dann behindert die derzeitige Marke von 2 Prozent eine Geldpolitik, die diesen Umständen Rechnung trägt.

2.2.2 Vertiefungen zur EZB-Geldpolitik

Einige der Argumente und Missverständnisse zur Geldpolitik sollen einer vertieften Analyse unterzogen werden.

1. Jüngster Rückgang der Inflation ist kein Ergebnis der Zinswende
Völlig abwegig ist die Mutmaßung, die seit November 2022 monatlich sinkenden Inflationszuwächse seien bereits die Folge der Zinswende. Dieser Trend hat nichts mit der Geldpolitik zu tun, sondern liegt an den wieder sinkenden Energiepreisen sowie an den staatlichen Programmen zum Inflationsausgleich. Dass diese Einfluss auf die Infla-

tionsrate haben, wenn auch teilweise nur temporärer Natur, hat das Statistische Bundesamt gut belegt (Destatis 2023a).

2. Folgen der Zinswende für die Realwirtschaft

Beim geldpolitisch gewollten Ziel, die Finanzierung von volkswirtschaftlichen Ausgaben zu erschweren, ist die Notenbank recht erfolgreich. Die Kreditzinsen sind gestiegen, entsprechend sinkt die Nachfrage nach Fremdfinanzierungsmitteln, was sich wiederum negativ auf die Produktionsaktivitäten niederschlägt. Die rezessive Wirkung der Zinswende ist bis Februar 2023 jedoch schwächer als erwartet ausgefallen. Immerhin spricht die Deutsche Bundesbank mit Blick auf das im letzten Quartal 2022 um 0,4 Prozent geschrumpfte Bruttoinlandsprodukt und einem erwarteten erneuten Produktionsverlust im ersten Quartal 2023 von einer „Winterrezession“. Für das gesamte Jahre 2023 liegen die Wachstumsprognosen bei knapp über null. Negative Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte konnten bisher durch die Kurzarbeitsregelungen eingehegt werden. Dass es bisher nicht zum gesamtwirtschaftlichen Absturz kam, ist der relativ resilienten und international noch immer sehr wettbewerbsfähigen Wirtschaft, der überraschend schnell vollzogenen Kompensation ausbleibender Gaslieferungen aus Russland sowie den staatlichen Unterstützungsmaßnahmen geschuldet. Allerdings sind die Risiken hoch: Ein starker Wirtschaftsabschwung ist auch wegen der geopolitischen Risiken und eventuell wieder steigender Energiepreise jederzeit möglich. Dennoch sind die Schäden durch die Zinswende in einigen Wirtschaftsbereichen heute schon groß. Dazu zählen die Bauwirtschaft und hier insbesondere der Eigenheimwohnungsbau. Dort haben die im Laufe des vergangenen Jahres von einem auf vier Prozent gestiegenen Zinsen für Baudarlehen mit zehnjähriger Bindung zu einem Auftragsrückgang geführt. Aber auch energieintensive Handwerksbetriebe, die unverschuldet in die Insolvenz geraten, sind dringend auf preiswerte Überbrückungskredite angewiesen. Diese sind mit der Zinswende verteuert worden. Es ist jedoch paradox, wenn die höheren Zinskosten für Unternehmen infolge der EZB-Geldpolitik mit Kreditsubventionen kompensiert werden müssen, die aus Steuergeldern finanziert werden.

3. Folgen der Zinswende für die Finanzwirtschaft

Das Ende der Nullzinspolitik hat bei denjenigen, die auf einen deutlichen Anstieg der Zinssätze auf ihre Bankeinlagen gehofft hatten, bisher Enttäuschung ausgelöst. Aktuell stellt sich die Lage wie folgt dar: Vor allem bei großen Banken fallen die Zinsen für Einlagen weiter spärlich aus. Es sind vorwiegend Newcomer im Finanzmarktgeschäft, die Lockangebote mit höheren Zinsen unterbreiten. Allerdings wird damit oftmals eine kostenpflichtige Mitgliedschaft verknüpft. Die Zinssätze für Tagesgeldkonten schwankten Anfang Februar 2023 zwischen 2 und 3 Prozent. Beim Festgeld wurden Angebote von 2,25 Prozent bei sechs Monaten Fristbindung und bis 3,3 Prozent bei einer Bindung von zwei Jahren unterbreitet. Verglichen damit fallen die Kreditzinsen deutlich höher aus. Die Spanne aus zu zahlenden Zinsen auf Einlagen und empfangenen Zinsen für Kredite wurde mit der restriktiven Geldpolitik bei vielen Banken wieder zur Gewinnquelle. Das Beispiel der Sparkassen zeigt: Im Februar 2023 stand einem durchschnittlichen Dispokreditsatz von 11,2 Prozent ein Tagesgeldsatz von 0,22 Prozent gegenüber. Allerdings müssen die Banken auch bei ihren Anleihebeständen hohe Kursverluste und damit gewinnschmälernde Wertberichtigungen hinnehmen. Denn durch den Zinsanstieg für neue Anleihen sinkt der Marktwert älterer, niedriger verzinsten Anleihen und Kredite. So brach bei den 50 Sparkassen in Baden-Württemberg der Vorjahresgewinn um die Hälfte auf 490 Millionen Euro ein. Insgesamt dominieren jedoch die steigenden Gewinne infolge der Zinswende.

Deutsche Banken profitieren noch auf andere Weise von der Geldpolitik der EZB: Seit Anfang dieses Jahres wird mit der fünften Stufe der Zinswende ein Zinssatz von 2,25 Prozent für die Einlagen der Banken bei der EZB bezahlt. Die Bürgerbewegung Finanzwende (2023) schätzt die Zinserträge der deutschen Banken, die ihnen zufließen, wenn sie Einlagen bei der Notenbank mit dem Zinssatz von 2,5 Prozent parken, auf über 25 Milliarden Euro im Jahr.

Insgesamt bestätigt die jüngste Zinswende die alte Erfahrung: Während die Geschäftsbanken die Leitzinserhöhungen über steigende Kreditzinsen an die Kreditkunden schnell weitergeben, sind sie bei den

Einlagenzinsen auffällig zurückhaltend. Das Bundeskartellamt sollte dieses Preissetzungsverhalten der Banken dringend untersuchen und im Missbrauchsfall einschreiten. Angesichts niedriger Einlagenzinsen und hoher Inflationsraten schmilzt der reale Wert des Geldvermögens deutlich.

4. Folgen der Zinswende für die Energiepreise

Bei Leitzinserhöhungen wird immer wieder auf sinkende Energiepreise infolge der Aufwertung des Euros gegenüber dem US-Dollar verwiesen. Dahinter steckt folgende Wirkungskette: Durch die Leitzinserhöhung der EZB wird der Kauf von in Euro nominierten Anleihen gegenüber US-Dollar-Anleihen attraktiver. Die Käufe von Anleihen in Euro nehmen also zu. Die Folge ist eine steigende Nachfrage nach dem Euro, und dieser wertet gegenüber dem US-Dollar auf. Diese Aufwertung reduziert wiederum den Euro-Preis etwa für Erdöl, das in US-Dollar fakturiert wird. Über diesen Transmissionskanal schafft die Geldpolitik über sinkende Energiepreise eine inflationsdämpfende Wirkung.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat mithilfe eines komplexen Modells unlängst versucht, diesen Effekt als „lokalen Preiseffekt des Wechselkurses“ zu berechnen (Ider et al. 2023). Diesem geldpolitischen Transformationskanal wird ein gegenläufiger Transformationskanal („globaler Preiseffekt des Wechselkurses“) hinzugefügt. Dabei wird die Tatsache berücksichtigt, dass durch den sinkenden Preis in Euro die Ölnachfrage steigt. Weil der Euroraum aufgrund seiner Größe eine signifikante Nachfrage erzeugt, steigen dadurch auf den Weltmärkten auch die Energiepreise in US-Dollar wieder. Hinzu kommt ein dritter Übertragungskanal, der auf den altbekannten Nachfrageeffekt abstellt: Steigende Leitzinsen lassen die wirtschaftliche Aktivität und damit die Energienachfrage sinken. Auch hier hat dies wegen der Größe des Euroraums wieder Einfluss auf die Weltmärkte und sinken wiederum auch die globalen Energiepreise in US-Dollar. Das Gesamtergebnis der Untersuchung durch das DIW lautet: „Unter Berücksichtigung aller drei Transmissionskanäle zeigt sich unter dem Strich dennoch, dass eine Zinsanhebung der EZB die globalen und lo-

kalen Energiepreise durchaus senkt, da der Euroraum weniger Energie nachfragt“ und deshalb die Verbraucherpreisinflationsrate sinkt (Ider et al. 2023, S. 94).

Diese Ableitung des Einflusses der Geldpolitik auf die Verbraucherpreis-inflation ist sehr modellhaft angelegt und empirisch unsicher. Bei der fünften Leitzinserhöhung Anfang Februar 2023 schien die Spekulation der EZB im ersten Moment aufzugehen. Bereits durch die Erwartung einer Leitzinserhöhung stieg am Vortag der Wechselkurs auf 1,10 US-Dollar pro Euro. Allerdings fiel der Wechselkurs einen Tag nach der beschlossenen Zinserhöhung schon wieder kräftig. Grund dafür waren die überraschend positiven Wirtschaftsdaten aus den USA. Energieimporte wurden, in Euro gerechnet, daher wieder teurer.

Die Schlüsselthese, der zufolge die höheren Anleihezinsen in Euro infolge der EZB-Zinswende auf breiter Front zur Abwanderung von Finanzkapital aus den USA in den Euroraum führt, ist analytisch und empirisch zweifelhaft. Zum einen spielen nicht (nur) die Zinsdifferenzen eine Rolle. Vielmehr haben Erwartungen zur konjunkturellen Entwicklung beider Wirtschaftsräume maßgeblichen Einfluss. Wichtig ist auch, dass eine Währungsaufwertung neben der Verbilligung der Importpreise auch in der Exportwirtschaft Erlösverluste auslöst. Während der inflationssenkende Effekt der Zinswende über eine unterstellte Euro-Aufwertung umstritten ist, ist die negative Wirkung höherer Kreditzinsen auf die Nachfrage und damit die gesamtwirtschaftliche Produktion gewiss. Diese Geldpolitik gefährdet Arbeitsplätze. Der Preis der Inflationsbekämpfung durch eine in Kauf genommene Rezession ist zu hoch und vor allem vermeidbar.

Forderungen an die Geldpolitik

Unbestreitbar kommt es aktuell darauf an, den Trend zu steigenden Preisen zu durchbrechen. Die EZB kann aber nur die Inflationsursachen erfolgreich bekämpfen, die sie mit ihren geldpolitischen Instrumenten erreicht. Gegenüber gestörten Lieferketten oder Engpässen auf den Energiemärkten und vielen anderen Einflüssen ist die Notenbank machtlos. Macht und Ohnmacht der Notenbank liegen eng beieinander. Die Möglichkeiten, vor allem aber die Grenzen der Geldpolitik

müssen endlich offensiv und ideologiefrei kommuniziert werden. Nur so kann die Glaubwürdigkeitskrise der EZB überwunden werden.

Die EZB nimmt mit ihrem monetaristischen Narrativ gesamtwirtschaftliche Schäden und steigende Arbeitslosigkeit in Kauf. Sie versäumt dabei, andere wichtige Gründe für die Geldentwertung ins Visier zu nehmen, und deutet eine importgetriebene Inflation immer stärker zu einer hausgemachten, nachfragegetriebenen Inflation um. Während die Erfolge bei der Inflationsbekämpfung auf sich warten lassen, sind die gesamtwirtschaftlichen Kollateralschäden der Zinswende unübersehbar.

Durch die monetaristische Sicht einer hausgemachten Inflation wird auch die Chance verpasst, die Anfälligkeit für steigende Preisen im fossilen Energiesektor als echtes Inflationsrisiko in den Blick zu nehmen und den ökologischen Umbau durch die Geldpolitik zu unterstützen. Im Rahmen ihrer „grünen“ Geldpolitik setzt die EZB in diese Richtung lediglich kleine Akzente.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* empfiehlt folgende Leitlinien für eine erfolgreiche und nachhaltige Geldpolitik:

- Die Geldpolitik darf nicht mit der Beschwörung einer drohenden Lohn-Preis-Spirale dazu übergehen, die Tariflohnpolitik durch die Begrenzung des monetären Rahmens disziplinieren. Denn eine Lohn-Preis-Spirale ist nicht in Sicht, und die Schäden der restriktiven Geldpolitik in Form von Produktionseinbrüchen und Jobverlusten sind zu hoch. Auf weitere Runden zur Anhebung der Leitzinsen sollte verzichtet werden.
- Die staatlichen Entlastungsprogramme für Haushalte und Unternehmen sollten nicht, wie die Präsidentin der EZB beim fünften Schritt der Zinswende angekündigt hat, geldpolitisch konterkariert, sondern unterstützt werden.
- Die bisher recht erfolgreiche EZB-Politik, die Finanzstabilität im Euroraum zu sichern, muss weiter im Mittelpunkt der währungspolitischen Agenda stehen. Immerhin hat die Notenbank die Gefahr einer Fragmentierung des Währungsraums durch ihre Zinswende von Anfang gesehen. Für Länder, in denen wegen des hohen Schuldenstands ein bedrohlicher Anstieg der Anleiherenditen – wie

im Falle Italiens – zu erwarten ist, wird ein Anti-Fragmentierungsinstrument bereitgestellt. Diesen Krisenländern steht ein weiterer Ankauf staatlicher Anleihen durch die Notenbank zu.

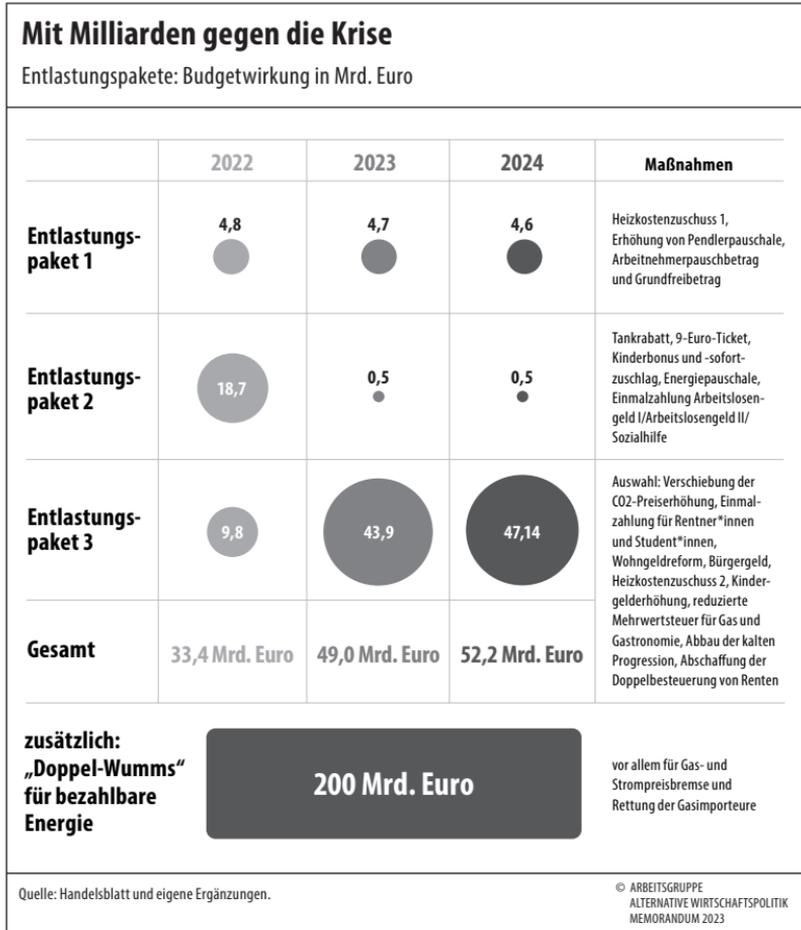
- Einer modernen, nachhaltigen Geldpolitik stellt sich die Aufgabe, den mit hohem Finanzaufwand verbundenen ökologischen Umbau monetär zu unterstützen. Bei der Umsetzung der „grünen“ Geldpolitik (vgl. dazu Kapitel 5 im MEMORANDUM 2022) steht die EZB erst ganz am Anfang. Die Sonderbehandlung für Anleihen von Unternehmen mit einer positiven Klimabilanz im Rahmen des fünften Schritts der Zinswende ist entsprechend zu würdigen.
- In den 2010er Jahren der Austeritätspolitik infolge der Eurokrise war es oftmals die Finanzpolitik, die eine expansiv-gegensteuernde Geldpolitik der EZB konterkariert hat. Das Blatt hat sich gewendet. In der aktuellen Krisenlage verweigert die EZB unter dem Eindruck der Inflation der inzwischen expansiveren Finanzpolitik eine monetäre Flankierung. Die Notenbank sollte sich der Verantwortung stellen, die Finanzpolitik im Kampf gegen die Krise besser monetär zu unterstützen. Das Eurosystem muss nach innen und außen durch eine stabile Währung gestärkt werden.

2.3 Herausforderungen an die Finanzpolitik

Mit der Inflation sind Herausforderungen an die Finanzpolitik verbunden. Dabei sind an erster Stelle finanzielle Entlastungsmaßnahmen zu nennen. Die Inflation löst zwar bei allen Haushalten Wohlstandseinbußen durch reale Kaufkraft- und Vermögensverluste aus. Aber diese Verluste sind ungleich verteilt. So sind beispielsweise Einkommensstarke relativ zu ihren Gesamtausgaben weniger durch steigende Energie- und Lebensmittelpreise betroffen als niedrigere Einkommensgruppen. Generell spielen Ausgaben für Waren, die zum Grundbedarf zählen und nicht ohne Weiteres substituiert werden können, in den unteren Einkommensgruppen eine größere Rolle. Außerdem verfügen Letztere ohnehin generell über keine oder nur geringe finanzielle Reserven, auf die sie zurückgreifen können.

Nach Berechnungen des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) fiel die „haushaltsspezifische Inflationsrate“ für einkommensschwache Haushalte (Familien mit geringen Einkommen sowie arme Alleinstehende) im Januar 2023 am höchsten aus. Gegenüber Januar 2022 hatte sich der typische Warenkorb dieser Haushalte um jeweils 10,0 Prozent verteuert, während die allgemeine Inflationsrate 8,7 Prozent betrug. Der Konsum Alleinlebender mit einem monatlichen Nettoeinkommen von 5.000 Euro und mehr verteuerte sich dagegen nur um 7,4 Prozent (Dullien/Tober 2023). Die Inflation verschärft so die auch aus vielen anderen Gründen wachsende Spaltung der Gesellschaft. Daher hat der Staat die Aufgabe, bei den besonders stark betroffenen Haushalten für einen sozialen Ausgleich zu sorgen. Schutzmaßnahmen braucht es auch für Unternehmen, die durch hohe Energierechnungen unverschuldet in die Krise geraten sind, beispielsweise die energieintensiv produzierenden Schreinerei- und Bäckereibetriebe.

Bisher sind drei Entlastungspakete mit einem Gesamtvolumen von 135 Milliarden Euro realisiert worden. Hinzu kommt der „Doppel-Wumms“ (Bundeskanzler Scholz) von 200 Milliarden Euro, mit dem vor allem die Rettung der Gasimporteure wie auch die Gas- und Strompreisbremse finanziert wurden. Die Abbildung auf S. 114 fasst die einzelnen Maßnahmen zusammen. Die Entlastungsmaßnahmen zugunsten privater Haushalte und Unternehmen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung. Die Politik hat sich unter extrem schwierigen Bedingungen als handlungsfähig erwiesen. Es gibt jedoch berechtigte Kritik an der Ausgestaltung der Instrumente. Zu Recht kritisiert Ulrike Malmendier, neues Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Verteilung von Hilfgeldern mit der Gießkanne. Wo diese nicht gebraucht werden, kurbeln sie nur unnötig die Preise nach oben (Welt am Sonntag, 11.02.2023). Die sozial ungerechte Ausgestaltung der Gas- und Strompreisbremse wird ausführlich in Kapitel 4.5 in diesem MEMORANDUM kritisiert. Mit Blick auf die nächste Heizsaison fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, die Voraussetzungen für zielgerechtere Entlastungsmaßnahmen zu schaffen.



Der Katalog der sozialen Ausgleichsmaßnahmen zeigt außerdem, dass viel zu wenige Entlastungsmaßnahmen auf die Beschäftigten konzentriert worden sind. Die realen Verluste beim Arbeitseinkommen waren hoch. Dies musste für die Lohnpolitik der Tarifparteien Folgen haben. Politik hat die Möglichkeit, mit allgemeinen Maßnahmen zum sozialen Ausgleich der Inflationsfolgen die Lohnfindung durch die Tarifparteien zu entlasten. Dies hätte in größerem Ausmaß geschehen

müssen. Immerhin hat die Bundespolitik beim Kurzarbeitergeld hohe Energiekosten für Unternehmen als Antragsgrund zugelassen.

Schließlich sind die Hilfsmaßnahmen auch viel zu wenig am Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit ausgerichtet worden. Angesichts der hohen Energiepreise wurde der für 2023 geplante nächste Schritt der Erhöhung des CO₂-Preises von 30 auf 35 Euro pro Tonne auf 2024 verschoben. Dieser Aufschub ist sozial-ökonomisch verständlich, ökologisch jedoch kontraproduktiv. Umso mehr kommt es darauf an, temporär unvermeidliche Abweichungen vom Pfad des ökologischen Umbaus zeitlich klar zu begrenzen. Ein Beispiel wäre eine eindeutige zeitliche Begrenzung des vermehrten Einsatzes von Erdgas im Übergang zu erneuerbaren Energieträgern.

Mit den Entlastungsmaßnahmen ist unweigerlich die Frage nach ihrer Finanzierung verknüpft. Hier hat sich ein spannender Paradigmenwechsel vollzogen. Im Vordergrund steht heute die dringliche Realisierung der staatlichen Hilfen, die nicht an einer strittigen Finanzierung scheitern darf. Gegenüber der schnellen Rettung der Wirtschaft ist die Art der Finanzierung zweitrangig. Hier lassen sich Lehren aus der Corona-Pandemie ziehen. Die coronabedingten Staatsausgaben sind ohne den üblichen ideologischen Streit über deren Finanzierung durch die Aufnahme öffentlicher Kredite gesichert worden. Wenn es darum geht, einen unverschuldeten Absturz der Wirtschaft und die damit einhergehende soziale Spaltung zu vermeiden, dann bietet sich kurzfristig nur die Aufnahme von öffentlichen Krediten an. Die Finanzmärkte waren übrigens im Widerspruch zur monetaristischen Ideologie bisher gerne bereit, diese profitable Anlagemöglichkeit zu nutzen und überschüssiges Geld in Staatsanleihen anzulegen. Wäre auf Steuererhöhungen ausgewichen worden, hätten der ökonomische Absturzdruck und die politischen Akzeptanzprobleme nur noch zugenommen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass eine Reform in Richtung gerechtes Steuersystem weiter auf der Tagesordnung bleibt.

Die wichtigsten Forderungen zur aktuellen Finanzierungsdebatte lassen sich wie folgt zusammenfassen.

1. Öffentliche Kreditaufnahme nicht durch die Schuldenbremse behindern

Ökonomische und soziale Hilfsprogramme werden durch öffentliche Kreditaufnahme finanziert. Dadurch lassen sich einerseits krisenverschärfende Kollateralschäden vermeiden, die etwa bei Steuererhöhungen zu erwarten wären. Andererseits gilt der intertemporale Zusammenhang: Was heute gerettet wird, steht künftig als ökonomische Substanz zur Verfügung. Daraus lässt sich der spätere Abbau der Schuldenlasten finanzieren. Dafür erweist sich die verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse als hinderlich. Um nicht in Konflikt mit dem Grundgesetz zu geraten, werden nun staatliche Fonds mit direktem Zugang zum Kapitalmarkt geschaffen. Diese Sondervermögen, oftmals als Schattenhaushalte kritisiert, lassen sich durchaus transparent gestalten. Anders als bei der direkten Finanzierung aus den öffentlichen Haushalten können alle Transaktionen und Finanzierungsbedarfe über die Geschäftsberichte der Sondervermögen offengelegt werden. Ein Beispiel dafür ist der wichtige „Klima- und Transformationsfonds“. Im Kampf gegen die Folgen der Corona-Krise ist der „Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF)“ hinzugekommen, über den heute der 200 Milliarden Euro schwere „Doppelwumms“ abgewickelt wird. Er sichert die sozial-ökonomische Substanz. Der Vorwurf der EZB, dies sei nichts weiter als Inflationstreiberei, ist unberechtigt.

Die Umdefinition von Schulden als „Sondervermögen“ und damit ihre Ausgliederung aus dem normalen Haushalt ist dennoch keine befriedigende Lösung. Die Schuldenbremse im Grundgesetz muss abgeschafft werden. Sollte dies an den hohen Verfassungshürden scheitern, sind mindestens Reformen nötig, die eine ausreichende Finanzierung und antizyklische Ausgabenpolitik der öffentlichen Haushalte ermöglichen. Auch auf der europäischen Ebene sind die Fiskalregeln abzuschaffen oder zumindest umfassend zu reformieren. Der Resilienz- und Aufbaufonds muss zu einem dauerhaften Instrument ausgebaut werden. Das wird auch zur Bewältigung der industriepolitischen Herausforderungen immer wichtiger.

2. Gerechtere Besteuerung

Darüber hinaus besteht Handlungsbedarf in Richtung einer gerechten Reform des deutschen Steuersystems. Steuern sind allgemeine Entgelte, mit denen aktuelle Staatsaufgaben finanziert werden. Zur gerechteren Belastung mit Steuern gehört auch die Erhöhung des derzeitigen Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer, die überraschenderweise erstmals in der Geschichte des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) in dessen aktuellem Jahresgutachten zumindest temporär empfohlen wird (SVR 2022, Ziffer 198). Vorgeschlagen wird von diesem auch, den derzeitigen Rest-Soli, der nur noch von Bezieher*innen hoher Einkommen bezahlt wird, durch einen zeitlich befristeten „Energie-Solidaritätszuschlag für Spitzenverdienende“ abzulösen.

Zusätzlich hält die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine einmalige Vermögensabgabe als Lastenausgleich zur Bewältigung der Krisen- und Inflationslasten und des ökologischen Umbaus für notwendig. Jenseits der Inflationsproblematik bleiben die Einführung einer Finanztransaktionsteuer, eine höhere Erbschaftsteuer, die Verhinderung von Steuerflucht und Steuergestaltung sowie die Wiedererhebung der Vermögensteuer auf der steuerpolitischen Agenda.

3. Krisen- und kriegsbedingte Übergewinne besteuern

Eine weitere Finanzierungsquelle für die aktuellen Entlastungsmaßnahmen ist eine Übergewinnsteuer. Übergewinne, die in den USA zutreffend als „Excess Profits“ bezeichnet werden, haben nichts mit den Erlösen aus der laufenden Geschäftstätigkeit, also den Normalgewinnen zu tun. Aktuell handelt es sich um Gewinne, die infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine entstanden sind, weil dieser die Energiepreise und damit auch die Gewinne bei vielen Konzernen der Energiewirtschaft sprunghaft nach oben getrieben hat. Die Geschichte der Besteuerung von Übergewinnen ist lang. Diese Besteuerung wurde bereits zur Abschöpfung der Kriegsgewinne im Umfeld des Zweiten Weltkriegs in den USA, Frankreich und Großbritannien eingesetzt.

Zweifellos ist es methodisch schwierig, Übergewinne von Normalgewinnen abzugrenzen. Üblich ist der Vergleich der aktuell hohen Ge-

winne mit denen in vorausgegangenen Perioden. Diese Methode birgt Probleme, ist jedoch in der jetzigen Krise wegen des Drucks, schnell handeln zu müssen, alternativlos.

Von den Übergewinnen abzugrenzen sind neben den Normalgewinnen auch die Pioniergewinne. Wenn bei Pionierunternehmen die Gewinne allerdings nichts mit der normalen Geschäftstätigkeit zu tun haben, sind diese ebenfalls der Übergewinnbesteuerung zu unterziehen. Das gilt beispielsweise für die Pioniergewinne in der Pharmaindustrie durch die massenhafte Produktion von Corona-Impfstoffen. Wie die Preispolitik auch von Biontech zeigt, ist die Marktmachtposition in der Corona-Krise zur Durchsetzung horrender Preise missbraucht worden. Solche exzessiven Übergewinne müssen versteuert werden.

Schon kurz nach dem kriegsbedingten Anstieg der Energiepreise haben mehrere europäische Staaten (Italien, Griechenland, Spanien, Rumänien, Ungarn und Großbritannien, vgl. Deutscher Bundestag 2022) in unterschiedlichen Varianten eine Übergewinnsteuer für Energieunternehmen eingeführt. Die EU beschloss im Herbst 2022 eine Verordnung, die alle Mitgliedsländer verpflichtete, eine befristete Sondersteuer bei den Unternehmen der Energiewirtschaft zu erheben. Deutschland setzte dieses im Dezember 2022 um. Die Umsetzungsdetails und warum diese Steuer mehr als halbherzig ausfiel, wird in Kapitel 4.4 dieses MEMORANDUM ausführlich beschrieben.

Grundsätzlich ist außerdem zu fordern, den Einsatz monopolistischer Preissetzungsmacht durch die Stärkung des Wettbewerbs einzudämmen. So gibt es etliche Hinweise darauf, wie Energiekonzerne die Gas- und Strompreisbremse zur Preiserhöhung missbraucht haben. Am Ende zahlt der Staat die Rechnung für diese Mitnahmeeffekte. Zwar sieht das entsprechende Gesetz vor, diese Übergewinne auch durch die Stärkung des Bundeskartellamts zu verhindern. Erforderlich sind jedoch strenge Preiskontrollen und durchsetzbare Strafen bei Verstößen.

Insgesamt muss die über Marktmacht durchgesetzte Gewinn gier, die die allgemeine Inflation antreibt, ausgebremst werden. Funktionierender Wettbewerb ohne monopolistischen Marktmissbrauch kann dies verhindern. Sinken die Preise am Markt, dann reduzieren sich auch

die staatlichen Kosten des sozialen Ausgleichs für zu hohe Gas- und Strompreise. Eine Übergewinnsteuer wäre dann überflüssig.

2.4 Ausblick: Längerfristige Inflationsentwicklung unter dem Einfluss veränderter relativer Preise

Aktuelle Prognosen gehen für das laufende Jahr 2023 von einer niedrigeren Inflation als im Vorjahr aus. Statt 7,9 Prozent in 2022 (Verbraucherpreisindex auf der Basis des Wägungsschemas von 2020) werden für 2023 Werte zwischen 6 bis 7 Prozent erwartet. Es scheint so, dass bei der Inflation das Schlimmste überstanden ist. Entscheidende Ursache für den zu erwartenden Rückgang sind die wieder sinkenden Energiepreise, die allerdings auch durch staatliche Hilfsmaßnahmen gedämpft werden. Es wäre ein Irrtum, die sinkende Inflation der Zinswende der EZB zuzuschreiben. Selbst nach monetaristischen Untersuchungen liegt der Zeitbedarf bis zum nachhaltigen Durchschlagen der restriktiven Geldpolitik auf die Inflation bei bis zu zwei Jahren. Sogar in den Augen strikter Verfechter*innen der Zinswende kann sie also noch gar nicht gewirkt haben.

Die Ansichten über die künftige Inflationsentwicklung gehen diametral auseinander. Marcel Fratzscher vom DIW prognostiziert: „Wir werden zehn Jahre unter dieser Krise leiden. [...] In den nächsten anderthalb Jahren wird es für die Menschen weiter schlimmer werden, weil ihre Kaufkraft immer weiter sinkt“ (Handelsblatt vom 17.06.2022). Betont wird das inflationäre Risiko auch aus der Sicht von Christian Sewing, dem Chef der Deutschen Bank: „Die Kosten der Energie können leicht wieder steigen und auch die Öffnung Chinas kann den Preisen vorübergehend einen Schub geben“ (Die Welt vom 17.02.2023). Ganz anders dagegen die Antwort von Olivier Blanchard, dem ehemaligen Chefökonom des IWF, auf die Frage des Handelsblatts vom 14.11.2022: „Und wann ist das Monster der Inflation endlich gezähmt?“ Die Antwort von Blanchard: „Ich hoffe, dass wir 2024 über andere Themen als Inflation und Rezession reden werden.“

Um die langfristige Inflationsentwicklung zu prognostizieren, müs-

sen die bestimmenden Einflussfaktoren auf die Geldentwertungsrate analysiert werden. Dabei sprechen einige Megatrends für eine gegenüber den vergangenen Jahrzehnten strukturell höhere Inflationsrate (vgl. Hickel 2023).

- Im Mittelpunkt steht die Krise der Hyperglobalisierung. Die bisher vorherrschenden engmaschigen Lieferketten auf der Basis einer Just-in-Time-Logistik sind erstmals durch die Lockdown- und Abschottungsmaßnahmen während der Corona-Pandemie massiv gestört worden. Zum Teil kam es zum kompletten Ausfall von Warenlieferungen und damit zu steigenden Preisen. In Reaktion darauf setzte ein (begrenzter) Trend zur Rückverlagerung von Produktionsstätten in einigermaßen stabile Regionen bzw. „freundliche“ Nachbarländer (friendly nearshoring) ein, was durch resilientere und auf Diversifizierung setzende Geschäftsmodelle der Unternehmen unterstützt werden soll.
- Während im Zuge der rücksichtslosen Globalisierung Arbeitskräfte zu unfairen Löhnen und katastrophalen Arbeitsbedingungen ausgebeutet wurden, zeichnet sich weltweit eine gewisse Regulierung der Arbeitsverhältnisse durch soziale Mindeststandards ab. Dafür steht in Deutschland das noch viel zu schwache „Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz“. Die bisherigen Billigpreise auf Basis menschenverachtender Arbeitsverhältnisse müssen durch faire, existenzsichernde Löhne und humane Arbeitsbedingungen abgelöst werden, was preissteigernde Folgen haben wird.
- Die Erzählung, durch die voranschreitende Globalisierung würden alle Staaten Wohlstandsgewinne erzielen, geht längst nicht mehr auf. Es kommt vermehrt zu Protektionismus. Mit Devisen wie „America First“ wird der Ausbau offener Wirtschaftsbeziehungen behindert. Ein weiteres Beispiel dafür ist der „Inflation Reduction Act“ in den USA, mit dem die heimische Wirtschaft durch Steuersubventionen bevorzugt wird (vgl. S. 87ff. in diesem MEMORANDUM). Diese wachsende Abschottung treibt die Preise.
- Die geostrategische Blockbildung in Kombination mit der gewaltsamen Durchsetzung von Gebietsansprüchen fragmentiert die Weltmärkte. Der russische Überfall auf die Ukraine demonstriert, wie

gleichsam über Nacht grenzüberschreitende, allseitig vorteilhafte wirtschaftliche Interdependenzen zerstört werden können. Die Hoffnung der Friedensbewegung, ökonomische Kooperation wäre zum Vorteil aller und würde gemäß Willy Brandts Leitspruch „Wandel durch Handel“ die Chancen auf eine friedliche Koexistenz verbessern, ist durch das imperiale Vorgehen Russlands enttäuscht worden. Die geostrategische Blockbildung treibt ebenfalls die Preise.

- Auch der Alterung der Gesellschaft wird vor allem wegen des abnehmenden Produktionskapitals und knapperen Arbeitsangebots eine steigende Tendenz zur Inflation zugeschrieben (vgl. Goodhardt/Pradhan 2020).
- Vor allem in der Anfangsphase des ökologischen Umbaus wird über (gewollte) Preissteigerungen der Inflationsdruck erhöht. So sollen durch Maßnahmen wie die CO₂-Bepreisung die Preise für umweltschädliche Produkte erhöht werden. Dies kann aber nur funktionieren, wenn die daraus folgenden Belastungen für einkommensschwache Haushalte durch Maßnahmen wie einen Klimabonus kompensiert werden.
- Darüber hinaus hat der ökologische Umbau einen langanhaltenden Rohstoffsuperzyklus ausgelöst. Wie die Beispiele der Elektromobilität und des Baus von Anlagen für alternative Energien zeigen, berührt dies Rohstoffe wie Kupfer und seltene Erden, deren Preise infolge starker Nachfrage schon heute sehr hoch sind. Oftmals werden die durch den ökologischen Umbau verursachten Preiseffekte unter dem missverständlichen Stichwort „Greenflation“ zusammengefasst. Es muss klar sein, dass diese Preiseffekte im Dienste der ökologisch-nachhaltigen Entwicklung unvermeidbar sind. Zu den Inflationswirkungen des ökologischen Umbaus gehört aber auch die versöhnliche Nachricht: Je mehr dieser erfolgreich voranschreitet, umso stärker werden preissenkende Effekte auf breiter Front ausgelöst, die den Preisdruck entlasten. Denn gegenüber den traditionellen Kraftwerken auf Basis fossiler Energie sinken mit dem Einsatz alternativen Energien die Grenzkosten. Bei der Nutzung der Sonne, des Wassers und des Windes liegen die Grenzkosten in der Nähe von null.

Diese unterschiedlichen Triebkräfte eines längerfristigen Inflationsanstiegs müsste auch die EZB sehen. Leider hat sie bisher keine auch nur annähernd tragfähige Studie zur künftigen Entwicklung der gesamtwirtschaftlich akzeptablen Inflation vorgelegt. Das hat derzeit fatale Konsequenzen für die Geldpolitik.

Eine wichtige Erkenntnis ist, dass einige der inflationstreibenden Megatrends wirtschaftlich nicht schädlich sind. Vielmehr sind sie Ausdruck einer ökonomisch-ökologisch sinnvollen Transformation, welche die notwendige Anpassung der relativen Preise erleichtert. Wenn aber ein tendenziell höheres Inflationsniveau gut begründbar ist, dann muss die EZB auch ihre Zielinflationsrate von derzeit 2 Prozent erhöhen. Denn sonst müsste sie ständig automatisch gegensteuern und damit die Bemühungen zum sozial-ökologisch Umbau konterkarieren. Marcel Fratzscher hat Recht: „Wie stehen vor einem Jahrzehnt erhöhter Inflation – und das ist gar nicht so schlecht“ (Handelsblatt vom 17.06.2022).

Literatur

Bürgerbewegung Finanzwende (2023): Standpunkt: EZB sollte risikolose Profite von Banken stoppen, Online-Beitrag vom 03.02.2023, www.finanzwende.de.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2023a): Informationen zu den Maßnahmen der Entlastungspakte und deren Wirksamkeit auf die Verbraucherpreisindizes, Online-Beitrag, www.destatis.de.

Destatis (2023b): Hintergrundpapier zur Revision des Verbrauchpreisindex für Deutschland 2023 im Rahmen der Pressekonferenz vom 22.02.2023.

Destatis (2023c): Reallöhne im Jahr 2022 um 3,1% gegenüber 2021 gesunken, Pressemitteilung Nr. 78 vom 01.03.2023, www.destatis.de.

Deutscher Bundestag (2022): Übergewinnsteuern in Europa. Neue Regelungen und Pläne für die Abschöpfung von Übergewinnen, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 4-3000-074/22 vom 16.06.2022.

- Dullien, Sebastian/Tober, Silke (2023): IMK Inflationsmonitor. Nahrungsmittelpreise dominieren infolge der Revision die Inflationsunterschiede im Januar 2023, IMK Policy Brief Nr. 146.
- Goodhart, Charles/Pradhan, Manoj (2020): The Great Demographic Reversal: Ageing Societies, Waning Inequality, and an Inflation Revival, London 2020.
- Hickel, Rudolf (2023): Preistreiberei und Inflation. Mit klugen Maßnahmen gegen die Triebkräfte der neuen sozialen Spaltung; in: Christoph Schmitz/Hans-Jürgen Urban (Hrsg.), Jahrbuch Gute Arbeit 2023 – Das neue Normal. Konflikte um die Arbeit der Zukunft, Frankfurt/Main.
- Ider, Gökhan/Kriwoluzky, Alexander/Kurcz, Frederik/Schumann, Ben (2023): Und sie bewegen sich doch: Energiepreise sinken, wenn Leitzins steigt – trotz gegenläufiger Effekte, DIW Wochenbericht Nr. 8/2023, Berlin.
- Ragnitz, Joachim (2022): Gewinninflation und Inflationsgewinner, ifo-Dresden berichtet, 5/2022.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022): Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten. Jahresgutachten 2022/23, Wiesbaden.

3 Arbeitsmärkte im Umbruch – aktive Arbeitspolitik ist gefordert

*Die Arbeitsmärkte haben sich über die vergangene Dekade hinweg positiv entwickelt. Die Folgen der Corona-Pandemie konnten – auch dank staatlicher Maßnahmen – weitgehend überwunden werden. Diese stabil erscheinende Oberfläche verbirgt aber Brüche. Entgegen der These vom allgemeinen Arbeitskräftemangel stehen 1,9 Millionen offenen Stellen fast 4 Millionen Arbeitssuchende – Arbeitslose, Unterbeschäftigte und Arbeitssuchende aus der stillen Reserve – gegenüber. Sie finden keine Arbeit, weil sie den hohen Ansprüchen von Unternehmen wegen ihres Alters, ihrer Qualifikation oder ihrer Belastbarkeit nicht entsprechen. Gleichzeitig investieren Unternehmen zu wenig in die Qualifizierung und den Erhalt des Arbeitsvermögens. Die öffentliche Arbeitsmarktpolitik hat ebenfalls zu wenig in die Qualifizierung von Arbeitssuchenden investiert und Hartz-IV-Empfänger*innen vorrangig in instabile Jobs vermittelt.*

Die Branchen sind unterschiedlich von den aktuellen Umbrüchen betroffen. Segmentierte Arbeitsmärkte mit einem Nebeneinander von Unterbeschäftigung und Arbeitskräfteknappheit werden weiter zunehmen. Dem muss die öffentliche Hand durch Qualifizierungsmaßnahmen und einer Verzahnung von Arbeitsvermittlung und Regionalpolitik vorbeugen. Die jüngsten Schritte wie der Ausbau von Qualifizierungsmaßnahmen bei der Bundesagentur für Arbeit und die Aufwertung der Qualifizierung beim neuen Bürgergeld reichen nicht aus. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert einen Rechtsanspruch auf Qualifizierung und höhere finanzielle Unterstützung in der Qualifizierungsphase. Die aktive Arbeitspolitik muss allerdings schon in den Betrieben beginnen. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert dafür einen Umlagefonds für betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung. Auch müssen Unternehmen verpflichtet werden, die Qualifikation und das Arbeitsvermögen von Beschäftigten während des gesamten Arbeitslebens zu erhalten und wei-

terzuentwickeln. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmervertretungen muss ausgebaut, die Tarifbindung erhöht werden.

3.1 Zur aktuellen Situation: Unterbeschäftigung und Arbeitskräfteknappheit sind gleichermaßen hoch

Seit 2010 stiegen in Deutschland die Beschäftigtenzahlen an, und die Arbeitslosigkeit sank. Der Einbruch durch die Corona-Lockdowns schien schnell überwunden. Doch hinter den Gesamtzahlen verbergen sich unterschiedliche Branchen-Entwicklungen.

Die Bereiche Öffentlicher Dienst, Gesundheit und Erziehung bauten nach Jahren des Schrumpfens wieder Personal auf; das Produzierende Gewerbe schrumpfte dagegen, während die konsumnahen Dienstleistungen quasi stagnierten (vgl. Tabelle 1). Die Erwerbstätigkeit ist insgesamt gestiegen, im Gegenzug sind Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung gesunken. Aber das Ausmaß von Unterbeschäftigung

Tabelle 1: Abhängig Beschäftigte in Deutschland 2018–2022 insgesamt und in bestimmten Branchen

	2018	2019	2022 (Prognose)	2018– 2022
	Mio.	Mio.	Mio.	Prozent
Insgesamt	40,641	41,117	41,644	+2,47
Produzierendes Gewerbe	8,058	8,120	7,882	-2,18
Bauwirtschaft	2,041	2,081	2,111	+ 3,43
Handel, Verkehr, Gastgewerbe	9,272	9,355	9,252	-0,22
Öffentlicher Dienst, Gesundheit, Erziehung	10,432	10,628	11,273	+ 8,06

Quelle: Gartner et al. (2022b), Tabelle T2; eigene Berechnungen.

und stiller Reserve ist immer noch hoch: 2022 suchten noch ca. 4 Millionen Menschen aktiv oder in der stillen Reserve Arbeit (vgl. Tabelle 2; zur Definition der stillen Reserve und anderen Personengruppen siehe den folgenden Kasten).

Begriffsabgrenzungen: Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Stille Reserve

Erwerbspersonenpotenzial: Die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen und stiller Reserve.

Erwerbstätige: Wirtschaftlich aktive Menschen, einschließlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigter.

Arbeitslose: Personen, die Leistungen nach SGB II oder SGB III beziehen und dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung stehen.

Unterbeschäftigte: Arbeitslose (s. o.) zuzüglich derjenigen, die dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung stehen: Arbeitslose in Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA), kranke Arbeitslose, ältere Arbeitslose, die als nicht mehr vermittelbar gelten und demnächst in Rente gehen können.

Stille Reserve: Erwerbspersonen, die nicht bei der BA arbeits-suchend gemeldet sind, aber trotzdem Arbeit suchen. Dazu gehören kurzfristig arbeitsverhinderte Menschen (Stille Reserve A), die sich z. B. in Kursen befinden; nicht aktiv arbeitssuchende Menschen mit kurzfristigem Arbeitswunsch (Stille Reserve B) und Menschen mit Arbeitswunsch, die weder kurzfristig verfügbar noch aktiv arbeitssuchend sind (Stille Reserve C).

Die von Behörden, Instituten und Forschungseinrichtungen genutzten Definitionen sind nicht genormt. Die Daten beispielsweise der International Labour Organization (ILO), der Bundesagentur für Arbeit (BA) oder des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) können daher nur bedingt miteinander verglichen werden.

Tabelle 2: Entwicklungen am deutschen Arbeitsmarkt 2015–2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Erwerbspersonen- potenzial	46.135	46.469	46.934	47.312	47.535	47.511	47.404	47.553
Erwerbstätige	43.122	43.661	44.251	44.858	45.268	44.898	44.920	45.431
Unterbeschäftigte	3.864	3.731	3.600	3.331	3.165	3.649	3.596	3.144
darunter Arbeitslose	2.795	2.691	2.533	2.340	2.267	2.695	2.613	2.262
Arbeitslosenquote	6,40	6,10	5,70	5,20	5,00	5,90	5,70	5,30
Stille Reserve (laut Mikrozensus)	1.063	1.034	1.062	986	893	949	978	877

Quellen: Gartner et al. (2022a); Unterbeschäftigte laut BA (2023) und eigenen Berechnungen; Zahlen für 2022 sind geschätzt.

Seit September 2022 scheint der Arbeitsmarkt instabiler zu werden: Die Arbeitslosenzahl stieg wieder an, im Dezember 2022 z. B. um 124.000 gegenüber Dezember 2021. Dies ist auch auf die Geflüchteten aus der Ukraine zurückzuführen, die schnell eine Arbeitserlaubnis bekamen. Entsprechend stellt die BA in ihrem Jahresrückblick 2022 fest, dass die Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine die positive Arbeitsmarktentwicklung gebremst hätten, und konstatiert für die zweite Jahreshälfte 2022 bei der Arbeitslosigkeit „moderate saisonbereinigte Zuwächse“ (BA 2022b).

Parallel zur Arbeitslosigkeit stieg auch die Anzahl der offenen Stellen von 1,4 Millionen im zweiten Quartal 2019 nach einer kurzen, coronabedingten Unterbrechung bis zum zweiten Quartal 2022 auf die historisch hohe Zahl von 1,93 Millionen (IAB 2022, ermittelt durch Betriebsbefragungen). Laut Fachkräfte-Engpassanalyse der BA (2022a) gab es im Jahr 2021 nur für 47 Prozent der Berufe keinen Engpass. In 148 (meist qualifizierten) Berufen herrschte bereits ein Engpass; 122 Berufe standen unter „Beobachtung“, weil sich ein Engpass entwickeln könnte. Auch nach der Betriebs- und Personalrätebefragung des WSI von 2021/2022 (Ahlers/Quispe Villalobos 2022) hatten 56 Prozent der Betriebe und Verwaltungen Schwierigkeiten bei der Besetzung offener Stellen, vor allem im Gesundheitsbereich, dem öffentlichen Dienst, dem Baugewerbe, in Teilen des Handwerks, bei Techniker-, IT- und einigen Metallfacharbeiter-Berufen. Auch in Branchen, die während der Corona-Pandemie Personal entlassen hatten (Gastronomie, Teile des Einzelhandels, Touristik), fehlt Personal, da viele Beschäftigte in andere Branchen mit besseren Arbeitsbedingungen abgewandert waren.

Diese bessere Arbeitsmarktsituation zeigt Wirkung: Beschäftigte mit gutem „Marktwert“ – jünger, gesundheitlich belastbar und/oder qualifiziert – müssen weniger als früher Arbeitsplätze mit schlechten Arbeitsbedingungen akzeptieren. Der Anteil stabiler Beschäftigungsverhältnisse ist leicht gestiegen: Arbeiteten im Jahr 2011 nur 74,7 Prozent aller abhängig Beschäftigten (Kernbeschäftigte zwischen 15 und 64 Jahren) in unbefristeter Vollzeit oder Teilzeit über 20 Stunden, stieg der Anteil bis zum Jahr 2021 auf 78,8 Prozent (Destatis 2022b). Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich (Verdienste bis zu

60 Prozent des Median-Lohns) sank von 21,1 Prozent auf 18,7 Prozent (Seils/Emmler 2022, Tabelle 2). Der neue Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde ab dem 01.10.2022 und die ihn begleitenden Tarifierhöhungen im unteren Entgeltbereich dürften den Niedriglohnsektor weiter verkleinert haben. Trotzdem muss aber immer noch mehr als ein Drittel der Beschäftigten in potenziell instabilen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, d. h. in Teilzeit unter 20 Stunden, in Befristung, in Leiharbeit oder mit Niedriglohn.

Über 3 Millionen Unterbeschäftigte und 800.000 in der stillen Reserve stehen also 1,9 Millionen offenen Stellen gegenüber. Dieses Nebeneinander von offenen Stellen und Unterbeschäftigung ist das aktuelle Hauptproblem. Unternehmen rücken offensichtlich nach wie vor nicht von ihren hohen Ansprüchen an die Belastbarkeit und Verfügbarkeit von Arbeitssuchenden ab. Arbeitssuchende, die diesen Anforderungen nicht genügen, haben wenig Chancen, eingestellt zu werden. 2021 waren von den Arbeitslosen

- 23,4 Prozent über 55 Jahre alt (diese Zahl spiegelt nicht die ganze Realität wider, da Arbeitslose ab 58 Jahren nicht mehr als arbeitslos gezählt werden, sondern nur noch als unterbeschäftigt; das waren im Jahr 2018 insgesamt 190.000),
- 36,7 Prozent Ausländer*innen,
- 39,3 Prozent Langzeitarbeitslose,
- 53,7 Prozent ohne Berufsausbildung (IAQ 2023b).

Laut einer Umfrage des IAB von 2021 waren nur 39 Prozent der Unternehmen grundsätzlich bereit, auch Langzeitarbeitslose einzustellen; für 54 Prozent kam es nicht in Frage (Gürtzgen/Popp 2022, S. 1).

3.2 Immer mehr Jugendliche ohne Berufsabschluss

Deutschland hat, anders als vergleichbare europäische Länder, den Anspruch, allen Jugendlichen eine Berufsausbildung zu ermöglichen. Unterhalb der akademischen Ausbildung soll das vor allem das duale Ausbildungssystem garantieren, also eine betriebliche Berufsausbil-

derung kombiniert mit einem Berufsschulbesuch. 2018 hatten in der Altersgruppe der 30- bis 39-Jährigen 45,2 Prozent eine duale Ausbildung abgeschlossen; 9,1 Prozent hatten eine vergleichbare Ausbildung an Berufsfachschulen für die Berufe des Gesundheits- und Erziehungswesens absolviert. Eine akademische Ausbildung hatten ca. 27 Prozent abgeschlossen (Destatis/WZB/BiB 2022, S. 119, Tabelle 9). Eine qualifizierte Ausbildung im dualen System oder an Berufsfachschulen ist ein wichtiges Fundament gegen segmentierte Arbeitsmärkte. Denn – so Gerhard Bosch – eine gute Allgemeinbildung und eine breite berufliche Grundausbildung bieten Beschäftigten die beste Grundlage dafür, sich später im Verlauf ihres Berufslebens neue Spezialkenntnisse anzueignen. Dem wurde in einigen Bereichen auch Rechnung getragen, indem Ausbildungsberufe zusammengelegt wurden, z. B. 47 Metallberufe zu fünf Kernberufen (Bosch 2022, S. 7).

Da die Anforderungen an die berufliche Qualifikation stetig steigen, hat das Berufsbildungssystem eine Schlüsselstellung für die stabile Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt inne. Diese Integrationsleistung sinkt. Von den 30- bis 39-Jährigen hatten im Jahr 2021 insgesamt 16,9 Prozent keinen Berufsbildungsabschluss (Destatis/WZB/BiB 2022). Unter den Hauptschulabgänger*innen waren es sogar 35,8 Prozent. Diese Zahl steigt seit 2015 kontinuierlich auch durch die Aufnahme von Geflüchteten. Aber auch länger in Deutschland wohnende junge Menschen mit Migrationshintergrund absolvierten zu über 30 Prozent keine Berufsausbildung (DGB 2022a). Der Anteil der „NEET“ (Not in Employment, Education or Training) lag laut Eurostat bei den 20- bis 24-Jährigen bei 9,7 Prozent der entsprechenden Altersgruppe (Dohmen/Bayreuther/Sandau 2023, S. 27). Gerade Deutschland, für dessen Produktionsstruktur ein hohes Qualifikationsniveau auch unterhalb der akademischen Ausbildung entscheidend ist, investiert offensichtlich zu wenig in eine berufliche Ausbildung, die möglichst alle Jugendlichen erreicht.

Die Probleme beginnen bereits in der vorschulischen Bildung und in den Haupt- und Realschulen. Der vorschulischen und schulischen Bildung gelingt es immer weniger, die unterschiedlichen Bildungschancen von Kindern – verursacht durch die große sozialökonomische Un-

gleichheit – auszugleichen, obwohl das eine ihrer Hauptaufgaben ist. Die vorschulische Erziehung wurde zwar ausgebaut, aber immer noch ungenügend. In der schulischen Bildung halten fast alle deutschen Bundesländer am gegliederten Schulsystem fest, obwohl es Kinder aus bildungsfernen Schichten den Aufstieg erschwert bis verbaut; das zeigen alle internationalen Erfahrungen. Laut den Pisa-Studien liegen die Schüler*innen in Deutschland in ihren Lese-, Mathematik- und naturwissenschaftlichen Kenntnissen zwar knapp über dem OECD-Durchschnitt. Aber dieser Durchschnitt verdeckt, dass sich die Testergebnisse stärker als in anderen Ländern nach der sozio-ökonomischen Herkunft der Schüler*innen unterscheiden. Diese Unterschiede sind in den vergangenen zehn Jahren sogar noch gestiegen (OECD 2019, S. 1). Andere Länder mit einem durchlässigeren Schulsystem konnten sie abbauen. Mehr Schüler*innen als früher besuchen zwar weiterführende Schulen. Aber dafür müssen die Jugendlichen wegen des dreigliedrigen Schulsystems in den meisten Bundesländern früh den Schultyp wechseln. Die Hauptschule wurde zur „Restschule“ degradiert, was das Selbstbewusstsein und die Motivation der dortigen Schüler*innen weiter schwächt. Versuche, flächendeckend Gesamtschulen anstelle des dreigliedrigen Schulsystems einzurichten, scheiterten immer wieder an der konservativen Verteidigung der Dreigliedrigkeit. Auch die begonnenen Reformschritte wie der Ausbau der Ganztagschulen, eine größere Durchlässigkeit oder eine verbesserte Unterrichtsqualität scheiterten häufig daran, dass die Bundesländer an den notwendigen Investitionen sparten. Der heutige Lehrermangel z. B. wurde dadurch verursacht. Die Bundesländer vereinbarten mit den Universitäten die Anzahl pädagogischer Studienplätze und finanzieren sie. Während der Sparpolitik der 2010er Jahre reduzierten viele Bundesländer deren Anzahl. Die jetzige Bildungsmisere, verbunden mit den Schulschließungen in der Corona-Zeit, verschlechtert die Chancen vor allem für Hauptschüler*innen noch einmal.

Im Ausbildungsjahr 2021/22 waren bei den Arbeitsagenturen 528.000 Ausbildungsstellen und ca. 450.000 Bewerber*innen gemeldet (BMBF 2022, S. 6). Das suggeriert zunächst Entspannung. Aber seit über zehn Jahren steigen gleichermaßen die Anzahl unbesetzter

Ausbildungsstellen und die Anzahl der Bewerber*innen, die keinen Ausbildungsplatz fanden. Im Jahr 2021 standen sich 63.176 offene Ausbildungsstellen und fast 68.000 Bewerber*innen ohne Ausbildungsvertrag gegenüber. Die offizielle Zahl von ca. 24.000 „unversorgten“ Bewerber*innen verharmlost dies Problem, weil die Mehrzahl der nicht „Versorgten“ in verschiedenen Maßnahmen aufgefangen wird und nicht mehr in der Statistik auftaucht (DGB 2022b).

Besonders häufig unbesetzt bleiben Ausbildungsplätze in Berufen mit niedriger Bezahlung, ungünstigen Arbeitszeiten und wenig Entwicklungschancen (Fachverkäufer*in Lebensmittelhandwerk, Gastronomie, Kurier-Expressdienste). So blieben im Jahr 2021 insgesamt 16,4 Prozent aller Ausbildungsplätze im Handwerk unbesetzt, aber nur 12,05 Prozent in Industrie und Handel und sogar nur 2,9 Prozent im Öffentlichen Dienst (BA 2021, S. 18). Ein Überhang an Ausbildungsplatzbewerber*innen gab es dagegen in Großbetrieben mit eher qualifizierter Ausbildung und besseren Zukunftschancen. Diese begehrten Ausbildungsplätze bekommen aber vorrangig Bewerber*innen mit Schulabschlüssen oberhalb der Hauptschule. 36 Prozent der Abiturient*innen beginnen inzwischen eine duale Ausbildung; vor zehn Jahren waren es 25 Prozent. Die Übergangsquote von Hauptschulabsolvent*innen in das duale Ausbildungssystem verringerte sich im gleichen Zeitraum von 90 Prozent auf unter 70 Prozent (Dohmen/Bayreuther/Sandau 2023, S. 38). Die Hälfte der angebotenen Ausbildungsplätze steht Bewerber*innen mit Hauptschulabschluss nicht zur Verfügung (BA 2021, S. 16). Sie müssen häufig mit Ausbildungsplätzen vorliebnehmen, in denen die Betriebe mangels professioneller Ausbildung kaum bereit oder in der Lage sind, schulische Defizite auszugleichen. Dieses Missverhältnis zwischen angebotenen und nachgefragten Ausbildungsplätzen spiegelt sich auch in einer Abbrecherquote von 25,1 Prozent wider (BMBF 2022, S. 6).

Die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage zeigt ein strukturelles Problem des dualen Ausbildungssystems: Unternehmen bieten Ausbildungsplätze nach ihrem einzelwirtschaftlichem Bedarf und nach den Ausbildungskosten an. Die Ausbildungskosten differieren je nach technisch-organisatorischem Stand erheblich. Vereinfacht gesagt:

Je moderner und anspruchsvoller die Ausbildung ist, desto teurer ist sie, u. a. weil sie zum Teil Ausbildungswerkstätten und professionelle Ausbilder*innen erfordert. Die frühere „Beistell-Lehre“ (Azubis lernen u. a. durch Mithelfen und erwirtschaften damit mindestens die Ausbildungskosten) existiert am ehesten in Teilen des Handwerks, der Gastronomie und des Handels. Nach einer älteren Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) für 2013 erwirtschafteten auszubildende Bäcker*innen, Hotelfachleute, Logistikkaufleute und Veranstaltungskaufleute mehr Geld, als die Ausbildung kostete. Die Ausbildung zu Industriemechaniker*innen, Mechatroniker*innen und Kaufleuten für Marketingkommunikation kostete dagegen über 10.000 Euro (Deutsche Handwerkszeitung vom 16.01.2019). Dies führt tendenziell zu einem Überangebot an „billigen“ Ausbildungsplätzen und einem Unterangebot an teuren Ausbildungsplätzen. Der künftige Bedarf ist aber häufig umgekehrt. Das einzelwirtschaftliche Kalkül deckt sich nicht mit dem Ziel, allen Schulabgänger*innen, die eine duale Ausbildung beginnen wollen, einen qualifizierten Ausbildungsplatz anzubieten – unabhängig davon, wie stark der jeweilige Jahrgang besetzt ist, wie hoch die jeweiligen Ausbildungskosten sind und was die künftige wirtschaftliche Entwicklung erfordert.

3.3 Segmentierte Arbeitsmärkte werden künftig zunehmen

Das IAB prognostiziert für 2023 trotz stagnierendem BIP einen weiteren Anstieg der abhängigen Beschäftigung auf 41,9 Millionen (Gartner et al. 2022a, S. 1). Diese und ähnliche Prognosen schwanken angesichts der unsicheren ökonomischen Situation von Monat zu Monat. Sie verdecken zudem die unterschiedlichen Branchenentwicklungen. Einige Branchen arbeiten noch die Folgen der Corona-Lockdowns ab: Online-Händler und IT-Unternehmen z. B. bauen das in der Corona-Boom-Phase aufgestockte Personal wieder ab. Andere Branchen wie der stationäre Einzelhandel oder die Gastronomie versuchen, Personal zurückzugewinnen. In Teilen des Produzierenden Gewerbes werden

immer noch Auftragsüberhänge aufgrund der gestörten Lieferketten abgearbeitet.

Neue Risiken kommen aber hinzu: Wenn die Kaufkraft 2023 weiter sinkt oder wenn Konsument*innen aus Angst vor steigenden Belastungen sparen, wird es vor allem die konsumnahen Branchen wie Handel, Gastronomie, Touristik mit insgesamt über 9 Millionen Beschäftigten treffen, die bereits durch die Corona-Jahre gebeutelt waren. Das Baugewerbe (Hochbau) arbeitet zwar noch Auftragsüberhänge im Wohnungsbau ab. Aber Anschlussaufträge werden wegen der gestiegenen Kosten und Zinsen gestoppt. Im Produzierenden Gewerbe ist die Situation noch uneinheitlicher: Auftragsüberhängen und guten Absatzmöglichkeiten in einigen Branchen stehen Auftragsrückgänge aufgrund der angespannten globalen Situation in anderen Branchen gegenüber. Bisher halten viele Unternehmen angesichts des Fachkräftemangels auch bei schlechterer Auftragslagen noch ihr Personal, aber wie lange noch?

Die weitere Entwicklung nach 2023 ist noch schwerer abzusehen: Zu den aktuellen Unsicherheiten kommen die mittel- und langfristigen Folgen der ökologischen Transformation und der Digitalisierung hinzu, die einige Branchen und Regionen massiv treffen werden. In der Automobil- und Zulieferindustrie werden alleine durch die Umstellung von Verbrenner- auf Elektromotoren über 100.000 Arbeitsplätze verloren gehen (Bosch 2022, S. 11). Dieser Personalabbau wird vor allem gut bezahlte Arbeitsplätze und bestimmte Regionen treffen. Vergleichbare Arbeitsplätze werden schwer zu finden sein. Andere Branchen, die sich auf die Implementierung Erneuerbarer Energien und neuer Mobilitätskonzepte konzentrieren, werden neue Arbeitsplätze schaffen, aber nicht am gleichen Ort, zu gleichen Arbeitsbedingungen oder mit gleicher Qualifikation. Hinzu kommen die möglichen Folgen der Digitalisierung: Laut IAB arbeiten ca. 25 Prozent aller Beschäftigten in Tätigkeiten, die durch die Digitalisierung substituierbar sind, z. B. in der Logistik und in vielen Fertigungsberufen (Bosch 2022, S. 10). Auf der anderen Seite werden zusätzliche Arbeitsplätze in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Nah- und Fernverkehr, öffentliche Verwaltung usw. entstehen, um die Bedarfe abzudecken und den großen Investi-

tionsstau abzubauen. Schrumpfende und wachsende Branchen und Regionen werden also nebeneinander stehen. Qualifikationsanforderungen werden sich verändern. All das dürfte das Nebeneinander von offenen Stellen und Arbeitssuchenden verstärken.

3.4 Wie kann der demografisch bedingte Rückgang der Erwerbspersonen bewältigt werden?

Der aktuelle Fachkräftemangel wird häufig als Menetekel für den demografisch bedingten Rückgang der Erwerbspersonen genommen. Das ist falsch. Das Erwerbspersonenpotenzial wird noch bis 2024 auf 48,0 Millionen ansteigen (Gartner et al. 2022a, S. 4). Es wird erst ab 2025 sinken, wenn die geburtenstarken Jahrgänge das Arbeitsleben verlassen und geburtenschwache Jahrgänge nachrücken. Das IAB rechnet für 2035 mit einem Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials auf 44,44 Millionen. Dabei hat es bereits eingerechnet, dass wie bisher eine Nettozuwanderung sowie die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und von Älteren das Erwerbspersonenpotenzial erhöhen (Gartner et al. 2022a, S. 4). Aktuell wird diskutiert, wie diese drei Ansätze verstärkt werden können:

Die Bundesregierung hat sich bei der *Zuwanderungspolitik* von dem Paradigma verabschiedet, Deutschland sei kein Einwanderungsland. Sie will u. a. die Einbürgerung erleichtern. Das wird aber nicht reichen. Die Zuwanderungspolitik darf sich nicht nur auf die Anwerbung „erwünschter“ Arbeitskräfte konzentrieren. Sie muss auch ein humanitäres Asylrecht beinhalten, das Menschen, die vor ökologischen Katastrophen, Hunger, Ausbeutung, Unterdrückung und Krieg fliehen, in Deutschland ein Aufenthaltsrecht und eine schnelle Chance zur Integration gibt. Die Integration der Zugewanderten erfordert öffentliche Investitionen in Bildung und die schnellere Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis (das positive Beispiel bei der schnellen Integration der Ukraine-Flüchtlinge sollte Schule machen). All das kann das positive Zuwanderungssaldo weiter erhöhen.

Konservative und Neoliberale fordern immer wieder, das *Renten-*

eintrittsalter von demnächst 67 auf 70 Jahre oder mehr heraufzusetzen. Sie blenden aus, dass bereits jetzt nur eine Minderheit der Älteren bis zum offiziellen Renteneintrittsalter erwerbstätig ist. Die Erwerbsquote Älterer ist zwar seit dem Jahr 2000 gestiegen, da das Renteneintrittsalter schrittweise erhöht und Frühverrentungsprogramme zurückgefahren wurden. Die meisten Rentner*innen müssen einen früheren Rentenbeginn mit Altersabschlägen bezahlen. Aber seit 2015 steigt die Erwerbsquote Älterer nicht mehr an: Sie lag im Jahr 2021 bei den 60- bis 64-Jährigen bei nur 61,4 Prozent, während die 55- bis 59-Jährigen zu 81,1 Prozent erwerbstätig waren (BiB 2022). Das durchschnittliche Renteneintrittsalter beträgt 64,1 Jahre (IAQ 2022a), obwohl das offizielle Renteneintrittsalter aktuell für die Meisten (ausgenommen langjährig Versicherte) bei knapp unter 66 Jahren liegt. Auch diese Zahl bildet nicht die gesamte Realität ab. Denn weniger als die Hälfte (ca. 45 Prozent) der Neurentner*innen wechselten direkt aus einer versicherungspflichtigen Tätigkeit in die Rente; die meisten waren vorher arbeitslos oder im Vorruhestand bzw. in Altersteilzeit. Offensichtlich wollen bzw. können die meisten älteren Beschäftigten schon jetzt nicht mehr bis zum offiziellen Rentenalter arbeiten, weil die Arbeitsbedingungen zu belastend sind. Die Arbeitsbedingungen *vor* der Rente müssen sich also deutlich verbessern, wenn die Erwerbsquoten Älterer steigen sollen: weniger Verschleiß während des Arbeitslebens, altersgerechte Arbeitsplätze, kürzere Arbeitszeiten für Ältere usw. Der Staat muss in die Umschulung, Weiterbildung und Reha-Maßnahmen für Ältere investieren. Aber vor allem die Unternehmen müssen die Arbeitsbedingungen so verbessern, dass Beschäftigte nicht mehr vorzeitig verschlissen werden. Das erfordert staatliche Auflagen für Unternehmen, aber auch die Stärkung von Tarifverträgen (einige Demografie-Tarifverträge haben z. B. die Arbeitszeiten für Ältere verkürzt) und eine erweiterte Mitbestimmung für Betriebs- und Personalräte z. B. in Bezug auf altersgerechte Arbeitsbedingungen. Wer das ablehnt, aber gleichzeitig die Rente mit 70 fordert, lässt Erwerbstätigen nur die schlechte Wahl zwischen vorzeitigem Rentenbeginn mit Abschlägen oder dem Verschleiß ihrer Arbeitskraft. Die Kapitaleseite selber verwickelt sich hier in Widersprüche: Während die Wirtschaftsverbände

lauthals eine Erhöhung des Renteneintrittsalters fordern, schicken viele große Unternehmen im Gegensatz dazu ältere Beschäftigte vorzeitig in den Ruhestand.

Zusätzlich müssen Konzepte für ein flexibleres Renteneintrittsalter entwickelt werden. Denn Beschäftigte aus besonders belastenden Berufen (Krankenpflege, Bau usw.) sind körperlich häufig vor dem offiziellen Rentenbeginn beeinträchtigt. Sie müssen ohne Abschlüge vor dem 67. Lebensjahr in Rente gehen können, z. B. durch erleichterten Zugang zur Erwerbsminderungsrente. In anderen Berufen werden Beschäftigte auch länger arbeiten können und wollen. Auch das sollte möglich werden. Die geforderte Flexibilisierung muss in beide Richtungen gehen.

Die *Frauenerwerbstätigkeit* ist in den vergangenen ca. 30 Jahren vor allem in Westdeutschland deutlich gestiegen; in Ostdeutschland lag sie immer schon höher. Die Erwerbsquote lag im Jahr 2021 mit insgesamt 72,1 Prozent aber immer noch unter der der Männer mit 79,4 Prozent (Destatis 2022a). Verschärft wird dieser Unterschied durch den hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigten: Im Jahr 2021 arbeiteten 49,1 Prozent aller abhängig beschäftigten Frauen in Teilzeit, aber nur 12,0 Prozent der Männer (IAQ 2022b). Viele nicht erwerbstätige Frauen – vor allem junge Mütter – wollen aber arbeiten, viele Teilzeitbeschäftigte wollen ihre Stunden aufstocken (Destatis 2020). Dieser Wunsch wird jedoch mehrfach behindert, nämlich durch eine immer noch unzureichende öffentliche Kinderbetreuung, familienfeindliche Arbeitszeiten, die staatliche Subventionierung der Versorgung durch Ehegattensplitting und Minijobs und das in Westdeutschland immer noch virulente konservative Familienbild. Eine deutliche Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit würde also nicht nur den Wünschen vieler Frauen nach ökonomischer Eigenständigkeit und sozialer Absicherung z. B. vor Altersarmut entsprechen, es würde auch den Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials zumindest teilweise auffangen. Laut IAB würde sich die Zahl der Erwerbstätigen bis 2035 um 640.000 Frauen erhöhen, wenn sich deren Erwerbsquote vollständig an die der Männer angleiche (Fuchs/Söhnlein/Weber 2021, S. 7). Ein Umstieg von Teilzeit auf Vollzeit ist dabei noch nicht berücksichtigt. Eine höhere Erwerbsquote von Frauen erfordert deshalb (vgl. auch MEMORANDUM 2015, S. 195ff.):

- Die öffentliche Kinderbetreuung und die Ganztagschulen müssen weiter ausgebaut werden.
- Die Versorgung, in der Frauen entweder gar nicht oder nur Teilzeit arbeiten, darf durch staatliche Subventionen nicht weiter gefördert werden. Die dafür verantwortlichen Fehlanreize wie das Ehegattensplitting und die Sonderregelungen für Mini- und Midi-Jobs müssen abgebaut werden.
- In der Familien- und der Pflegephase müssen beide Partner*innen gleichermaßen erwerbstätig sein und sich die Sorgearbeit teilen können. Kürzere Arbeitszeiten mit Lohnausgleich (öffentlich oder tariflich finanziert) müssen das ermöglichen. Eine gleichberechtigte Aufteilung muss besonders gefördert werden. Alleinerziehende, die das größte Armutsrisiko haben, müssen besonders unterstützt werden.
- Unternehmen müssen verpflichtet werden, familienfreundliche Arbeitszeiten anzubieten; ein Rechtsanspruch auf Wechsel zwischen Voll- und Teilzeit mit Rückkehrrecht und Lohnausgleich muss durchgesetzt werden.

Diese Rahmenbedingungen erfordern nicht nur den endgültigen Abschied vom konservativen Familienmodell und höhere staatliche Investitionen. Auch der Anspruch von Unternehmen, über Beschäftigte unabhängig von ihren Privatinteressen verfügen zu können, muss eingeschränkt werden.

Einige Politiker*innen fordern außerdem eine *Arbeitszeitverlängerung*, z. B. eine tägliche Arbeitszeit von mehr als 8 oder 10 Stunden oder eine wöchentliche Arbeitszeit von mehr als 40 Stunden. Dafür müssten nicht nur Tarifverträge und das Arbeitszeitgesetz verschlechtert werden. Es widerspräche auch den Interessen der Beschäftigten diametral. Denn gerade Beschäftigte mit überlangen Arbeitszeiten wünschen sich kürzere Arbeitszeiten, auch um mehr Zeit für die Familie zu haben. Längere Arbeitszeiten für vollzeitbeschäftigte Männer würden eine partnerschaftliche Aufteilung der Sorgearbeit noch mehr behindern. Sie würden auch das Arbeitsvermögen der Beschäftigten noch mehr verschleifen und damit die Chancen auf eine höhere Erwerbsquote

Älterer verringern. Die Chancen für eine höhere Erwerbsquote von Älteren und von Frauen würden also konterkariert.

Bei einem Teil jüngerer und gut qualifizierter Beschäftigter scheinen sich die Arbeitszeitansprüche zu ändern: eine Karriereplanung, für die man auch überlange Arbeitszeiten in Kauf nimmt, scheint an Attraktivität zu verlieren. Der Wunsch nach einem eigenständigen Privatleben scheint zu wachsen. Wenn sich dieser Trend verstärken sollte, würden die Forderungen nach einer Arbeitszeitverlängerung noch absurder.

3.5 Anforderungen an eine investive Arbeitspolitik der Unternehmen

Wenn die Arbeitsmarktumbrüche zwischen den Branchen, Regionen und Berufsqualifikationen bewältigt werden sollen, kann es bei einer traditionellen Arbeitsmarktpolitik nicht bleiben. Die notwendigen Maßnahmen müssen bereits in den Unternehmen beginnen. Unternehmen müssen zu einer investiven Personalpolitik verpflichtet werden, durch die das Arbeitsvermögen der Beschäftigten erhalten und weiterentwickelt wird, statt es zu verschleifen. Gerhard Bosch fordert deshalb eine Arbeitspolitik, die bereits dort ansetzt (Bosch 2022).

3.5.1 Das duale Berufsbildungssystem muss gestärkt werden

Ein duales Ausbildungssystem, das allen Schulabgänger*innen eine breite Berufsausbildung garantiert, benötigt Ausbildungsinvestitionen unabhängig vom einzelbetrieblichen Kosten-Nutzen-Kalkül der Unternehmen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert deshalb in seinem Positionspapier „Schluss mit Warteschleife“ (DGB 2022b) eine umlagefinanzierte Ausbildungsgarantie:

- Allen Jugendlichen unter 27 Jahren müssen adäquate Ausbildungsplätze angeboten werden (verankert im SGB III). Der Koalitionsvertrag von 2021, der dies verspricht, muss entsprechend umgesetzt werden.

- Die betriebliche Ausbildung muss durch einen Umlagefonds finanziert werden, in den alle Unternehmen einzahlen. Das ist für das Baugewerbe und den Pflegebereich bereits verwirklicht. Das Bundesland Bremen will einen solchen Umlagefonds jetzt per Gesetz einführen (Stand Februar 2023).

Die ausbildenden Betriebe können dadurch die Ausbildungsqualität verbessern und Ausbildungsplätze unabhängig vom einzelbetrieblichen Kostenkalkül anbieten, da ihre Ausbildungskosten refinanziert werden. Zudem können so überbetriebliche Ausbildungseinrichtungen eingerichtet werden, die die Ausbildung in Klein- und Mittelbetrieben ergänzen.

Die bessere Ausbildungsqualität kann auch die Chancen von Hauptschüler*innen auf einen Ausbildungsplatz verbessern; es sollte zusätzlich überlegt werden, die Finanzierung der betrieblichen Ausbildung mit einem Diskriminierungsverbot von Hauptschüler*innen bei der Einstellung zu verbinden.

Der oben genannte Umlagefonds für alle Branchen schafft eine wesentliche Voraussetzung für eine Ausbildungsgarantie und für eine breite qualifizierte Ausbildung. Zusätzlich muss die Berufsberatung in den allgemeinbildenden Schulen und die Qualität der Berufsschulen verbessert werden.

3.5.2 Die Unternehmen müssen das Arbeitsvermögen der Beschäftigten erhalten und weiterentwickeln

Eine investive Arbeitspolitik erfordert eine systematische Personal- und Weiterbildungsplanung in den Unternehmen. Darum ist es in Deutschland im Vergleich zu anderen – vor allem skandinavischen – Ländern schlecht bestellt. Nach einer IG-Metall-Umfrage unter Betriebsräten existiert in ca. der Hälfte der Betriebe weder eine systematische Personalplanung noch eine systematische Erfassung der Weiterbildungsbedarfe (Bosch 2022, S. 14). Für die gesamte Wirtschaft dürften die Werte noch niedriger sein. Die Weiterbildungsquoten für Geringqualifizierte und Ältere – also für die am ehesten von Arbeits-

losigkeit Bedrohten – sind zu gering. All das belegt, dass Unternehmen zu wenig und auf zu kurze Sicht in das Arbeitsvermögen von Beschäftigten investieren.

Ähnlich wie bei der beruflichen Erstausbildung müssen die Investitionen in die *innerbetriebliche Weiterbildung* verbreitert und vom kurzfristigen Kostenkalkül gelöst werden. Auch dafür muss ein von allen Unternehmen finanzierter Fonds eingerichtet werden (Bosch 2017, S. 159). Er würde die innerbetrieblichen Kosten von zertifizierten Weiterbildungsmaßnahmen refinanzieren. Überbetriebliche Einrichtungen, die die Weiterbildungsmöglichkeiten für Klein- und Mittelunternehmen ergänzen, könnten dadurch errichtet werden. Beschäftigte müssen einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung erhalten. Dient die Weiterbildung auch dem Unternehmen, dann sollte der Lohnausgleich in der Freistellungsphase aus diesem Fonds finanziert werden. Die Einrichtung und Ausgestaltung dieser Weiterbildungen muss dem Mitbestimmungsrecht der Betriebs- und Personalräte unterliegen und nicht nur – wie bisher – die Auswahl der Beschäftigten. Diese Forderung deckt sich in Teilbereichen mit dem aktuellen Vorschlag von Bundesarbeitsminister Heil. Danach sollen abhängig Beschäftigte einen Freistellungsanspruch von bis zu einem Jahr für eine Weiterbildung erhalten. Allerdings soll die BA den Lohnausgleich in Höhe des Arbeitslosengeldes I finanzieren. Das ist halbherzig, denn das Arbeitslosengeld I führt zu einem tiefen finanziellen Einschnitt. Außerdem ist eine Finanzierung über die Arbeitslosenversicherung nur dann gerechtfertigt, wenn die Weiterbildung nicht dem Qualifizierungsbedarf der Unternehmen entspricht. Denn notwendige Investitionen in das Arbeitsvermögen sind Sache der Unternehmen und nicht Sache der Allgemeinheit.

Betriebs- und Personalräte müssen bei der *Personalplanung* ein Mitbestimmungsrecht anstelle des bisherigen Informations- und Beratungsrechtes bekommen. Dann könnten sie u. a. durch eine bessere Personalbemessung humanere Arbeitsbedingungen durchsetzen und vorzeitigen Verschleiß verhindern. Wenn Unternehmen Personalabbau planen, muss bereits der Interessenausgleich mitbestimmungspflichtig werden und nicht erst der Sozialplan, der nur die Bedingungen für den Personalabbau regelt. Durch die Ausweitung der Mitbestimmung kön-

nen Unternehmen zu einer langfristigen, investiven Personalplanung verpflichtet werden. Auch das Diskriminierungsverbot bei der Einstellungspraxis muss verschärft werden, um z. B. die Diskriminierung Älterer, gesundheitlich Eingeschränkter oder Langzeitarbeitsloser zu beenden. Tarifverträge können all das ergänzen und verallgemeinern. So wurden in Demografie-Tarifverträgen für Ältere bessere Arbeitschancen durchgesetzt – sei es durch kürzere Arbeitszeiten, durch altersgerechte Arbeitsbedingungen oder auch durch Vorruhestandsregelungen. In Bezug auf die anstehenden Transformationsprozesse wurden in Zukunfts-Tarifverträgen Mindestbedingungen geregelt, z. B. die Verpflichtung von Unternehmen zu einer vorausschauenden Personalplanung und Weiterbildung im Interesse der Beschäftigten (Bosch 2022, S. 18). Die IG-Metall-Forderung nach einem Transformations-Kurzarbeitergeld, das eine Qualifizierung während der Kurzarbeit ermöglicht, wurde inzwischen in den Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung aufgenommen (vgl. insgesamt Lehndorff 2022).

Kollektive Regelungen setzen aber voraus, dass in den Unternehmen Betriebs- und Personalräte und Tarifverträge existieren. Da dies nur noch für knapp die Hälfte der abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft gilt, müssen die Tarifbindung und die Betriebsratsstrukturen ausgebaut werden.

3.5.3 *Stabile Arbeitsplätze*

Ein Beschäftigungsverhältnis muss Erwerbstätigen unabhängig von ihrem jeweiligen „Marktwert“ ein stabiles, sozial abgesichertes und auskömmliches Leben ermöglichen. Atypische Arbeitsverhältnisse müssen deshalb eingeschränkt werden: Befristungsmöglichkeiten ohne sachlichen Grund müssen ersatzlos gestrichen werden. Der gesetzliche Mindestlohn von 12 Euro pro Stunde muss bereits 2023 angehoben werden, um die Inflation auszugleichen. Beschäftigte müssen einen Rechtsanspruch auf Wechsel zwischen Vollzeit und Teilzeit bekommen. Die Sonderregelungen für Mini- und Midi-Jobs sind ersatzlos zu streichen (siehe MEMORANDUM 2019, Kap. 5).

3.5.4 Ein Betriebswechsel muss ohne Verlust bei Einkommen und sozialer Sicherung möglich sein

Viele Beschäftigte werden angesichts der absehbaren Umbrüche den Betrieb und die Branche wechseln müssen. Das birgt Risiken. Vor allem die sozial-ökologische Transformation wird eher Beschäftigte aus gut bezahlten Branchen mit hoher Tarifbindung treffen. Ein Wechsel in andere Branchen kann zu hohen Einkommensverlusten und anderen Nachteilen führen. Die großen Einkommensunterschiede zwischen den Branchen sind auf unterschiedlich hohe Tarifbindungen zurückzuführen, aber auch die traditionelle Aufteilung in „Männer-“ und in „Frauenbranchen“ spielt häufig eine Rolle. In der Metall- und Elektroindustrie z. B. lag im Jahr 2021 der monatliche Durchschnittsverdienst bei 4.458 Euro, bei allen Beschäftigten bei ca. 4.000 Euro.

Die Tarifbindung für Beschäftigte, die zwischen den Jahren 2000 und 2020 von ca. 70 Prozent auf 51 Prozent sank (WSI 2023), muss deshalb deutlich erhöht, die Unterschiede zwischen den Tarifbereichen müssen abgebaut werden. Flächentarifverträge müssen leichter allgemeinverbindlich erklärt werden (Bosch 2022, S. 36). Solange das noch nicht verwirklicht ist, sollte überlegt werden, inwieweit Unternehmen, die Personal abbauen, in ihren Sozialplänen und den Transfergesellschaften auch einen Fonds finanzieren, durch den der eventuelle Einkommensverlust bei einer neuen Tätigkeit in einer Übergangszeit ausgeglichen wird.

3.6 Öffentliche Arbeitsmarktpolitik

Öffentliche Arbeitsmarktpolitik muss durch eine aktive Vermittlungspolitik das Nebeneinander von offenen Stellen und Arbeitssuchenden verhindern: Unternehmen müssen stärker als bisher angehalten werden, auch solche Arbeitssuchende einzustellen, die nicht ihren zu hohen Erwartungen entsprechen. Das setzt aber voraus, dass es in den jeweiligen Regionen genügend Arbeitsplätze gibt. In strukturschwachen Regionen muss deshalb die Arbeitsmarktpolitik durch eine regionale

Strukturpolitik ergänzt werden, die neue Wirtschaftsstrukturen und Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Dafür sollten regionale Investitionsfonds gebildet werden; die Planung sollte von regionalen Transformationsräten begleitet werden (Lehndorff 2022, S. 54).

Gleichzeitig ist eine offensive Qualifizierungsstrategie der BA erforderlich. Die Bundesregierung hat die Aktivitäten der BA für Weiterbildungen und Umschulungen in den vergangenen Jahren wieder gestärkt. Sie hat damit die Fehler der Vergangenheit korrigiert, als sie diese Maßnahmen massiv abbaute. Die bisher geplanten Verbesserungen reichen aber nicht aus. Mit Qualifizierungsmaßnahmen muss bereits im Übergang zwischen bisheriger Beschäftigung und Arbeitslosigkeit begonnen werden. Die *Transfergesellschaften* müssen deshalb gestärkt werden. Aktuell entscheiden Unternehmen im Rahmen ihrer Sozialpläne, ob sie Beschäftigte in Transfergesellschaften überleiten, wenn Entlassungen nicht zu vermeiden sind. Diese Transfergesellschaften werden aktuell je zur Hälfte von den Unternehmen und der BA finanziert. Die dort Beschäftigten erhalten für maximal ein Jahr Transfer-Kurzarbeitergeld (leider nur in Höhe des ALG I), das aber nicht auf mögliche spätere ALG-I-Ansprüche angerechnet wird. In dieser Phase soll zielgerichtet in eine neue Arbeit oder in eine Weiterbildung vermittelt werden. Dieser Ansatz muss ausgebaut werden: Die Phase von einem Jahr sollte verlängert werden, um eine auch längere Qualifizierung zu ermöglichen. Das Arbeitslosengeld muss um einen Weiterbildungszuschuss erhöht werden. Arbeitslose in einer Transfergesellschaft haben dann mehr Chancen auf eine gründliche Qualifizierung, statt sich schnell einen neuen, häufig instabilen Arbeitsplatz suchen zu müssen. Transfergesellschaften müssen in eine regionale Strukturpolitik einbezogen werden (Bosch 2022, S. 24).

Die BA finanziert ALG-I-Bezieher*innen eine *Weiterbildung oder Umschulung*, wenn die Arbeitsagenturen einen entsprechenden Bildungsbedarf feststellen. Während der Arbeitslosigkeit wird zwar nur die Hälfte der Weiterbildungszeit auf die Arbeitslosenzeit angerechnet. Aber auch das reicht nicht. Eine mehrjährige Qualifizierungsphase wird den Anspruch auf ALG I – häufig nur ein Jahr – aufbrauchen, sodass für die Suchphase danach ALG II droht. Außerdem erhöht sich

das Arbeitslosengeld während einer Weiterbildung nicht, sodass die Kombination von Arbeitslosengeld und Zuverdienst (aktuell bis zu 165 Euro) für Arbeitslose attraktiver ist. Diese Fehlanreize müssen abgestellt werden: Arbeitslose müssen einen Rechtsanspruch auf Weiterbildung/Umschulung erhalten. Die Qualifizierungsphase darf nicht auf den Bezugszeitraum von ALG I angerechnet werden. Das Arbeitslosengeld muss um einen Weiterbildungszuschuss erhöht werden, der deutlich über der Zuverdienst-Grenze liegen muss (DGB 2022a).

Das *Bürgergeld*, das seit dem 01.01.2023 die bisherigen Hartz-IV-Regelungen ersetzt, bringt einige Verbesserungen. So soll eine schnelle Vermittlung nicht mehr Vorrang vor einer Weiterbildung haben. Die Qualifizierungsphase kann jetzt drei statt zwei Jahre dauern. Die individuelle Beratung soll ausgebaut werden. Das war überfällig. Denn von den 1,7 Millionen Hartz-IV-Bezieher*innen haben 1,2 Millionen keine abgeschlossene Berufsausbildung. Sie haben jetzt mehr Chancen, durch eine Qualifizierung stabile Arbeitsplätze zu finden. Der finanzielle Druck, schnell eine neue Stelle zu finden, besteht aber weiter. Die Erhöhung des Unterhaltes auf 502 Euro ab 2023 gleicht noch nicht einmal die gestiegene Inflation aus. Bürgergeld-Bezieher*innen erhalten zwar während der Weiterbildung ein zusätzliches Weiterbildungsgeld von 150 Euro. Das senkt den finanziellen Druck jedoch zu wenig. Auch die Sanktionsmöglichkeiten wurden nur ungenügend reduziert. Nach einem Jahr muss eventuell eine zu große Wohnung aufgegeben oder das Ersparte aufgebraucht werden (dies wurde von der CDU/CSU durchgesetzt). All das erschwert es ALG-II-Bezieher*innen, eine längere Qualifizierungsphase finanziell durchzustehen, statt einen meist instabilen Job anzunehmen oder Bürgergeld mit Hinzuverdienst zu kombinieren. Es atmet nach wie vor den Geist der alten Hartz-IV-Politik, dass Betroffene sich schnell irgendeine Arbeit suchen sollen und damit im Teufelskreis von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung bleiben. Der neue Unterhaltssatz von 502 Euro muss deshalb um mindestens 200 Euro (die anderen Unterhaltssätze analog) ansteigen, das Weiterbildungsgeld muss auf 300 Euro erhöht werden; der Druck auf Wohnungswechsel und Aufbrauch des Ersparten muss zumindest während der Qualifizierungsphase gestrichen werden. Außerdem müssen die Job-Center

qualitativ und quantitativ besser ausgestattet werden, damit sie die versprochene individuelle Beratung leisten und das Selbstvertrauen vor allem von Langzeitarbeitslosen wieder aufbauen können.

Diese Anforderungen sind hoch. Es ist fraglich, ob die BA sie mit den bisherigen Einnahmen und dem Beitragssatz von 2,6 Prozent erfüllen kann. Denn die ursprünglich hohen Reserven der BA sind durch die hohe Inanspruchnahme des Kurzarbeitergeldes während der Corona-Jahre aufgebraucht. Eine Stabilisierung durch höhere Steuerzuschüsse und/oder höhere Beiträge muss deshalb geprüft werden.

3.7 Zum Schluss

Die Arbeitslosigkeit ist in den vergangenen Jahren zwar gesunken, aber von Vollbeschäftigung sind wir noch weit entfernt. Die Gefahr segmentierter Arbeitsmärkte mit einem Nebeneinander von Fachkräftemangel und Arbeitslosigkeit ist größer geworden. Das birgt Risiken und Chancen: Es erhöht das Risiko, dass den vergeblich Arbeitssuchenden die Schuld an ihrer Arbeitslosigkeit gegeben wird, statt Ursachen bei den hohen Anforderungen der Unternehmen oder bei ungenügenden Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitsagenturen zu suchen. Es erhöht auch das Risiko, dass die Erwerbstätigkeit durch harte Eingriffe erhöht werden soll, wie z. B. längere Arbeitszeiten oder ein höheres Renteneintrittsalter. Es eröffnet aber auch Chancen: Qualifizierte Beschäftigte und jüngere „leistungsfähige“ Beschäftigte haben eine höhere Marktmacht, weil Unternehmen nicht mehr einfach „heuern und feuern“ können. Kollektive Kämpfe um bessere Arbeitsbedingungen können davon profitieren, wenn sie diese Arbeitsmarktchancen aufgreifen und für alle Beschäftigten verallgemeinern. Tarifvertragliche Regelungen können z. B. Unternehmen zu besseren Arbeitsbedingungen verpflichten. Politische Bewegungen können entsprechende gesetzliche Regelungen fordern. Es besteht also die Chance, die bisherige Arbeitsmarktpolitik zu einer Arbeitspolitik zu erweitern, in der Unternehmen verpflichtet werden, das Arbeitsvermögen von abhängig Beschäftigten zu qualifizieren und während ihres gesamten Arbeitslebens zu erhalten.

Literatur

- Ahlers, Elke/Quispe Villalobos, Valeria (2022): Fachkräftemangel in Deutschland? Befunde der WSI-Betriebs- und Personalrätebefragung, WSI Report Nr. 76, Düsseldorf.
- BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2022): Renteneintritt der Babyboomer: Für viele ist schon mit 63 Schluss, Pressemitteilung vom 10.12.2022, www.bib.bund.de.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2022): Berufsbildungsbericht 2022, www.bmbf.de.
- Bosch, Gerhard (2017): Weiterbildung 4.0 – wie kann sie eigentlich finanziert werden?, in: WSI-Mitteilungen Nr. 2/2017.
- Bosch, Gerhard (2022): Arbeitspolitik in der Transformation: Soziale Härten vermeiden, Online-Studie im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, www.rosalux.de.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2021): Arbeitsmarkt kompakt – Situation am Ausbildungsmarkt, Oktober 2021, Nürnberg.
- BA (2022a): Statistiken. Fachkräfteengpassanalyse 2021, www.statistik.arbeitsagentur.de.
- BA (2022b): Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Dezember 2022, Nürnberg.
- BA (2023): Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Januar 2023, Nürnberg.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2022a): Nur 1 von 100 Arbeitslosen ohne Berufsabschluss macht eine Weiterbildung, die zu einem Abschluss führt – wenn er/sie Hartz IV bekommt. DGB fordert bessere Regelungen für Weiterbildung, Reihe Arbeitsmarkt: Zahl des Monats, 21.09.2022, www.dgb.de.
- DGB (2022b): Schluss mit Warteschleife. DGB-Vorschläge für eine umlagefinanzierte Ausbildungsgarantie, Positionspapier vom 06.09.2022, www.dgb.de.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2020): Arbeitszeitwünsche 2019: Knapp 2,1 Millionen Erwerbstätige wollten mehr, 1,5 Millionen wollten weniger arbeiten, Pressemitteilung Nr. 468 vom 25.11.2022, www.destatis.de.

- Destatis (2022a): Erwerbstätigkeit, Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2021, Stand 31.01.2023, www.destatis.de.
- Destatis (2022b): Kernerwerbstätigkeit in unterschiedlichen Erwerbsformen – atypische Beschäftigung, 31.01.2023, www.destatis.de.
- Destatis/WZB – Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2022): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Dohmen, Dieter/Bayreuther, Tamara/Sandau, Matthias (2023): Monitor Ausbildungschancen 2023. Gesamtbericht Deutschland, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Fuchs, Johann/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte (2021): Demografische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, IAB-Kurzbericht 25/2021.
- Gartner, Hermann et al. (2022a): Konjunkturaufschwung ausgebremst, IAB-Kurzbericht 7/2022.
- Gartner, Hermann et al. (2022b): Drohende Rezession bremst boomenden Arbeitsmarkt, IAB-Kurzbericht 15/2022.
- Gürtzgen, Nicole/Popp, Martin (2022): Betriebliche Vorbehalte gegenüber Langzeitarbeitslosen sinken leicht in Krisenzeiten, IAB-Kurzbericht 17/2022.
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022): Ergebnisse der IAB-Stellenerhebung für das zweite Quartal 2022: Offene Stellen erreichen mit 1,93 Millionen erneut ein Allzeithoch, Presseinformation vom 11.08.2022, www.iab.de.
- IAQ – Institut Arbeit und Qualifikation (2022a): Durchschnittliches Zugangsalter in Altersrenten 1993–2021 nach Geschlecht, IAQ-Infografik VIII11, www.sozialpolitik-aktuell.de.
- IAQ (2022b): Teilzeitquote insgesamt und nach Geschlecht 1991–2021, IAQ-Infografik IV8d, www.sozialpolitik-aktuell.de.
- IAQ (2023a): Altersaufbau der Bevölkerung 2021, IAQ-Infografik VI-II1b, www.sozialpolitik-aktuell.de, abgerufen am 2.2.2023.
- IAQ (2023b): Struktur der Arbeitslosigkeit nach ausgewählten Personengruppen 2002 – 2022, IAQ-Infografik IV42, www.sozialpolitik-aktuell.de.

- Lehndorff, Steffen (2022): Gewerkschaften als Treiber der Transformation, in: Sozialismus, Nr. 12/2022.
- OECD (2019): PISA 2018 Ergebnisse – Ländernotiz Deutschland; Grundbildung im internationalen Vergleich, o. O.
- Seils, Eric/Emmler, Helge (2022): Der untere Entgeltbereich, WSI Policy Brief Nr. 65, Düsseldorf.
- WSI – Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (2023): Tarifstatistik. Tarifbindung der Beschäftigten und Betriebe im Zeitverlauf 1998 bis 2020, www.wsi.de.

4 Fossile Energien am Ende – Zeit für Alternativen

Das Jahr 2021 setzte auf politischer Ebene einige positive klimapolitische Zäsuren. Dagegen führte das Krisenjahr 2022 zu einschneidenden und immer noch andauernden energie- und klimapolitischen Verwerfungen. Diese reichen bis hin in den globalen Süden, haben trotz umfangreicher Kompensationsprogramme gravierende soziale Auswirkungen und sind teilweise mit Rückschritten im Klimaschutz verbunden. Das Ausmaß der Langzeitfolgen bleibt unsicher und hängt von Weichenstellungen ab, die in den kommenden Monaten progressiv beeinflusst werden können.

Der Überfall Russlands auf die Ukraine hatte Importstopps bei russischen Erdöl- und Kohlelieferungen zur Folge. Erdgasimporte standen zwar nicht auf den EU-Sanktionslisten, sie wurden aber stark reduziert, bis Russland die Lieferungen ganz einstellte. Die starke einseitige Abhängigkeit Deutschlands von russischen Energieimporten, insbesondere bei Erdgas, trat nun genauso offen zutage wie die jahrelang verschleppte Energie- und Effizienzwende, die Deutschland in dieser Situation verletzlicher macht, als es sein müsste. Die explodierenden Gaspreise führten zu einem geringeren Energieverbrauch, aber auch zu einer höheren Kohleverfeuerung und schließlich zu gleichbleibenden statt sinkenden Treibhausgasemissionen. Dies trug maßgeblich zur Verfehlung der Sektorziele des Klimaschutzgesetzes bei.

Zur sozialen Absicherung wurden vom Umfang nie dagewesene Entlastungspakete geschlüsselt und Eingriffe in die Energiemärkte (einschließlich einer Übergewinnabschöpfung) vorgenommen. Die Orientierung der Energiepreisbremsen auf historische Verbräuche (auch fehlenden Daten geschuldet) machte diese sozial ungerecht und wenig zielgenau sowie für die öffentlichen Haushalte teurer als notwendig. Sie müssen reformiert werden. Gleiches gilt für die Abschöpfung von leistungslosen Extragegewinnen am Energiemarkt, die in der derzeitigen Form praktisch in Leere läuft.

4.1 Einleitung

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat im MEMORANDUM 2022 die sich gravierend ändernden regulatorischen Rahmenbedingungen im Klimaschutz analysiert. Hervorzuheben waren das „Fit-for-55-Paket“ der Europäischen Kommission (im Folgenden „EU-55-Paket“) und das verschärfte deutsche Klimaschutzgesetz. Beide enthalten – bei aller Kritik an den insgesamt mit dem Pariser Klimaschutzabkommen inkompatiblen Zielstellungen – viele positive Elemente. Bei tatsächlicher Umsetzung werden sie den Klimaschutz deutschland- wie europaweit beschleunigen. Dafür bedarf es jedoch einer deutlich konsequenteren Politik zur Dekarbonisierung, bei der eine Suffizienzstrategie zur Minderung des absoluten Verbrauchs von Rohstoffen eine wesentliche Rolle spielt (siehe dazu Kapitel 5 in diesem MEMORANDUM), und vor allem auch einer deutlich weitergehenden sozialen Absicherung des Umbruchs.

Das Krisenjahr 2022 ging dagegen mit einschneidenden energie- und klimapolitischen Verwerfungen einher, die immer noch andauern. Diese reichen bis in den globalen Süden, haben trotz umfangreicher Kompensationsprogramme gravierende soziale Auswirkungen und sind teilweise mit Rückschritten im Klimaschutz verbunden. Einen Anteil daran trägt die in Deutschland bislang (vor allem von den vorangegangenen Bundesregierungen) verschleppte Energiewende. Insbesondere in den Sektoren Gebäude und Verkehr geht es auch unter der Ampel-Koalition kaum voran. Das Ausmaß der wahrscheinlichen Langzeitfolgen ist unsicher und hängt auch von Weichenstellungen ab, die in den kommenden Monaten progressiv beeinflusst werden müssen.

4.2 Sanktionen und beiderseitige Lieferstopps für russische Energierohstoffe

Der völkerrechtswidrige Überfall Russlands auf die Ukraine hatte Wirtschaftsboykott-Maßnahmen des Westens gegen Russland zur Folge. Im zweiten von insgesamt neun Sanktionspaketen der Euro-

päischen Union heißt es, dass die EU ihren Standpunkt erst ändern werde, wenn Russland „der vollständigen Umsetzung der Minsker Vereinbarungen in vollem Umfang“ nachkomme (Beschluss [GASP] 2022/327 des Rates vom 25.02.2022). Mit den Paketen verhängte die EU bezüglich Energierohstoffen und Raffinerieprodukten u.a.:

- ein Verbot der Ausfuhr von bestimmten Erdölveredelungstechnologien (zusätzlich zum Verbot der Ausfuhr von Ausrüstung für Erdölraffinerien aus dem Jahr 2014; Beschluss vom 25.02.2023);
- einen Importstopp für russische Kohlelieferungen ab dem 11.08.2022 (vgl. Europäische Kommission 2022b);
- einen Importstopp für auf dem Seeweg transportiertes russisches Rohöl ab dem 06.12.2022, wobei die Bundesrepublik gemeinsam mit Polen freiwillig darauf verzichtete, von jener Ausnahme Gebrauch zu machen, die Ölimporte aus Russland über Pipelines erlaubt (Verordnung [EU] 2022/879 des Rates vom 03.06.2022);
- ein Verbot der Weiterleitung oder des Verkaufs raffinierter Erdölprodukte aus Pipeline-Öl an andere Staaten ab dem 05.02.2023 (ebenda).

Die G7, die EU sowie Australien verständigten sich Anfang Dezember 2022 schließlich über eine Preisobergrenze für Rohöl russischen Ursprungs auf dem Seeweg in Höhe von 60 US-Dollar je Barrel ab dem 05.12.2022 (Auswärtiges Amt 2022). Wichtige Dienstleistungen für russische Ölexporte dürfen nach dem Beschluss der „Price Cap Coalition“ nur noch dann ungestraft erbracht werden, wenn der Preis des exportierten Öls die Preisobergrenze nicht überschreitet.

Erdgasimporte stehen zwar nicht auf den EU-Sanktionslisten. Gleichwohl wurden sie deutlich reduziert, indem die Lieferungen von Russland zunächst stark gedrosselt und dann eingestellt wurden. Bereits im Herbst 2021 hatte Gazprom die Liefermengen in die EU verknappt, insbesondere die Lieferungen durch die Lieferkorridore, die durch die Ukraine und Polen führen. Bis zum Überfall auf die Ukraine hatte Russland zwar alle vereinbarten langfristigen Lieferverträge erfüllt, jedoch kaum noch Gas am kurzfristigen Spotmarkt angeboten, an dem sich üblicherweise die europäischen Importeure für einen Teil ihres kurz-

fristigen saisonbedingten Bedarfs eindecken. Russland wollte damit Druck auf die noch ausstehenden Zertifizierungen für die umstrittene Ostseepipeline Nord Stream 2 ausüben, ebenso wie auf die damit verbundene Entscheidung, ob sich der russische Staatskonzern Gazprom der EU-Regulierung unterwerfen muss (inklusive der Trennung von Netz und Betrieb; Witt 2022).

Im Laufe des Krieges verringerte Russland die Gaslieferungen nach Europa enorm. Langfristige Lieferverträge wurden von Gazprom seit Juni 2022 nicht mehr vollständig erfüllt. Allerdings hatte die Bundesregierung ihrerseits bereits im März 2022 angekündigt, bis zum Sommer 2024 den Import russischen Gases schrittweise auf nur noch 10 Prozent des deutschen Verbrauchs zu reduzieren (BMWK 2022b). Im Jahr 2021 betrug der russische Anteil mit über 50 Milliarden Kubikmetern (m^3) noch 55 Prozent. Die starke Gasabhängigkeit Deutschlands von Russland sollte ebenso verringert werden wie Einzahlungen in die russische Kriegskasse. Die Ankündigung erfolgte bei bestehenden Lieferverträgen zwischen Uniper und Gazprom, die bis zum Jahr 2036 reichten, und zwar mit einem Lieferumfang von mindestens 24 Milliarden m^3 pro Jahr (Deutscher Bundestag 2023). Im Ergebnis lag der russische Lieferanteil Ende Juni 2022 nur noch bei 26 Prozent des deutschen Verbrauchs (BMWK 2022a) und fiel ab dem 01.09.2022 auf null (Bundesnetzagentur 2022).

Damit traten zwei Schwachstellen der deutschen Volkswirtschaft offen zutage, die vor allem (aber nicht nur) die früheren Bundesregierungen zu verantworten haben: die starke einseitige Abhängigkeit Deutschlands von russischen Energierohstoffimporten, insbesondere bei Erdgas, und die jahrelang verschleppte Energie- und Effizienzwende, die Deutschland in dieser Situation bis heute verletzlicher macht, als es sein müsste. Der externe Schock traf aber auch andere EU-Länder unvorbereitet. Entsprechend konnten die Sanktionen und Minderungen der Importmengen zum Schutz der europäischen Wirtschaft nur mit Übergangsfristen bzw. schrittweise umgesetzt werden. In Kombination mit den massiv gestiegenen Weltmarktpreisen schwächte dies die Wirkung der Sanktionen auf Russland insbesondere im ersten Halbjahr 2022 deutlich ab, es kam 2022 im russischen Staatshaushalt sogar –

trotz sinkender Liefermengen – zu Rekordeinnahmen aus Energieexporten.

Inzwischen sind die Preise für Rohöl und Gas wieder auf das Vorkriegsniveau gesunken. Im Januar 2023 exportierte Russland 87 Prozent weniger Gas nach Europa als im Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre (ZfK 2023). Mangels Infrastruktur ist eine Ausweitung der Gaslieferungen per Pipeline nach China oder per Flüssiggastanker in andere Regionen der Welt innerhalb der nächsten Jahre kaum möglich. Zudem lässt sich russisches Rohöl am Weltmarkt nur noch mit einem hohen Abschlag verkaufen (im Februar 2023 betrug er 32,1 Prozent, Statista vom 24.02.2023). Für dieses Jahr ist daher mit empfindlichen Mindereinnahmen für den russischen Staatsetat zu rechnen. So gingen die russischen Einnahmen aus dem weltweiten Verkauf von Öl, Gas und Kohle laut Centre for Research on Energy and Clean Air (CREA) im Dezember 2022 deutlich zurück und lagen erstmals unter dem Vorkriegsniveau (Merkur.de vom 18.01.2023). Noch deutlicher sind die Einnahmen aus Energierohstoff-Exporten in die EU geschrumpft: Sie betragen im März 2022 fast 700 Millionen Euro pro Tag, zum Jahresende jedoch nur noch gut 200 Millionen Euro am Tag. Dieser Wert beträgt weniger als die Hälfte des Wertes bei Kriegsbeginn. Er liegt auch deutlich unter dem Wert von September 2021. Einigen Schätzungen zufolge werden sich die Anfang Februar 2023 in Kraft getretenen Sanktionen gegen russische Erdölprodukte (Diesel, Benzin etc.) noch negativer auf die russische Wirtschaft auswirken als die Restriktionen für Rohöl. Auf den Raffineriesektor, den größten Sektor des verarbeitenden Gewerbes, entfallen schließlich 15 Prozent der Industrieproduktion des Landes.

4.3 Überdimensionierte LNG-Terminals und Flüssiggasimporte

Als Alternative zu Erdgas aus russischen Pipelines gewannen Importe von Flüssigerdgas (LNG, englisch für Liquefied Natural Gas) schlagartig an Bedeutung, überwiegend solche aus Übersee. Dies diversifiziert

zwar schrittweise die Bezugsquellen. Gleichzeitig wächst aber, wie im Folgenden gezeigt wird, das Risiko neuer Abhängigkeiten, insbesondere wenn die Bezugsmengen aus den USA oder aus einzelnen Staaten im Nahen Osten einen zu großen Anteil einnehmen sollten. Zudem hat LNG aus Fracking eine besonders schlechte Klima- und Umweltbilanz. Der geplante und offensichtlich weit überdimensionierte Bau von LNG-Terminals in Deutschland birgt überdies die Gefahr eines neuen Lock-in in fossile Infrastrukturen. All dem muss mit einer Reduzierung der Terminalplanung und ambitionierter Energiewendepolitik entgegengetreten werden.

Flüssigerdgas ist aufbereitetes und durch starke Komprimierung und Abkühlung auf -161 bis -164 Grad Celsius verflüssigtes Erdgas, das sich verschiffen lässt. An LNG-Terminals landen die Flüssiggas-Tanker an, das verflüssigte Erdgas wird dort wieder gasförmig gemacht und ins landseitige Gasnetz eingespeist. Als Alternative zu festen LNG-Terminals sind auch schwimmende Terminals verfügbar, sogenannte Floating Storage and Regasification Units (FSRU). Diese können gechartert werden, sind allerdings teuer.

Momentan sind die weltweit größten LNG-Lieferländer die USA, Australien, Katar, Malaysia, Algerien, Russland und Nigeria. Hinzu kommen sollen weitere Länder, etwa Kanada oder der Senegal. Für Europa sind inzwischen die USA der wichtigste LNG-Lieferant (die LNG-Exporte der USA nach Europa hatten sich bis Juni des vergangenen Jahres fast verdreifacht, vgl. Europäische Kommission 2022c). Danach kommen Katar und Russland mit 20 bzw. 17 Prozent. Die USA versuchen seit Jahren, russisches Pipeline-Gas durch US-LNG abzulösen. Bei US-Firmen führt die Entwicklung in Europa zu enormen Gewinnen, transatlantische LNG-Händler und Transportunternehmen profitieren ebenfalls stark.

LNG kann verflüssigtes konventionelles Erdgas sein. Vor allem LNG aus den USA oder Kanada besteht jedoch größtenteils aus umweltschädlich gefracktem Erdgas. Dabei werden unter hohem Druck Wasser und Chemikalien in tiefe Gesteinsschichten gepresst, was das Gestein aufsprengt. So wird Erdgas förderfähig gemacht, das bei konventioneller Förderung in der Erde bleiben müsste. Nicht nur die

Belastungen des Bodens und des Grundwassers sowie die Abwässer bereiten beim Fracking Probleme. Gaslecks an den unzähligen Bohr-
löchern schaden auch dem Klima. Das dabei freigesetzte Methan hat laut Weltklimarat IPCC über 100 Jahre gerechnet ein 36-mal höheres Treibhauspotenzial als Kohlendioxid, über 20 Jahre gerechnet sogar bis zu 87-mal. Allen LNG-Sorten gemeinsam sind die Energieverluste beim Verflüssigen und beim Schiffstransport.

Allerdings entstehen auch bei konventionell gefördertem Erdgas, das über tausende Kilometer durch Pipelines gedrückt wird, Leckagen, bei denen klimaschädliches Methan auströmt – vor allem an Bohr-
löchern und in Verdichterstationen. Der Umfang ist, abgesehen von einigen Daten aus Norwegen, weitgehend unbekannt, gerade Russland ist hier eine Blackbox. Es lassen sich aber über Satellitenbeobachtung und andere Verfahren Abschätzungen vornehmen. Nach Angaben von Greenpeace ist LNG mit hohem Fracking-Anteil aus den USA über sechsmal und aus Australien rund 7,5-mal klimaschädlicher als Pipelinegas aus Norwegen (Greenpeace 2022). Auch nach Steffen Bukold (EnergyComment Hamburg), der verschiedene Gaslieferketten vergleicht, ist LNG aus den USA teilweise besonders klimaschädlich (DUH 2023). Laut dieser Analyse hat die Vorkette entscheidenden Anteil daran: Gasförderung und -transport verursachen demnach größere Klimaschäden als die Verbrennung des Gases in Deutschland.

Aufgrund der verlustreichen Umwandlungsschritte und des Transports per Schiff hat LNG-Gas etwas höhere Gestehungskosten als Pipelinegas. Allerdings spielen diese Unterschiede für die Konsument*innen am Gasmarkt keine Rolle. Gas, egal ob LNG oder Pipelinegas, wird dort einheitlich gehandelt. Die Knappheit an Gas trieb die Marktpreise im letzten Jahr in astronomische Höhen. Die europäischen Großhandelspreise lagen mit 200 bis 340 Euro je Megawattstunde (Euro/MWh) im August und September 2022 beim 10- bis 17-Fachen der aufgerufenen Preise des Frühjahrs 2021 (rund 20 Euro/MWh). LNG-Tanker wurden während der Fahrt sogar zwischen Asien und Europa umgelenkt, um zu den jeweils lukrativeren Käufer*innen zu gelangen.

Vor dem Ukraine-Krieg gab es in der EU drei Dutzend LNG-Terminals. Die größten stehen in Großbritannien, Spanien, Italien, Bel-

gien und den Niederlanden. Deutschland hatte bis vor kurzem keine Terminals, denn schon die Anlagen in den Niederlanden und Belgien, die über Pipelines für Deutschland erreichbar sind, waren früher stark unterausgelastet, der Auslastungsgrad für alle EU-Terminals betrug im Jahr 2020 nur 40 Prozent. Damals bezog Deutschland, wie dargestellt, mehr als die Hälfte seines Erdgases über Pipelines aus Russland.

Mit dem LNG-Beschleunigungsgesetz hat die Bundesregierung im Mai 2022 eine Vielzahl von Terminal-Standorten ausgewiesen. Für ihren Bau bzw. ihre Miete stellte sie knapp drei Milliarden Euro bereit. Die Standorte für insgesamt acht schwimmende FSRU-Terminals und vier feste Terminals sind Wilhelmshaven, Brunsbüttel, Stade, Hamburg, Rostock, Lubmin und Emshaven (in den Niederlanden für Deutschland). Hinzu kommt ein privates FSRU-Terminal bei Lubmin. Vier der FSRU wurden „optioniert“, d. h. es wurden oder werden dafür Charterverträge abgeschlossen, zwei FSRU (in Wilhelmshaven und Lubmin) wurden um die Jahreswende 2022/2023 eröffnet. Die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns hat zusätzlich im Februar 2023 die Planung eines gigantischen privaten LNG-Offshore-Terminals mit einer Kapazität von 38 Milliarden m³ pro Jahr vor der Küste von Rügen bekanntgegeben (Tagesspiegel vom 16.02.2023). Es wäre das größte der Welt.

Seitens der Bundesregierung gibt es bislang keine detaillierten Angaben über das dem LNG-Beschleunigungsgesetz zugrundeliegende Mengengerüst. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ließ am 16.02.2023 eine Frist verstreichen, um gegenüber dem Haushaltsausschuss des Bundestages endlich Zahlen vorzulegen, die den Bedarf an LNG-Terminals genauer darlegen (Lobby Control 2023). Auf der Basis eigener Rechnungen halten nicht nur die Umweltverbände, sondern auch Expert*innen aus der Wissenschaft – und offensichtlich selbst die deutschen Gasnetzbetreiber – die Planungen für deutlich überdimensioniert. Nach den Gasnetzbetreibern würde der Bau aller geplanten LNG-Terminals zu Importkapazitäten führen, mit denen der Gasbedarf bereits ab dem Gaswirtschaftsjahr 2024/2025 nicht nur vollständig über LNG-Importe gedeckt werden könnte, sondern bis zum Jahr 2030 würde „durch die zunehmende Überdeckung

bis zu einem Drittel der LNG-Importe nicht inländisch genutzt werden“ (FNB Gas 2022, S. 58). Hierbei war das Mega-Terminal vor Rügen noch nicht einmal berücksichtigt.

Dezidiert kritisiert eine Studie des New Climate Institute (2022) die ständig wachsende Liste der geplanten LNG-Terminals an den deutschen Küsten. Insgesamt summierten sich danach die Kapazitäten (auch hier ohne Rügen) auf 73 Milliarden m³ pro Jahr. Das wären rund 50 Prozent mehr, als die Bundesrepublik jemals aus Russland importiert hat (46 Milliarden m³ pro Jahr). Die Wissenschaftler*innen verweisen darauf, dass der Gasverbrauch in Deutschland im Jahr 2022 mit geschätzt 83 Milliarden m³ etwa 12 Prozent niedriger lag als 2021, hervorgerufen durch Sparanstrengungen und milde Temperaturen. Um den Pfad zum vereinbarten deutschen Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2045 zu erreichen, müsste der deutsche Gasverbrauch jedoch stetig weiter reduziert werden – gegenüber dem heutigen Niveau bis 2030 um etwa ein Fünftel, bis 2035 um die Hälfte und bis 2045 auf fast null.

Der Klimaschutz spricht dafür, so wenig LNG wie möglich zu importieren. Alleine die sieben wahrscheinlichsten LNG-Projekte würden laut DUH (2022) bei Laufzeiten von jeweils zehn Jahren für FSRU und bei festen Terminals bis zum zugelassenen Enddatum im Jahr 2043 insgesamt 2,1 Milliarden Tonnen CO₂ verursachen und damit drei Viertel des deutschen Treibhausgas-Restbudgets aufzehren (bei dieser fiktiven Budgetrechnung würde die Erderwärmung laut IPCC mit einer Wahrscheinlichkeit von 83 Prozent auf 1,7 Grad begrenzt).

Seit geraumer Zeit argumentieren Bundesregierung und Terminal-Betreiber, bei Klimaschutzbedingt sinkenden Gasverbräuchen könnten die LNG-Terminals auf „grünen Wasserstoff“ umgestellt werden. Doch „H₂-Ready“ ist eine Nebelkerze. Die Terminals dürfen nach dem LNG-Beschleunigungsgesetz bis ins Jahr 2043 für LNG genutzt werden. Eine Umrüstung auf Wasserstoff ist ohnehin technisch kaum möglich, denn Letzterer muss auf ca. –253 statt auf –163 Grad Celsius wie Erdgas gekühlt werden, was vollkommen andere Anforderungen an Verdampfer, Leitungen und Speicher stellt (Fraunhofer ISI 2022). Die Umstellung der Terminals auf in Ammoniak gebundenen grünen Wasserstoff wäre von den Temperaturen her zwar einfacher. Allerdings gilt die dadurch

notwendige Rückgewinnung des Wasserstoffs als enorm verlustreich und steckt technisch noch in den Kinderschuhen.

Für den Ersatz von konventionell hergestelltem Ammoniak durch importiertes „grünes Ammoniak“ wären die Terminals weit überdimensioniert. Der Ammoniak-Verbrauch in Deutschland beträgt jährlich ca. 3 Millionen Tonnen im Jahr. Sie entsprechen etwa 4,16 Milliarden m³ Ammoniak. Da ein FSRU eine Anlandungskapazität von etwa 5 Milliarden m³ Erdgas hat, würde die Nachnutzung, wollte man hierzulande das bisherige Ammoniak stofflich mit grünem Ammoniak ersetzen, nur ein einziges FSRU beanspruchen. Auch ob es in Größenordnungen neue Ammoniak-Anwendungen geben wird, etwa im Schiffsverkehr, bleibt fraglich. Dagegen sprechen geringe Wirkungsgrade, hohe Korrosivität sowie eine Vergiftungsgefahr bei Havarien.

Die globalen Auswirkungen des LNG-Booms werden in der aktuellen Debatte stark unterbelichtet. Aufgrund der schädlichen Umweltauswirkungen des Frackings protestieren indigene Gruppen und Menschenrechtsaktivist*innen aus dem Westen Kanadas oder aus dem Küstengebiet von Louisiana gegen LNG-Exporte nach Europa (Gaudreault 2022, Schaudwet 2022). Die geplanten LNG-Importe aus Katar ordern bei einem autokratischen Regime, die aus dem Senegal verhindern einen Umbau der dortigen Wirtschaft hin zu Erneuerbaren Energien (junge Welt vom 09.09.2022). Über die schlechte Klimabilanz hinaus ziehen sie auch die natürliche Umwelt um die Lagerstätten in Mitleidenschaft.

Der LNG-Boom hat auch einen sozialen Preis, den vielfach andere bezahlen: Russland ist, wie erwähnt, aufgrund fehlender Infrastruktur nur sehr begrenzt in der Lage, bisher für Europa bestimmtes Erdgas in andere Teile der Welt umzuleiten (im Gegensatz zur flexibleren Logistik beim Erdöl). Das ist ein wesentlicher Grund dafür, dass die zusätzliche europäische Nachfrage nach LNG die globalen Erdgas-Preise extrem nach oben getrieben hat. Obwohl sie inzwischen wieder gesunken sind, liegen sie im Februar 2023 noch beim Dreifachen dessen, was etwa 2020 zu bezahlen gewesen wäre. Darunter leiden vor allem die Menschen in Staaten, die weitaus ärmer sind als die EU-Länder, so etwa Pakistan, Sri Lanka oder Bangladesch.

Wie kann nun der LNG-Verbrauch eingedämmt werden, wie lässt sich dauerhaft Gas sparen? Mittelfristig sind die Minderung des Wärmeverbrauchs und der Umstieg auf Erneuerbare Energien der größte Hebel. Im Wärmebereich geht es vor allem um die bessere Isolierung von Gebäuden und die Installation von Wärmepumpen. In der Industrie müssen Wärmeanwendungen so weit wie möglich elektrifiziert werden.

Als Schlussfolgerung bleibt festzuhalten: Der LNG-Bezug muss minimiert werden. Feste Terminals sind eine Sackgasse, auch weil sie sich wirtschaftlich erst über 30 Jahre amortisieren würden, weil sie somit Lock-in-Effekte verursachen, wenn sie erst einmal gebaut sind, während die gecharterten FSRU wieder zurückgegeben werden können, wenn sich der Gasverbrauch verringert. Erstere würden bei erfolgreichem Klimaschutz zu „stranded investments“, im schlechtesten Fall entstünden neue Pfadabhängigkeiten zugunsten fossiler Rohstoffe.

4.4 Halbherzige Übergewinnabschöpfung reformieren

Die globale Knappheit an kurzfristig verfügbarem LNG und LNG-Transportkapazitäten sowie die Neustrukturierung der Lieferbeziehungen für andere Energieträger ließ den Großhandelspreis für Gas und (in einem geringeren Umfang) auch für Kohle und Erdöl explodieren. Diese Preisrallye bescherte etlichen Großkonzernen, Energieerzeugern und -anbietern erhebliche leistungslose Extragewinne, über die Verbindung des Gasmarktes zum Strommarkt auch im Elektrizitätsbereich, wo die Strompreise ebenfalls in bislang unerreichte Höhen kletterten. Die Übergewinnabschöpfung in Deutschland erfolgte nur am unteren Rand der ohnehin schwachen EU-Vorgaben, robuste und gerechtere Modelle für die Zukunft müssen entwickelt und erkämpft werden.

Einen relevanten Anteil an den zeitweilig extrem hohen Gaspreisen dürfte neben der allgemeinen Gasknappheit auch die Einkaufspolitik der Bundesregierung gehabt haben. So wurde die Trading Hub Europe (THE), ein Gemeinschaftsunternehmen der deutschen Ferngasleitungs-

Netzbetreiber, von dieser beauftragt, mit Hilfe eines KfW-Kreditrahmens von 15 Milliarden Euro Gas am Markt zu kaufen, um die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben zur Speicherbefüllung zu unterstützen (siehe Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes vom 26.04.2022). Die THE-Einkaufspreise für 9,5 TWh Gas lagen zwischen dem 10.03. und dem 01.06.2022 bei rund 150 Euro/TWh, obgleich der durchschnittliche Spotmarktpreis in diesem Zeitraum um lediglich 100 Euro/MWh schwankte (Deutscher Bundestag 2023). Im Sommer 2022 kaufte THE mit knapp 50 TWh deutlich größere Mengen Gas. Allein dieses enorme Kaufvolumen in kurzer Zeit dürfte nicht nur den Gaspreis weiter nach oben getrieben haben. Die im Gashandel unerfahrene THE (zumindest, was große Mengen betrifft) versäumte es auch, zeitnah längerfristige Lieferverträge für das eingespeicherte Gas abzuschließen. Da die Marktpreise für den Verkauf am zentraleuropäischen Markt nach Befüllung der Speicher deutlich sanken (etwa im Januar 2023 auf rund 60 Euro/MWh), ist nun mit Milliardenverlusten für den Bundeshaushalt zu rechnen. Immerhin dürfte dieses Versäumnis auch zu niedrigeren Preisen für die Verbraucher*innen führen.

In Zeiten extremer Gasknappheit, ergänzt durch eine hohe ausländische Stromnachfrage (u. a. aufgrund nicht einsetzbarer französischer AKW), führt das herrschende Strommarktdesign zu leistungslosen Extraprofiten. Die hohen Preise signalisieren einerseits Knappheit und führen zum erwünschten Effekt, Energie einzusparen, indem preisbedingt die Nachfrage sinkt. Gleichzeitig realisieren aber die Erzeuger von Strom aus Atom-, Kohle- und Erneuerbaren-Energien-Anlagen enorme Extragewinne auf Kosten der Verbraucher*innen. Denn wie bei fast allen anderen Märkten setzen modelltheoretisch nicht die durchschnittlichen Erzeugungskosten der einzelnen Produzenten den Preis für die Marktteilnehmer. Vielmehr setzt der sogenannte kurzfristige Grenzpreis des teuersten Erzeugers, der zum Zuge kommt, um die aktuelle Nachfrage zu bedienen, den Preis für sämtliche Anbieter. Da die letzten Kraftwerke, die zur Deckung der Stromnachfrage noch benötigt werden, in den letzten Monaten fast ausschließlich Gaskraftwerke waren, trieb der teure Gaspreis den einheitlichen Großhandelspreis nach oben. Krisengewinner in solchen Zeiten waren alle anderen

Stromproduzenten, schließlich änderten sich ihre deutlich niedrigeren Erzeugungskosten kaum.

Mit dem Ziel, krisenbedingte Extragewinne abzuschöpfen, setzte der EU-Ministerrat bereits Ende September 2022 eine Erlösobergrenze für Produzenten von Atom-, Braunkohle- und Ökostrom (Verordnung des Rates 2022/0289 [NLE] vom 30.09.2022). Sie dürfen an den Großhandelsmärkten maximal 180 Euro/MWh einnehmen. Alles darüber hinaus sollen die Mitgliedsstaaten zu mindestens 90 Prozent abschöpfen und umverteilen. Zum Vergleich: An den Handelsmärkten lag der Spitzenpreis im August bzw. Anfang September 2022 bei Werten zwischen 500 und 700 Euro/MWh, während man im Jahr 2021 durchschnittlich ein Zehntel davon bezahlte. Ursache für die Preisrallye waren die absurd hohen Gaspreise.

Bundesregierung und Koalitionsfraktionen setzten die europäischen Vorgaben gemeinsam mit der Gesetzgebung zur Strompreisbremse um. Statt der erwähnten einheitlichen Erlösobergrenze von 180 Euro/MWh für alle Erzeugungsarten gelten seit 1. Dezember 2022 allerdings abgestufte und niedrigere Erlösobergrenzen als im Ratsbeschluss, die sich stärker an den tatsächlichen Kosten der jeweiligen Erzeuger plus einem angemessenen Gewinn orientieren sollen. Abgeschöpft werden Wind-, Photovoltaik (PV)- und Wasserkraftanlagen, Abfallverbrennungsanlagen sowie Atom- und Braunkohlekraftwerke. Die Auslöseschwellen für die Abschöpfung fallen allerdings immer noch großzügig aus, auch weil es einen „üppigen Sicherheitszuschlag“ (Originalzitat BMWK) von 30 bzw. 40 Euro/MWh gibt. Zur Einordnung: Der gesamte durchschnittliche Großhandelspreis im Jahr 2020 betrug 30,50 Euro/MWh (Bundesnetzagentur 2021). Bei der aktuellen Abschöpfung werden nur jene Gewinne, die jeweils über Erlösobergrenzen plus Sicherheitszuschlag liegen, zu 90 Prozent vom Staat kassiert – wenn sie denn überhaupt anfallen.

Und genau das tun sie nicht. Aufgrund der wieder gefallenen Strompreise machen die vom Staat abgeschöpften Beträge lediglich wenige Millionen Euro aus. Zwar lagen die Großhandelspreise im Februar 2023 immer noch beim rund Dreifachen des Preisniveaus von 2021. Doch der lasche Abschöpfungsmechanismus führt dazu, dass bei äh-

lichen Kosten wie 2021 weiter Extragewinne kassiert werden. Zudem hatte sich die Energielobby – vom Ökostromverband über RWE & Co. bis zu den AKW-Betreibern – noch ein Entgegenkommen von der Politik organisiert: Nach Verbandsprotesten wurde die vorgesehene rückwirkende Abschöpfung, die es ursprünglich ab dem Frühjahr 2022 geben sollte, auf den Zeitraum ab Anfang Dezember 2022 verkürzt. Damit fällt die Zeit vom Frühjahr bis Herbst 2022, in dem die „Zufallsgewinne“ besonders umfangreich sprudelten, unter den Tisch. Zudem ist die Abschöpfung auf den 30. Juni 2023 befristet. Eine Verlängerung ist laut Gesetz höchstens bis zum 30. April 2024 möglich, nach letzten Informationen will die Bundesregierung darauf sogar verzichten (Schlandt 2023).

Im Ergebnis kann sich RWE über einen Rekordgewinn für 2022 freuen. Auf der Basis vorläufiger Zahlen verdoppelte sich das Konzernnettoergebnis im Vergleich zu 2021 auf 3,2 Milliarden Euro (ntv.de vom 25.01.2023). Schon das Ergebnis im Jahr 2021 (in dem die Strompreise im Herbst stark anstiegen) lag deutlich über dem von 2020.

Extragewinne (oder „windfall profits“) fielen kriegs- bzw. krisenbedingt nicht nur im Strommarkt an. Auch Mineralöl- und Gaskonzerne sowie Raffinerien haben exorbitant profitiert – und verdienen noch weiter. Allein der US-Ölriese Exxon erzielte im vergangenen Jahr einen Gewinn von 56 Milliarden Dollar (tagesschau.de vom 31.01.2023). In Brüssel hatte der Ministerrat im September 2022 darum gemeinsam mit den Vorgaben zur Preisbremse und Übergewinnabschöpfung im Strommarkt auch Mindestvorgaben dafür gemacht, wie deren temporäre Sondergewinne anteilig abgeschöpft werden sollen. Die Regeln fielen allerdings extrem schwach aus: Firmen, die mit fossilen Brennstoffen handeln, wird in diesem und nächsten Jahr zugestanden, dass ihre Gewinne 20 Prozent über den durchschnittlichen Gewinnen der Jahre 2018 bis 2021 liegen dürfen. Das ist großzügig, aber eventuell noch mit dem zu betretenden juristischen Neuland zu rechtfertigen. Alle Profite, die darüber liegen, sollen aber lediglich zu „mindestens 33 Prozent“ abgeschöpft werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert eine Abschöpfung von 80 Prozent dieser Übergewinne.

Leider wich die Ampel-Koalition in der nationalen Umsetzung keinen

Millimeter von dieser konzernfreundlichen Mindestvorgabe ab. Nach den im EU-Energiekrisenbeitragsgesetz vom 16. 12.2022 beschlossenen Regeln werden die zusätzlichen Einnahmen des Bundes aus dieser „Solidaritäts-Abgabe“ auf nur ein bis drei Milliarden Euro jährlich beziffert. Es könnte ein Vielfaches sein, legt eine Studie für die Rosa-Luxemburg-Stiftung nahe, würden Bemessungsgrundlage und Abschöpfungssatz im Sinne jener gestaltet, die die hohen Energiepreise seit Monaten tragen müssen (Trautvetter/Kern-Fehrenbach 2022). Auch dieses Gesetz ist befristet, und zwar auf die Wirtschaftsjahre 2022 und 2023.

Energiemärkte, wie sie heute organisiert sind, werden – insbesondere bei externen Schocks wie dem Ukraine-Krieg und den damit verbundenen Sanktionen – regelmäßig leistungslose Extragewinne generieren. Denn schließlich sind die erzielbaren Preise für die meisten Akteure in Zeiten geringen Angebots nicht von ihren Kosten, sondern von Knappheiten bestimmt, die sich in preisbestimmenden Grenzkosten anderer, teurerer, aber benötigter Anbieter ausdrücken. Nicht nur die meisten Stromerzeuger oder Raffineriebetreiber können so an der Energiekrise immens viel verdienen. Auch private Unternehmen in den Gaslieferländern wie den USA oder staatliche Energieversorger in Norwegen freuen sich über zusätzliche Milliardeneinnahmen. So hat der US-Konzern Exxon Mobil mit 55,7 Milliarden US-Dollar den höchsten Gewinn seiner Geschichte erzielt, 140 Prozent mehr als im Vorjahr (Handelsblatt vom 31.01.2023). Übertroffen wird er noch vom staatseigenen norwegischen Gaskonzern Equinor. Der konnte 2022 ein Nettoergebnis von 78,8 Milliarden US-Dollar einfahren – 2,3-mal mehr als im Vorjahr (Equinor-Presseerklärung vom 08.02.2023).

Das Entstehen solcher Übergewinne muss künftig grundsätzlich verhindert werden. Nicht nur wegen der Umverteilung von Reichtum an sich, sondern auch, um nicht auf kurzfristige Interventionen wie die beschriebenen zeitlich befristeten Übergewinn-Abschöpfungen angewiesen zu sein.

In Brüssel wurde das Problem zumindest erkannt. Im Januar 2023 führte die EU-Kommission eine Konsultation zur Reform des Strommarktdesigns durch, im März 2023 legte sie Reformvorschläge vor. Demnach könnten die am Markt erzielbaren Einnahmen bestimmter

Erzeuger künftig dauerhaft begrenzt werden. Dies wäre ein tiefer, aber zu begrüßender und überfälliger Einschnitt in den Markt. Es ist zu erwarten, dass insbesondere Deutschland versuchen wird, dies zu verhindern. Darauf deutete die Auftaktveranstaltung des deutschen Pendant zum EU-Prozess namens „Plattform Klimaneutrales Stromsystem“ im Februar dieses Jahres hin, auf der sich die deutsche Energiewirtschaft geschlossen gegen Übergewinnabschöpfungen wandte. Die Plattform nahm Anfang März ihre Arbeit unter der Regie des BMWK auf. Das Strommarktdesign wird im Übrigen auch reformiert, um es fit für ein Stromsystem mit einem hohen Anteil Erneuerbarer Energien zu machen.

4.5 Entlastungspakete mit Schwächen

Zur Finanzierung der Anfang Dezember 2022 im Bundestag verabschiedeten Gas- und Strompreisbremsen stellte die Bundesregierung ein Sondervermögen von 200 Milliarden Euro bereit („Doppelwumms“). Mit diesen Mitteln wurde auch die Rettung strauchelnder Gasimporteure wie Uniper finanziert. Die beiden Bremsen schreiben drei vorausgegangene Entlastungspakete fort. Diese umfassten nach Angaben der Bundesregierung bereits ein Volumen von 135 Milliarden Euro, sodass sich die Gesamtkosten der Entlastungsmaßnahmen im Zeitraum zwischen 2022 und 2024 auf bis zu 335 Milliarden Euro belaufen könnten. Aufgrund der überraschend stark gesunkenen Gas- und Strompreise am Großhandelsmarkt (warmer Winter, erfolgreiche Gaseinsparungen) wird wahrscheinlich ein Teil der Mittel nicht in Anspruch genommen werden. Der Klima- und Energiejournalist Malte Kreuzfeldt, ein solider Datenanalyst, schätzte in einer Überschlagsrechnung auf Twitter (18.01.2023), dass die für die Gaspreisbremse eingestellten Haushaltsmittel in Höhe von 40 Milliarden Euro zumindest in diesem Jahr wohl nur zur Hälfte ausgeschöpft werden müssen.

In finanzieller Hinsicht hat die Koalition also fraglos enorme Mittel mobilisiert. Dies ist ein Grund dafür, dass Szenarien nicht eintraten,

nach denen das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2022 bei einem Wegfall russischer Gaslieferungen trotz Ersatzbezugs je nach Rechnung um 5 bis 6 oder gar 12,7 Prozent hätte einbrechen können (Deutsche Bundesbank 2022, Handelsblatt vom 29.03.2022, Prognos 2022). Tatsächlich wuchs es preisbereinigt um 1,9 Prozent. Gleichzeitig betrug laut Destatis im Jahresdurchschnitt 2022 die Inflationsrate 7,9 Prozent. Preistreiber waren vor allem die Energiepreise, gegen die die Bundesregierung mit Entlastungspaketen sowie im Jahr 2023 mit der Gas- und der Strompreisbremse gegensteuerte und -steuert.

Die beiden Preisbremsen leiden jedoch an zahlreichen Mängeln hinsichtlich Datenverfügbarkeit und Transfermechanismen. Der deshalb notwendig gewordene pauschale Rückgriff auf historische Haushaltsverbräuche als Ausgangsbasis aller Berechnungen führte dazu, dass Haushaltsgrößen, Einkommen und energetische Gebäudestandards keine Berücksichtigung finden. Dies stellt nun tendenziell wohlhabende, eher viel Wärme verbrauchende Haushalte bei den Hilfen besser als solche mit geringem Einkommen.

Die Ausgestaltung der Gaspreisbremse im Erdgas-Wärme-Preisbremsengesetz folgte weitgehend den Empfehlungen des Abschlussberichts der von der Bundesregierung berufenen „ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme“ (BMWK 2022c). Sie sollte mit ihren Vorschlägen nicht nur die Gaspreise für private Haushalte und Wirtschaft senken helfen, sondern den Rahmen gleichzeitig so setzen, dass dabei Einsparreize nicht auf der Strecke bleiben. Schließlich musste Deutschland aufgrund der ausbleibenden russischen Lieferungen rund 15 bis 20 Prozent Gas einsparen, da ansonsten Gasspeicher, norwegisches Pipelinegas und LNG-Importe nicht hätten ausreichen können, um mit der Gasmenge über den Winter zu kommen.

Bei der Gaspreisbremse erhalten die Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) bis April 2024 ein Grundkontingent von 80 Prozent des durchschnittlichen Vorjahresverbrauches zum ermäßigten Gaspreis von 12 Cent je Kilowattstunde (Ct/kWh). Die Erstattung durch den Gasversorger für das komplette eingesparte Volumen gegenüber dem Vorjahr erfolgt in Höhe des neuen, meist höheren Gaspreises, also nicht nur in Höhe von 12 Ct/kWh. Wer mehr als 20 Prozent spart,

zahlt damit rechnerisch für die verbrauchte Wärmemenge weniger als 12 Ct/kWh (für Rechenbeispiele vgl. BMWK 2023).

Ähnlich aufgebaut ist die Strompreisbremse: Haushalte und kleinere Unternehmen erhalten 80 Prozent ihres Vorjahresverbrauchs zu einem garantierten Bruttopreis von 40 ct/kWh. Für Verbräuche oberhalb dieses „Basis-Kontingents“ gilt der höhere (Markt-)Preis. Vergleichbare Regeln wurden für die Industrie aufgestellt (Strompreisbremsegesetz vom 20.12.2022, BGBl. I S. 2512).

Für die Mehrheit werden die Pakete dieses Jahr für Entspannung sorgen, sparen doch viele Haushalte angesichts hoher Energiepreise und wegen des vergleichsweise milden Winters schon jetzt 15 bis 20 Prozent Gas und Wärme ein. Problematisch bleibt es dennoch für jene Haushalte, deren Mitglieder bereits in der Vergangenheit die Heizung herunterdrehen mussten, etwa, weil sie wenig Einkommen beziehen, aber nicht zu jenen Transferleistungs-Bezieher*innen gehören, bei denen der Staat die Wärmekosten übernimmt. Oder jene, die in besonders schlecht gedämmten Häusern leben bzw. aus Gründen des Alters oder der Gesundheit mehr Wärme brauchen. Sie alle werden besondere Mühe haben, nun 20 Prozent Gas einzusparen – womit sie in jenen teuren Verbrauchsbereich rutschen, in dem der Marktpreis zu zahlen ist.

Unberücksichtigt bei der Gaspreisbremse blieb der im Abschlussbericht der ExpertInnen-Kommission als Prüfauftrag an die Bundesregierung formulierte Vorschlag, eine Obergrenze für das subventionierte Grundkontingent einzuziehen (BMWK 2022c). Diese Obergrenze sollte – angesichts fehlender Daten für gezieltere haushalts-spezifische Unterstützungen – verhindern, dass beispielsweise reiche Hausbesitzer*innen mit hohem Luxusverbrauch im Wärmebereich ebenfalls 80 Prozent ihres bisherigen Gaskonsums staatlich subventioniert beziehen können. Das gewerkschaftsnahe Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hatte dafür einen konkreten Vorschlag unterbreitet, der auch mit vorhandenen bzw. unkompliziert und zeitnah erhebbaren Daten umsetzbar gewesen wäre (IMK 2022). Danach hätte eine solche Obergrenze je nach Ausgestaltung bei 15.000, 20.000 oder 25.000 kWh Gasverbrauch liegen können.

Neben einer solchen Obergrenze gäbe es ein weiteres Instrument, um die Gaspreisbremse ökologisch zielgenauer und sozial gerechter, also weniger zur Gießkanne zu machen: die schon von der ExpertInnen-Kommission vorgesehene Abschöpfung des geldwerten Vorteils der Gaspreissubvention über die Einkommenssteuer bei Gutverdiener*innen. In früheren Gesetzentwürfen waren dabei Freibeträge des zu versteuernden Einkommens in Höhe von 75.000 Euro als Einzelperson bzw. 150.000 Euro bei zusammen veranlagten Ehegatt*innen zu finden. Tatsächlich wurde aber im Jahressteuergesetz 2022 nur eine Abschöpfung analog zur geänderten Solidaritätsabgabe beschlossen. Sie berührt nur noch sehr hohe und höchste Einkommen, dürfte also als Korrektiv ungeeignet sein.

Die ExpertInnen-Kommission sah ebenfalls das grundsätzliche Problem des relativen 80-Prozent-Deckels, der im Ansatz nicht nur unpräzise ist, sondern gemessen an der Wirkung auch teurer als nötig. Sie plädiert darum perspektivisch für „sozial-differenzierte Direktzahlungen“ an die Haushalte. Diese seien der „grundsätzlich beste Mechanismus“. Dies sei derzeit allerdings nicht umsetzbar, da es dafür keine entsprechende staatliche Infrastruktur gäbe. Tatsächlich existiert trotz der jahrelangen Debatte um Instrumentenvorschläge wie dem „Klimageld“ zur Rückverteilung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung (vgl. MEMORANDUM 2019) immer noch kein Transfermechanismus für derartige Direktzahlungen. Die Ampel-Koalition hat dergleichen verschlafen, was sich nun rächt. Ebenso fehlen verknüpfte Daten zur Wohnungsbelegung, zum Einkommen und zum energetischen Zustand der Gebäude. Nur Datenschützer*innen mögen darüber nicht unglücklich sein.

In Österreich dagegen wurde in weniger als einem Jahr ein Direktzahlungsweg per Überweisung und Konsumgutschein eingeführt. Ausgezahlt wurden ein Klimabonus aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung sowie ein Teuerungsausgleich im Jahr 2022 in Höhe von 500 Euro pro Erwachsenen und 250 Euro pro Kind und Jugendlichen. Es floss an insgesamt fast 9 Millionen Personen. Seit diesem Jahr wird der Klimabonus in Österreich regional gestaffelt, und zwar in Abhängigkeit davon, wie gut die Infrastruktur und die öffentliche Anbindung

am Wohnort ist. Die regionale Staffelung erlaubt eine bessere Zielgerichtetheit auf vulnerable Menschen (Öko-Institut 2023).

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert, dass in Deutschland spätestens bis zur Heizsaison 2023/24 die Daten erhoben und so aufbereitet werden, dass etwaige Hilfen in Form von sozial zielgerichteten Direktzahlungen fließen können. Ergänzend ist schnellstens der zugehörige Zahlungskanal einzurichten. Die Ausgestaltung der Energiepreisminderungen müsste entsprechend angepasst werden.

Die notwendigen 200 Milliarden Euro Unterstützung stehen – als weitgehende Kreditfinanzierung aus dem Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) – in Konkurrenz zu Mitteln, die eigentlich zusätzlich für einen beschleunigten sozialökologischen Umbau benötigt würden. Der Fonds ist einmal mehr ein Zugeständnis insbesondere an die FDP, die die Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen blockiert. Würden endlich Reiche stärker zur Kasse gebeten, könnten Arme deutlich stärker unterstützt werden.

4.6 Klima- und Energiewende verzögert

Nach Berechnungen von Agora Energiewende (2023) lagen die deutschen Treibhausgasemissionen im Jahr 2022 bei 761 Millionen t CO₂-Äquivalent und damit auf Vorjahresniveau, was einer Minderung um 38,7 Prozent gegenüber 1990 entspricht. Trotz eines um 4,7 Prozentpunkten geringeren Energieverbrauchs wurde das im Klimaschutzgesetz für 2022 hinterlegte Ziel von 756 Millionen t CO₂-Äquivalent somit verfehlt. Verantwortlich dafür waren vor allem die Auswirkung des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine (höhere Kohle- und Ölverbrennung wegen Gasknappheit und damit höhere spezifische Emissionen) und ein höheres Verkehrsaufkommen. Neben dem Verkehrsbereich verfehlte auch der Gebäudesektor sein festgeschriebenes Sektorziel.

Der Verkehrssektor hat die größten strukturellen Probleme. Schließlich liegt sein Emissionsniveau weiterhin nur geringfügig unter dem von 1990. Die FDP verhindert dennoch selbst kostengünstige Maß-

nahmen zum Klimaschutz wie ein Tempolimit. Ähnlich desaströs ist die Bilanz im Effizienzbereich, vor allem im Gebäudesektor. Die Bundesregierung verschleppt hier seit Monaten das Energieeffizienzgesetz. Mit der letzten Novelle des Gebäudeenergiegesetzes wurden zwar die Anforderungen an den Primärenergieverbrauch für Neubauten auf das sogenannte Effizienzhaus-55-Niveau (EH 55) angehoben, nicht aber die entsprechenden Anforderungen an die Wärmedichtheit von Wänden, Fenstern und Türen. Praktisch kann im Neubau nun mit mehr erneuerbarer Wärme ein unzureichender Wärmeschutz ausgeglichen werden. Das aber könnte perspektivisch die Erzeugungskapazitäten für Erneuerbare Energien überfordern.

Strittig in der Koalition ist selbst, ob es endlich umfassende Effizienzstandards für Sanierungen geben wird, insbesondere für jene Gebäude in einem besonders schlechten energetischen Zustand, wie es die EU-Gebäuderichtlinie nach dem EU-55-Paket vorsieht. Gleichzeitig steht eine solide soziale Absicherung der Wärmewende aus, die dringend notwendig wäre, da viele energetische Sanierungen nicht warmmietenneutral erfolgen und somit den Verdrängungsdruck auf Mieter*innen erhöhen. Gut gemachte und bedarfsgerecht geförderte Sanierungen, bei denen auch die Vermieter*innen angemessen finanziell in die Pflicht genommen werden, würden die Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern und deren Preisentwicklungen erhöhen. Dies käme nicht nur dem Klimaschutz zugute, sondern auch Mieter*innen wie Eigentümer*innen.

Für die jahrelangen Blockaden, an denen das gegenwärtig von der SPD geführte Bauministerium ebenfalls einen Anteil hat, zahlen die Bürger*innen nun einen hohen Preis. Vorrangig ist deshalb, endlich, wie lange angekündigt, das Gebäudeenergiegesetz zu novellieren. Hier müssen die energetischen Anforderungen an Neubauten verschärft und an Bestandsgebäude als Mindesteffizienzstandards überhaupt erstmals formuliert werden. Ferner ist in dem Gesetz die politische Ankündigung der Koalition, dass neue Heizungen ab 2024 zu mindestens 65 Prozent Erneuerbare Energien nutzen müssen, zu verankern und zu konkretisieren. Zudem ist ein Verbot für den Einbau fossiler Heizungen im Neubau zu erlassen und ein Wärmepumpen-Booster für den Bestand zu

zünden. Zur Aufgabenliste sollten auch Energieberatungs-Gutscheine für Verbraucher*innen und eine Ausweitung der Pflicht zur Heizungs-optimierung gehören.

Am 15.01.2023 deckten die Erneuerbaren Energien fast 96 Prozent des Strombedarfs in Deutschland – ein neuer Tagesrekord (BR24 vom 23.01.2023). Im Durchschnitt des Jahres 2022 betrug der Ökostromanteil am Bruttoinlandsverbrauch immerhin 47 Prozent. Doch insgesamt gehen Ökostrom- und Netzausbau trotz fördernder Gesetzesänderungen nur schleppend voran. Der Umsetzungsstau ist inzwischen insbesondere bei Windkraft auf See dramatisch. Seit 2020 sind zu den 7,8 Gigawatt (GW) installierter Leistung keine Anlagen hinzugekommen. Während bei Photovoltaik ein vergleichsweise guter Zubau auf 63 GW zu verzeichnen war, erreichte Wind an Land zwar knapp das Ausbauziel des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) im Jahr 2021 von 57 GW. Allerdings sind die Ausschreibungen für kommende Projekte seit längerer Zeit stark unterzeichnet, was Zielverfehlungen für die nächsten Jahre bedeutet. Die Bruttostromerzeugung aller Ökostromanlagen lag im Jahr 2022 mit 256 Terawattstunden (TWh) unter dem EEG-Ziel von 269 TWh. Insgesamt muss der Bestand von Wind- und Solarkraft bis 2030 von zuletzt 128 GW auf 386 GW gesteigert, also verdreifacht werden, will die Bundesregierung die eigenen, mit dem EEG für 2023 nunmehr erhöhten Ziele nicht verfehlen – eine gewaltige Herausforderung.

Der Monitoringbericht der Bundesregierung zum Ausbau der Erneuerbaren Energien im Strombereich 2022 kommt zu dem Ergebnis, dass die aktuelle Zubaudynamik „bei Weitem noch nicht ausreicht, um auf den Zielpfad des EEG 2023 einzuschwenken“ (Deutscher Bundestag 2022). Innerhalb eines solchen Pfades wäre laut Bundesnetzagentur (2023) die „sichere Versorgung mit Elektrizität [...] im Zeitraum 2025 bis 2030 gewährleistet, auch mit einem vollständigen Kohleausstieg bis 2030“.

Es sind weder die Ausbauziele noch die Vergütungsstruktur, die diesen Zielen grundsätzlich entgegenstehen. Hingegen müssen die Vorgaben der EU aus der Notfallverordnung für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung Erneuerbarer Energien (Verordnung [EU] 2022/2577

des Rates vom 22.12.2022) zügig in die Verordnungen und Praktiken der Bundesländer umgesetzt werden, insbesondere diejenigen, die die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren betreffen. Treibend würde es auch wirken, wenn die finanzielle Beteiligung der Standortkommunen an den Erträgen der Ökostrombetreiber bundesweit verbindlich gestaltet und über die im EEG verankerten 0,2 Ct/kWh hinaus erhöht werden würde. Ferner wurde zwar das Ziel, zwei Prozent der Landesfläche für Windenergie an Land bereitzustellen, im Windenergieflächenbedarfsgesetz gesetzlich festgeschrieben. Das Stichjahr ist hier aber erst 2032, und der Fortschritt wird erstmals 2027 überprüft. Angesichts der Zielstellung der Bundesregierung, dass bis zum Jahr 2035 Strom vollständig regenerativ sein soll, müsste dieser Prozess beschleunigt werden.

Gleichzeitig hängt der Netzausbau immens hinter den Plänen zurück. Nach einer Studie von Prognos (2023) waren im dritten Quartal 2022 von den im Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) bis zum Jahr 2030 geplanten 10.413 Leitungskilometern im Höchstspannungsnetz 886 Kilometer realisiert und weitere 656 Kilometer genehmigt. Damit hätten die fertiggestellten Leitungen lediglich rund 9 Prozent der vorgesehenen Leitungskilometer ausgemacht. Auch hier müssen die Verfahren an Geschwindigkeit gewinnen.

Im Wasserstoffbereich haben lange Zeit fehlende abschließende EU-Vorgaben zur Definition von „grünem Wasserstoff“ Investitionen zum Markthochlauf verhindert. Inzwischen hat die EU-Kommission am 10.02.2023 mit dem „Delegierten Rechtsakt für grünen Wasserstoff“ eine komplexe Definition beschlossen. Sie kann von Rat und Parlament noch abgelehnt, aber nicht mehr geändert werden. Das Dokument enthält lange Übergangsfristen bis zu jenen Zeitpunkten (2028, 2030 bzw. 2038), ab denen bestimmte Kriterien zu erfüllen sind, um Wasserstoff als „grün“ vermarkten zu können. Bis dahin kann Wasserstoff demnach auch als „grün“ gelten, dessen Herstellung nicht energiewendend erfolgt. Gerade in der Anfangszeit des Hochlaufs von Elektrolyseanlagen aber – also bei noch vergleichsweise niedrigen Ökostromquoten – wäre es wichtig gewesen, starke Regeln zu haben. Es droht sonst die Gefahr, dass die Wasserstoffherstellung und Nutzung mehr Treibhausgase

freisetzt, als würde Erdgas, Diesel oder Koks weiter genutzt (aufgrund der hohen Umwandlungsverluste und wegen des genutzten Stroms mit hohen fossilen Anteilen).

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hatte im MEMORANDUM 2022 vor zu weichen Kriterien gewarnt. Das könnte angesichts der hohen Verluste über die gesamte Wasserstoff-Erzeugungskette zu energetisch und klimapolitisch kontraproduktiven Wasserstoffprojekten führen. Bei Wasserstoffimporten ist zudem zu befürchten, dass der Aufbau zulasten der erneuerbaren Energieversorgung im Erzeugerland geht. Ähnlich kritisch sind Versuche zu werten, Wasserstoff in der Gebäudewärme einzusetzen, anstatt endlich eine wirksame Offensive für die vielfach effizienteren Wärmepumpen zu starten. Im Übrigen ist bei Investitionen in Energiewende-Technologien (etwa Wasserstoff-Elektrolyseure, aber auch bei der Zellfertigung, vgl. Reçber 2023) die Konkurrenzsituationen mit anderen Staaten zu beachten, etwa mit dem USA. Schließlich hat die US-Regierung erst kürzlich mit dem Inflation Reduction Act ein gigantisches Investitions-Förderprogramm verabschiedet, das Klimaschutz mit protektionistischen Zielen verbindet (vgl. dazu S. 89ff. in diesem MEMORANDUM). Inwieweit der im Januar 2023 von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen vorgestellte „Industrieplan zum Grünen Deal“ (Europäische Kommission 2022a) dagegenhalten kann, bleibt abzuwarten.

In Brüssel wurden im vergangenen Jahr große Teile des EU-55-Pakets politisch vereinbart. Sie wurden in den Trilog-Verhandlungen zwischen EU-Kommission, -Parlament und -Ministerrat an einigen Stellen aufgeweicht, allerdings nicht in der Substanz. So sollen ab 2035 aufgrund verschärfter CO₂-Grenzwerte keine Pkw und leichte Nutzfahrzeuge mit fossilem Verbrennungsmotor mehr zugelassen werden. Seit Mitte Dezember 2022 ist ebenfalls klar, wie das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) reformiert werden wird, um es näher an die Klimaschutzziele von Paris zu bringen, und welche Rolle dabei das neue Grenzausgleichssystem (CBAM) haben wird.

Nach verschiedenen, von der Bundesnetzagentur (2023) zusammengefassten Bewertungen könnte mit dem EU-ETS der Kohleausstieg marktgetrieben bereits 2030 erfolgen, was den Deal der schwarz-grün-

nen NRW-Landesregierung relativiert, die die kürzlich erhöhten Braunkohle-Fördermengen für die nächsten Jahre – denen das umkämpfte Lützerath geopfert wurde – mit einem auf 2030 vorgezogenen Kohleausstieg von RWE als vermeintliche Gegenleistung begründete.

Nicht nur angesichts des marktbasierten Endes der Kohle, sondern auch mit Blick auf den Ampel-Koalitionsvertrag, der ein Ende der Kohleverstromung „idealerweise bis 2030“ anstrebt, werden sich die Debatten um einen vorgezogenen Ausstieg auch in der Lausitz und im Mitteldeutschen Revier verstärken. Obgleich das „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ erhebliche Mittel für den Strukturwandel bereitstellt, waren diese sowie die entsprechenden Planungen auf einen Abschluss zwischen 2035 bzw. 2038 ausgerichtet. Die klimapolitisch erforderliche Beschleunigung dieses Prozesses muss deshalb klug und unter tatsächlicher Beteiligung der Zivilgesellschaft gesteuert werden. Sie sollte in einem novellierten Strukturstärkungsgesetz verankert werden.

Negativ an den bisherigen Verhandlungsergebnissen des EU-55-Pakets ist u. a. zu bewerten, dass die kostenlose Zuteilung der Emissionsrechte an die Industrie langsamer abschmelzen soll als von der Kommission vorgeschlagen und der Klimasozialfonds zur Absicherung des Strukturwandels nun deutlich kleiner ausfallen wird. Deshalb kann das verhandelte Paket immer noch keinen ausreichenden Beitrag der EU zur Erfüllung des Pariser Abkommens leisten, obwohl es insgesamt einen erheblichen Fortschritt darstellt.

Das größte Manko der Dekarbonisierungs-Strategien innerhalb der EU und Deutschlands bleibt weiterhin das Fehlen eines sozial ausgerichteten Suffizienzkonzepts (siehe Kapitel 5). Nur wenn Rohstoffe, Energie und Emissionen dauerhaft und absolut eingespart werden, lassen sich die notwendigen Ziele erreichen. Die Herausforderungen dafür werden bei weiterem Wirtschaftswachstum steigen. Sie lassen sich ohnehin nur bewältigen, wenn die gravierenden Verteilungsungerechtigkeiten bei Einkommen und Vermögen sowie beim Zugang zu Bildung und Infrastruktur deutlich verringert werden. Dies wäre die Voraussetzung dafür, auch jenen kulturellen Wandel und jene Akzeptanz und Gestaltungsbereitschaft auszulösen, ohne die dieser gewaltige Prozess nicht gelingen kann.

Literatur

- Agora Energiewende (2023): Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2022. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2023, Berlin.
- Auswärtiges Amt (2022): Erklärung der G7 und Australiens zu einer Preisobergrenze für Rohöl russischer Herkunft auf dem Seeweg vom 02.12.2022, Pressemitteilung vom 05.12.2022.
- BMWK – Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022a): Dritter Fortschrittsbericht Energiesicherheit vom 20.07.2022, Berlin.
- BMWK (2022b): Fortschrittsbericht Energiesicherheit vom 25.03.2022, Berlin.
- BMWK (Hrsg.) (2022c): Sicher durch den Winter. Abschlussbericht der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme, 31.10.2022, Berlin.
- BMWK (2023): FAQ-Liste zur Gas- und Wärmepreisbremse, 01.02.2023, www.bmwk.de.
- Bundesnetzagentur (2021): Bundesnetzagentur veröffentlicht Daten zum Strommarkt 2020, Pressemitteilung vom 02.01.2021.
- Bundesnetzagentur (2022): Lagebericht Gasversorgung, Stand: 01.09.2022 (13 Uhr), www.bundesnetzagentur.de.
- Bundesnetzagentur (2023): Bericht zu Stand und Entwicklung der Versorgungssicherheit im Bereich der Versorgung mit Elektrizität, Bonn.
- Deutsche Bundesbank (2022): Krieg gegen die Ukraine: Energieembargo könnte deutsche Wirtschaft deutlich schwächen, Online-Beitrag vom 22.04.2022, www.bundesbank.de.
- Deutscher Bundestag (2022): Monitoringbericht der Bundesregierung zum Ausbau der erneuerbaren Energien im Strombereich 2022, Bundestags-Drucksache 20/5139.
- Deutscher Bundestag (2023): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Gasversorgungslage und LNG-Infrastruktur, Bundestags-Drucksache 20/5170.
- DUH – Deutsche Umwelthilfe (2022): Neue Berechnung der Deutschen Umwelthilfe: LNG-Pläne der Bundesregierung würden Großteil des

- deutschen CO₂-Restbudgets verbrauchen – Klimagrenze damit un-
erreichbar, Pressemitteilung vom 19.05.2022, www.duh.de.
- DUH (2023): Gutachten im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe zeigt:
Klimaschäden durch LNG-Importe werden massiv unterschätzt,
Pressemitteilung vom 25.01.2023, www.duh.de.
- Europäische Kommission (2022a): Ein Industrieplan zum Grünen Deal
für das klimaneutrale Zeitalter, Mitteilung COM (2023) 62 final
vom 01.02.2023.
- Europäische Kommission (2022b): EU beschließt fünftes Sanktions-
paket gegen Russland, Pressemitteilung vom 08.04.2022.
- Europäische Kommission (2022c): Gemeinsame Erklärung von Präsi-
dentin von der Leyen und Präsident Biden zur europäischen Ener-
gieversorgungssicherheit, 27.06.2022.
- FNB Gas – Fernleitungsnetzbetreiber Gas (2022): Netzentwicklungsplan
Gas 2022–2032. Konsultation, 16.12.2022, www.fnb-gas.de.
- Fraunhofer ISI (2022): Haben LNG-Terminals eine klimaneutrale Zu-
kunft?, Pressemitteilung vom 03.11.2022, www.isi.fraunhofer.de.
- Gaudreault, Sylvain (2022): Kanadisches LNG ist keine Lösung, Tages-
spiegel Background vom 21.07.2022.
- Greenpeace (2022): LNG – sechs Mythen zu Flüssiggasterminals, On-
line-Beitrag vom 28.04.2022, www.greenpeace.de.
- IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2022):
Obergrenze bei der Gaspreisbremse sorgt für mehr soziale Gerech-
tigkeit, spart Geld und ist administrativ umsetzbar, Pressemitteilung
vom 17.11.2022, www.boeckler.de.
- Lobby Control (2023): Gaslobby-Studie: So reagieren Politik und
Lobbyverbände, Online-Beitrag vom 16.02.2023, [www.lobby-
control.de](http://www.lobby-
control.de).
- New Climate Institute (2022): Pläne für deutsche Flüssigerdgas-Termi-
nals sind massiv überdimensioniert, 08.12.2022, [www.newclimate.
org](http://www.newclimate.
org).
- Öko-Institut (2023): Mehrfamilienhäuser: Der blinde Fleck der so-
zialen Wärmewende, Studie für die Rosa-Luxemburg-Stiftung,
www.rosalux.org.
- Prognos (2022): Folgen einer Lieferunterbrechung von russischem Gas

- für die deutsche Industrie, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), Juni 2022.
- Prognos (2023): 11. Monitoring der Energiewende, Studie im Auftrag der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vbw), Januar 2023.
- Reçber, Sinan (2023): „Förderung für Batterieforschung droht zu verpuffen“, Tagesspiegel Background vom 18.01.2023.
- Schaudwet, Christian (2022): Europas LNG-Durst belastet US-Golfküste, Tagesspiegel Background vom 01.08.2022.
- Schlandt, Jacob (2023): Habeck: Gewinnabschöpfung läuft aus, Tagesspiegel Background vom 02.03.2023.
- Trautvetter, Christoph/Kern-Fehrenbach, David (2022): Kriegsgewinne besteuern. Ein Beitrag zur Debatte um Übergewinnsteuern, Studie des Netzwerk Steuergerechtigkeit im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin.
- Witt, Uwe (2022): Würde die Öffnung von Nord Stream 2 mehr Gas nach Deutschland bringen?, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, www.rosalux.de.
- ZfK – Zeitung für kommunale Wirtschaft (2023): Russische Gasexporte nach Europa fallen auf historisches Tief, Beitrag vom 02.02.2023, www.zfk.de.

5 **Blinde Flecken der Klimapolitik: Suffizienz und klimagerechtes Wohnen**

Suffizienz ist eine oft vernachlässigte, aber notwendige Kernstrategie zur Erreichung der Dekarbonisierung. Ein zentrales Problem in der Debatte um Suffizienz ist, dass Verteilungsfragen nicht ausreichend mitgedacht werden. Suffizienzpolitik kann aber nur erfolgreich sein, wenn die ungleiche Verursachung und Betroffenheit berücksichtigt werden. Dieser Artikel erläutert die Notwendigkeit und die Chancen von Suffizienzpolitik und diskutiert am Beispiel des Gebäudesektors, welche Suffizienzmaßnahmen dazu beitragen können, Ungleichheiten im Sektor zu begegnen. Insbesondere wird die Flächensuffizienz als zentraler Faktor betrachtet, und es werden politische Maßnahmen wie Änderungen von Förderrichtlinien und des Ordnungsrechts, ein institutionalisiertes Wohnungstauschangebot und die Förderung öffentlicher Rechtsformen diskutiert. Durch diese Maßnahmen können Klima- und Verteilungsfragen gleichermaßen berücksichtigt werden.

5.1 Einleitung

Klimaschutzpolitik ist immer auch eine Frage von gerechterer Verteilung, denn zwischen extrem ungleicher Verursachung und Betroffenheit beim Klimawandel liegen international wie auch national buchstäblich Welten. Das politische Fernsehmagazin Panorama („Das Klima und die Reichen“ vom 12.01.2023) hat kürzlich eindrucksvoll vermittelt, wie vermögende Menschen ein Vielfaches mehr an Treibhausgasen verursachen als ärmere. Der Appell an „uns alle“, wegen des Klimaschutzes einen genügsameren Lebensstil zu pflegen, vernebelt die Probleme, wenn die Realitäten ungleicher Verursachung und Betroffenheit beim Klimawandel nicht im Fokus stehen. „Suffizienzpolitik“ zielt auf die Vermeidung von unnötigem und zerstörerischem Naturverbrauch, damit die Lebensqualität für alle Menschen heute und

zukünftig gesichert und weiterentwickelt werden kann. Es geht nachfolgend um die Begründung der Notwendigkeit einer Suffizienzpolitik und um deren Chancen. Klimaschutzpolitik muss nicht nur die technische Transformation zur Dekarbonisierung unterstützen, sondern auch klimafreundliches Verhalten und nachhaltige Lebensstile durch förderliche Rahmenbedingungen ermöglichen. Dabei hängen Erfolg und Wirksamkeit von Suffizienzpolitik davon ab, wie Ungleichheiten auf nationaler und internationaler Ebene berücksichtigt werden.

5.2 Suffizienz als notwendige Kernstrategie zur Dekarbonisierung

In der Nachhaltigkeitswissenschaft gibt es einen Konsens dahingehend, dass *drei Strategien* – Effizienz, Konsistenz und Suffizienz – notwendig sind, um anspruchsvolle Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. *Effizienz- und Konsistenzstrategien* wollen den gleichen Nutzen in der Regel mit innovativeren Techniken auf umweltverträglichere Weise bereitstellen: Bei der *Effizienzstrategie*, indem der Ressourceninput oder der Emissionsoutput bei der Erzeugung des gleichen Nutzens quantitativ verringert wird (Beispiel: Passivhaus im Vergleich zum Durchschnittshaus). Bei der *Konsistenzstrategie*, indem der Ressourceninput oder Emissionsoutput durch neue Technologien so verändert wird, dass sie sich in Naturkreisläufe einbetten lassen (Beispiel: Erneuerbare Energien im Vergleich zu fossiler/nuklearer Energie). *Suffizienzpolitik* zielt dagegen auf *Bedarfssenkung von Ressourcen*, wobei das Verhältnis von Mikro- und Makroebene, aber auch soziale, ökonomische und ökologische Qualitätsziele zu berücksichtigen sind. Eine Definition der Suffizienzpolitik, die von der Working Group III des Weltklimarats IPCC zitiert wird, besagt: „Suffizienzstrategien sind eine Reihe von Maßnahmen und alltäglichen Praktiken, die eine Nachfrage nach Energie, Materialien, Land und Wasser vermeiden und gleichzeitig menschliches Wohlergehen für alle innerhalb der planetarischen Grenzen ermöglichen“ (IPCC 2022, S. 42).

Obwohl das Ziel von „Wohlergehen für alle“ begrüßenswert ist,

werden Fragen der Verteilung oft ignoriert. Die Bedeutung von Suffizienzpolitik ergibt sich vor allem aus den Grenzen und Problemen von Effizienz- und Konsistenzstrategien. In Szenarien für den globalen Energie- und Klimaschutz bis 2050 (z. B. IEA 2021) und für Deutschland bis 2045 (vgl. SCI4climate.NRW 2022) dominieren derzeit der Ausbau Erneuerbarer Energien (Konsistenz) und eine massive Steigerung der Energieproduktivität (Effizienz). Die wissenschaftlichen Szenarien vermitteln oft den Eindruck, dass das 2-Grad-Ziel des Pariser Abkommens von 2015 („well below 2° C“) und sogar das 1,5-Grad-Ziel („keeping 1,5° C within reach“) erreichbar sind, wenn diese Strategien weltweit kraftvoll und mutig umgesetzt werden. Allerdings bleibt die konkrete Umsetzung des Prinzips „Energy Efficiency First“ strittig, auch was ihr Verhältnis zu einer beschleunigten Markteinführung Erneuerbarer Energien angeht (vgl. hierzu die [selbst-]kritische Anmerkung des international herausragenden Energieeffizienz-Experten Kornelis Blok 2023). Außerdem ist unklar, in welchem Umfang je nach Weltszenario umstrittene Technologien wie CO₂-Abscheidung und -speicherung (Carbon Capture and Storage, CCS), CO₂-Filterung aus der Umgebungsluft (Direct Air Capture, DAC) oder Atomenergie verstärkt eingesetzt werden, insbesondere in Sektoren (z. B. Zement, Chemie, Stahl) mit sogenannten schwer vermeidbaren („hard to abate“) Treibhausgasemissionen. Woher, in welchem Umfang, mit welcher Qualität und mit welcher Infrastruktur zukünftig Wasserstoff und darauf basierte Brennstoffe erzeugt, importiert, verteilt und finanziert werden, wirft auch noch zahlreiche ungeklärte Fragen auf (vgl. hierzu European Clean Hydrogen Alliance 2021, IEA 2022 und MEMORANDUM 2022).

Technische Durchbrüche und die Umsetzung von Effizienz- und Konsistenzstrategien sind wichtig für den Klimaschutz, aber reichen *allein* nicht aus. Eine kritische Analyse zeigt, dass eine sozial-ökologische Transformation, um die Welt bis 2050 und Deutschland bis 2045 klimaneutral zu gestalten, tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen erfordert, wie eine Reduktion der PS-starken Automobilität und eine innovative Wohnflächenverteilung. Diese Veränderungen sind für Industrieländer des globalen Nordens und für wohlhabende Klassen in Schwellen- und Entwicklungsländern notwendig. Da Technik allein

für eine klimaneutrale Welt nicht ausreicht, ist es notwendig, weitere Lösungsbeiträge zu finden. In der Literatur finden sich viele Ansätze, von kapitalismuskritischen Positionen bis hin zu systemimmanenten Reformen (vgl. Hennicke 2020). Viele dieser Vorstellungen über Verhaltensänderungen, Lebensstile und nicht nachhaltige Produktions- und Konsumweisen können unter dem Begriff „Suffizienz“ subsumiert werden, der oft als dritte Kernstrategie für eine nachhaltige Entwicklung neben Effizienz und Konsistenz genannt wird. Es bleibt jedoch zumeist unklar, was genau unter Suffizienz verstanden wird und wie *Suffizienzpolitik in der Realität höchst ungleicher Gesellschaften* praktiziert werden kann.

Aufgrund der Konnotation mit „Verzicht“ wird der Suffizienz-Begriff in der Politik vermieden, aus Angst vor politischen Konsequenzen. *Die Notwendigkeit von Suffizienzpolitik ist aber längst unabweisbar, und Ansätze von Suffizienzpolitik – richtig verstanden – werden schon längst praktiziert*, z. B. beim Carsharing, bei der im Koalitionsvertrag festgehaltenen Reduktion von Nutztierhaltungen, die mit einer Senkung des Fleischkonsums verbunden ist, oder beim Verbot der Vernichtung von Retouren im Versandhandel. Es geht darum, klimaverträgliches Verhalten im Gemeinwohlinteresse zu ermöglichen, zu ermutigen und soweit notwendig auch durch Gebote durchzusetzen. Die wissenschaftliche Politikberatung darf in diesem Kontext der Öffentlichkeit und Politik nicht mit rein technikbasierten Klimaschutzszenarien eine illusionäre „Machbarkeit“ von Klimaneutralität bis 2045/2050 vorrechnen, ohne die notwendigen umfassenden transformativen Analysen und die soziale Flankierung in ihre Überlegungen zu integrieren, beispielsweise, wie kontraproduktive Rebound-Effekte bei Produktion und Konsum eingedämmt werden können.

Decarbonisierung erfordert den größten und politisch herausforderndsten Strukturwandel in der kapitalistischen Geschichte. Ohne soziale Flankierung wird dieser Wandel scheitern, wenn er bestehende Ungleichheiten verstärkt und Verlierer*innen produziert. Die Klima-, Energie- und Umweltpolitik steht vor der Wahl, entweder ihre Ziele zu verfehlen oder einen neuen, mutigen Policy Mix 2.0 für eine wirklich gerechte Transformation zu entwickeln.

Suffizienz ist komplexer und schwieriger zu vermitteln als Effizienz- und Konsistenzstrategien. Der zentrale und hier aufgearbeitete Kritikpunkt ist, dass die meisten Analysen von Suffizienzpolitik die *Ungleichverteilung* von Einkommen, Vermögen, Macht und Teilhabe ignorieren. Eine Diskussion über Suffizienz ohne Berücksichtigung sozialer Gerechtigkeit und realer Ungleichheit ist unzureichend. Die Frage, wie viel aus ökologischen Gründen genug ist, führt in einer ungleichen Gesellschaft zu der berechtigten Gegenfrage: *Genug für wen?*

Trotz dieser Problempunkte und begrifflichen Unschärfen braucht es die Suffizienzpolitik. Aber die bisherige Diskussion über Suffizienz ignoriert die Bedeutung sozialer Ungleichheit und Verteilungsfragen. Dadurch hat die Diskussion über Suffizienz Züge von Augenschwermerei, wenn immer wieder nahegelegt wird, dass „wir alle“ die sozial-ökologische Transformation gleichermaßen tragen und Verantwortung für die ökologische Krise übernehmen müssen.

5.3 Schlaglichter ungleicher Verursachung und Betroffenheit

Der neueste Bericht des Club of Rome („Earth for All“) stellt das häufig technisch begründete Bild einer zukünftigen Energie-Transformation und ihrer Klimaschutzmaßnahmen grundlegend in Frage. Im Jahr 2022 forderte der Club of Rome klar: „The rich must pay the bill“ (so Jörgen Randers, Co-Autor von „Earth for All“ in der Bundespressekonferenz am 30.08.2022, Aufzeichnung bei Youtube), was deutlich macht, dass die Verteilungsfrage untrennbar mit der ökologischen Verantwortung verbunden ist und nur ein integrierter Lösungsansatz erfolgreich sein wird.

Der Club of Rome betrachtet die globale Energietransformation als eng verknüpft mit vier anderen fundamentalen Kehrtwenden (bei Armut, Ermächtigung, Ernährung und Ungleichheit) und argumentiert, dass nur ein gemeinsamer Systemwandel erfolgreich sein könne. Die Europäische Kommission hat ebenfalls erkannt, dass der durch die Dekarbonisierung beschleunigte Strukturwandel nur als „just transition“

(gerechter Übergang) erfolgreich sein kann und hat hierzu einen Just-Transition-Mechanismus eingerichtet. In Deutschland muss folglich das Instrumentenbündel für forcierten Klimaschutz überprüft werden, um zu beurteilen, ob es bestehende soziale Ungleichheit verschärft oder vielleicht sogar abbauen kann.

Die Analyse von „Earth for All“ nimmt Abschied von einer vereinfachten Zukunftsvision, bei der es scheinbar „nur“ um die Einhaltung der „Grenzen des Wachstums“ geht – oder wie in EU-Dokumenten oft formuliert wird: „Living well within the limits of our planet“ (EEA & FOEN 2020). Die „planetaren Grenzen“ (vgl. Rockström et al. 2009) gibt es zweifellos, aber wenn sie nicht noch weiter als schon jetzt überschritten, sondern eingehalten werden sollen, muss ein „Riesensprung zu mehr Gleichheit“ (Club of Rome 2022, S. 114) stattfinden:

„Ein extremes Maß an Ungleichheit ist äußerst destruktiv, auch für die Reichen. Es führt zu gesellschaftlicher Stagnation. Es erzeugt Spaltung und Ressentiments. Es begünstigt Verhältnisse, die für alle gefährlich sind. [...] Vor allem aber belegt die Analyse des Earth4All-Modells zweifelfrei, dass finanzielle Sicherheit, Nahrung und Energie für alle nur in einem Szenario mit einer tiefgreifenden Vermögensumverteilung erreicht werden kann.“
(Club of Rome 2022, S. 121)

Es stimmt nachdenklich, dass im deutschen energiewissenschaftlichen und -politischen Diskurs über die Energiewende und die Klimaschutzpolitik – auch bei der wissenschaftlichen Politikberatung und in der Energieszenarien-Community – die neoliberale Fundierung des Instrumentenmix (sogenannte marktwirtschaftliche, über den Preis steuernde Instrumente wie etwa die CO₂-Steuer) lange Zeit mit großer Inbrunst, die Verknüpfung mit Verteilungsfragen jedoch bestenfalls am Rande diskutiert wurde. Erst in jüngster Zeit beginnt sich dies zu ändern, und eine sozial orientierte Rückverteilung („Klimageld“) wird z. B. im Koalitionsvertrag thematisiert. Aber von der Qualität und Radikalität der Systemanalyse sowie von den handlungsorientierten transformativen Implikationen in „Earth for All“ ist die deutsche Energiewissenschaft, respektive die deutsche Energie- und Klimaschutzpolitik, noch sehr weit entfernt. Zur empirischen Illustration werden

nachfolgend einige ausgeprägte Gerechtigkeitslücken in Abbildungen dargestellt, die frappierende, aber in der Regel unterschlagene Trends der ungleichen Verursachung des Klimawandels aufzeigen.

Die Abbildung auf S. 186 illustriert die persönliche Verantwortung von unterschiedlichen Einkommensgruppen am Klimawandel; deutlich wird, dass z. B. in Nordamerika die reichsten 10 Prozent pro Kopf im Durchschnitt etwa 7,5-mal mehr CO₂ verursachen als die unteren 50 Prozent. Vom exklusiven PS-starken Wagenpark über Luxusvillen bis hin zu Privat-Jets und Yachten addieren sich so ein Energieverbrauch und entsprechende Emissionen bei einem Prozent der reichsten Deutschen, der dem der unteren 16 Prozent auf der Einkommensskala entspricht (vgl. Conradi et al. 2022, Oswald et al. 2020). Würde das reichste Zehntel so viel Energie verbrauchen wie Haushalte mit mittlerem Einkommen, könnten 26 Prozent eingespart werden (ebenda).

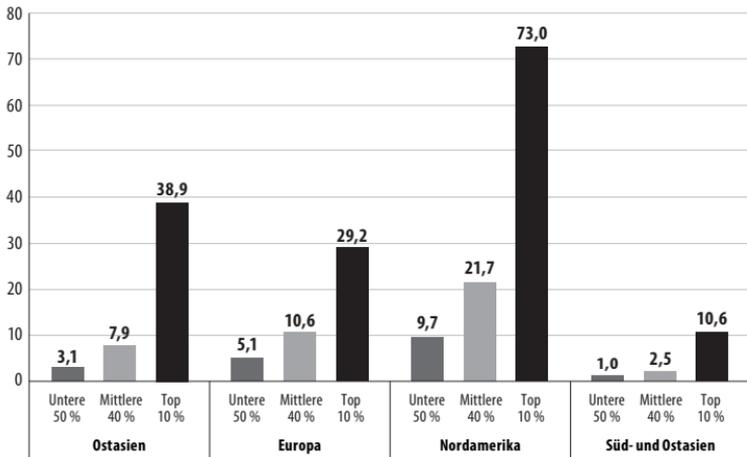
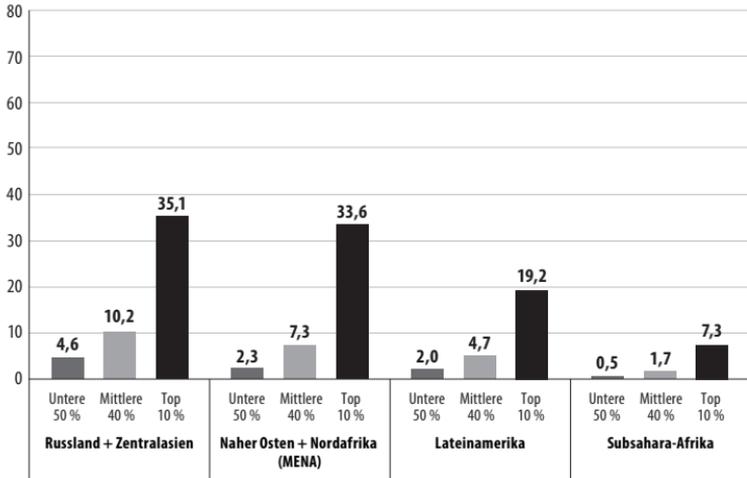
Thomas Piketty und Lucas Chancel haben am World Inequality Lab in Paris die globalen Zusammenhänge von CO₂-Emissionen in unterschiedlichen Ländern und verschiedenen Einkommensgruppen eingehend empirisch untersucht. In einem Artikel aus 2022 resümiert Chancel wie folgt:

„Seit 1990 waren die unteren 50 Prozent der Weltbevölkerung nur für 16 Prozent des gesamten Emissionswachstums verantwortlich, während die obersten 1 Prozent für 23 Prozent der Gesamtmenge verantwortlich waren. [...] Im Gegensatz zur Situation im Jahr 1990 sind heute 63 Prozent der globalen Ungleichheit bei den individuellen Emissionen auf eine Kluft zwischen Niedrig- und Hochemittenten innerhalb der Länder und nicht zwischen den Ländern zurückzuführen.“ (Eigene Übersetzung nach Chancel 2022)

Es erstaunt, dass das dominierende Instrumentarium der Klimaschutzpolitik der EU und Deutschlands diesen Zusammenhang bisher weitgehend ignoriert. Dabei liegt die Frage doch sehr nahe, wie sichergestellt werden kann, „dass Vorschriften, steuerliche Instrumente und andere klimapolitische Maßnahmen die Emissionen der großen Emittenten wirksam angehen. Es gibt keine einfache Antwort auf solche Fragen, aber es scheint, dass die Klimapolitik in den vergangenen Jahr-

Pro-Kopf-Emissionen nach Weltregionen im Jahr 2019

Tonnen CO₂-Äquivalent pro Person und Jahr



Quelle: World Inequality Lab (2021), S. 13

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

zehnten oft überproportional auf Gruppen mit niedrigem Einkommen und niedrigen Emissionen abzielte, während Großemittenten relativ unbeeinflusst blieben“ (eigene Übersetzung nach Chancel 2022).

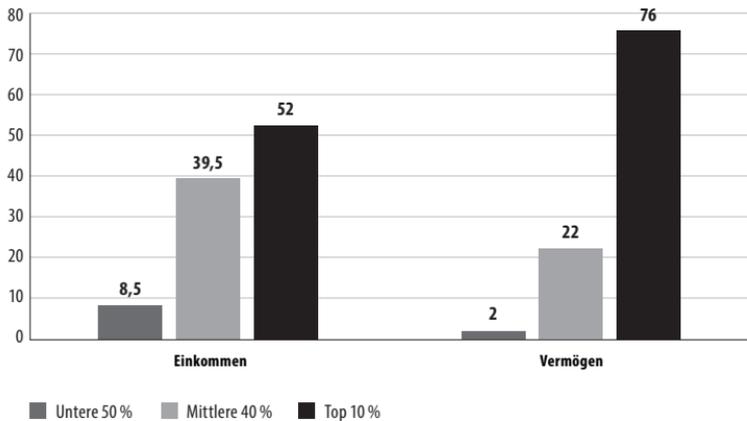
Die marktbasierenden Instrumente in der deutschen und europäischen Energie- und Klimaschutzpolitik – wie CO₂-Preis, CO₂-Grenzsteuer, Innovations- und Modernisierungsfonds, Emissionszertifikate und Stärkung des EU-ETS-Markts – haben die strukturell ungleiche Verursachung bisher nicht berücksichtigt und wirken in der Regel regressiv und deshalb besonders belastend für niedrigere Einkommensgruppen. Die Überlegung einer progressiven CO₂-Steuer nach dem Vorschlag von Piketty, basierend auf persönlichen Emissionen¹, stößt jedoch auf Probleme bei der Erfassung der Steuerbasis und erfasst das Problem nicht an der Wurzel, die in der fundamentalen Ungleichheit in Bezug auf die Einkommens- und Vermögensverteilung besteht. Laut World Inequality Lab (2021) besitzen die reichsten 10 Prozent weltweit 76 Prozent des gesamten Haushaltsvermögens und erzielen 52 Prozent des Gesamteinkommens (vgl. Abbildung auf S. 188).

Die globalen Vermögensungleichheiten haben zur Forderung nach Umverteilung („Ungleichheitskehrtwende“) geführt. So fordert der Club of Rome, dass „die reichsten 10 Prozent einer Gesellschaft nicht mehr besitzen, als es dem Gesamteinkommen der ärmsten 40 Prozent entspricht“ (Club of Rome 2022, S. 103). Oxfam-Daten zeigen, dass die Spaltung zwischen Reich und Arm durch die Corona-Pandemie noch gestiegen ist und sich das „Vermögen der 10 reichsten Männer [...] seit Beginn der Pandemie von März 2020 bis November 2021 verdoppelt“ hat (Oxfam Deutschland 2022, S. 3). Auch Oxfam fordert eine Vermögensumverteilung. Hiervon ist die deutsche Politik jedoch noch weit entfernt. Hinzu kommt: (Um)verteilungspolitische Maßnahmen lösen nicht das Problem der ungleichen Verursachung des Klimawandels auf der Angebotsseite des weltweiten Energiesystems. Auch die klimaschädlichen Investitionsaktivitäten des globalen fossilen

1 Chancel weist darauf, dass gerade beim einen Prozent der Reichsten der überwiegende Anteil (ca. zwei Drittel und mehr) der hohen CO₂-Emissionen aus Investitionen resultiert, d.h. aus Kapitalanlagen in Fabriken, Maschinen etc. (Chancel 2022).

Globale Einkommens- und Vermögensungleichheit 2021

Anteil am Gesamteinkommen oder -vermögen in Prozent



Quelle: World Inequality Lab (2021), S. 4

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

Kapitals müssen schärfer reguliert werden. Allein die von 12 Ölmultis bis 2030 geplanten Investitionen in neue Öl- und Gasfelder würden, wenn realisiert, einen globalen Temperaturanstieg von mehr als 2,7 Grad verursachen (The Guardian, Revealed: the „carbon bombs“ set to trigger catastrophic climate breakdown, 11.05.2022).

Soll Suffizienzpolitik eine wichtigere Rolle als dritte Hauptstrategie für ambitionierteren Klimaschutz und die sozial-ökologische Transformation spielen, dann müssen Indikatoren für soziale Ungleichheit und Unterschiede zwischen Verursachung und Betroffenheit systematischer berücksichtigt werden. Damit die herrschende Energie- und Klimaschutzpolitik die Notwendigkeit von Suffizienzpolitik und ihre Verbindung zur Verteilungspolitik erkennt, besteht allerdings weiterer Analysebedarf. Hilfreich hierfür ist ein Vergleich repräsentativer quantifizierter Zukunftsszenarien mit vergangenen exponentiellen Wachstumstrends.

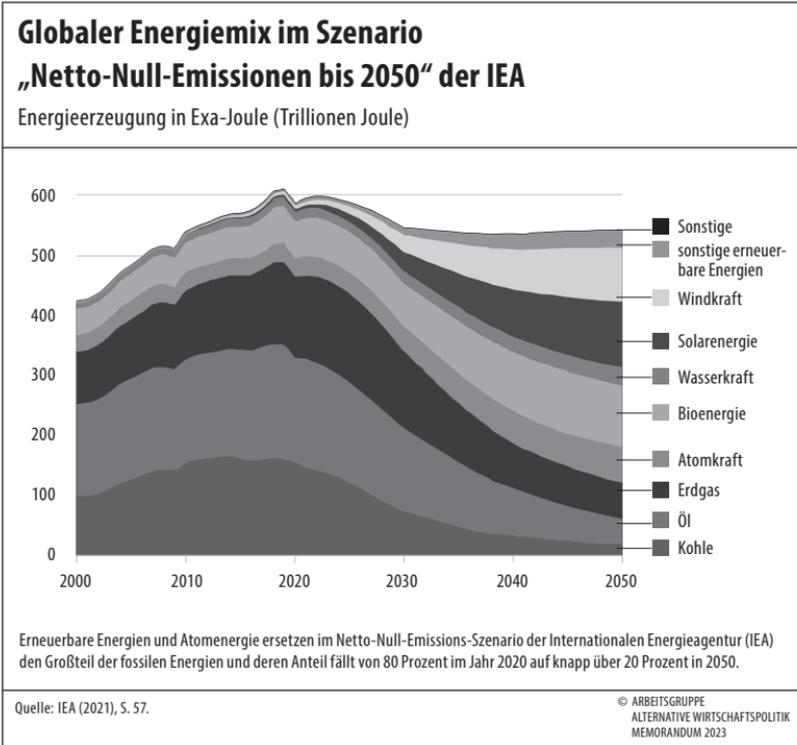
5.4 Die „quantifizierte Zukunft“ der Szenarien vs. „exponentiell wachsende Vergangenheit“

In der Vergangenheit zeigten sowohl die sozioökonomischen Basisdaten (z. B. Bevölkerung, reales BIP, Energieverbrauch) als auch die damit verbundenen Umweltauswirkungen (z. B. CO₂-Emissionen, Versauerung der Ozeane, Verlust an Regenwald) ein exponentielles Wachstum (vgl. Club of Rome 2022, S. 28f.). Dieser historischen Befund kollidiert mit der eigentlich trivialen These, dass auf einem endlichen Globus nicht ständiges exponentielles (Wirtschafts-)Wachstum möglich ist. Oder wie es einige formulieren würden: Nur einer Postwachstumsgesellschaft gehört die Zukunft (vgl. Jackson 2017, Paech 2009, Seidl/Zahrndt 2010, Schneidewind/Zahrndt 2013 als ausgewählte Beispiele „wachstumskritischer“ Publikationen). Aber damit ist weder klar, ob und wie eine Postwachstumsgesellschaft unter kapitalistischen Verwertungszwängen *dauerhaft* funktionieren kann, noch sind die *möglichen Determinanten einer zukünftigen soziotechnischen Entkopplung von BIP und Naturverbrauch hinreichend analysiert*.

Die exponentiellen Wachstumstrends der Vergangenheit stehen *im verblüffenden Gegensatz zum generellen technischen Zukunftsoptimismus von „Net-Zero“-Klimaschutzszenarien bis 2045* (besonders in Deutschland), aber auch bis 2050 weltweit (z. B. IEA), in denen wie selbstverständlich sowohl für Deutschland als Industrieland als auch global eine *absolute Entkopplung* von BIP, Energie und Treibhausgasemissionen errechnet wird. Für den globalen Süden wird dabei relative Entkopplung unterstellt.

Auch das aktuelle Weltenergieszenario der IEA („Net-Zero-Szenario“, vgl. Abbildung auf S. 190), das mit den Zielen des Pariser Abkommens („well below 2° C“) kompatibel sein soll, errechnet die technische Möglichkeit einer absoluten Entkopplung vom weltweiten Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch.

Nach dem Net-Zero-Szenario soll das Welt-BIP jährlich um durchschnittlich 3,1 Prozent wachsen, während der weltweite Primärenergieverbrauch leicht und die CO₂-Emissionen drastisch bis 2050 sinken (vgl. IEA 2021, Annex A). Dies soll durch eine jährliche Steigerungsrate



der Energieeffizienz von 4 Prozent, den Ausbau Erneuerbarer Energien und – erstmalig – durch eine signifikante CO₂-Reduktion durch Verhaltensänderungen im Verkehrs-, Gebäude- und Industriebereich erreicht werden. Es bleibt jedoch fraglich, wie die absolute Entkoppelung von BIP und Energieverbrauch erreicht werden kann, inwieweit Rebound-Effekte die Effizienzsteigerung wieder zunichtemachen, ob die CO₂-Reduktion für die Erreichung des 1,5° C-Zieles ausreicht und ob ein vollausgeschöpftes Energiesparpotenzial durch Suffizienzpolitik den im Net-Zero-Szenario angenommenen massiven Einsatz von Risiko-technologien (z. B. Atomenergie, CCS) vermeiden könnte.

5.5 Suffizienzpolitik: Voraussetzung für Zukunftsfähigkeit und Risikominimierung

Der IPCC-Sonderbericht über die Folgen einer globalen Erwärmung um 1,5 °C enthält einen kurzen, interessanten Abschnitt mit der Überschrift „Verhaltensänderung und Demand Side Management können Emissionen signifikant reduzieren und damit die Abhängigkeit von CDR für eine Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5° C substantziell limitieren“ (eigene Übersetzung nach IPCC 2018, S. 317; CDR bezeichnet Technologien, die CO₂ direkt aus der Atmosphäre entfernen) und führt weiter aus:

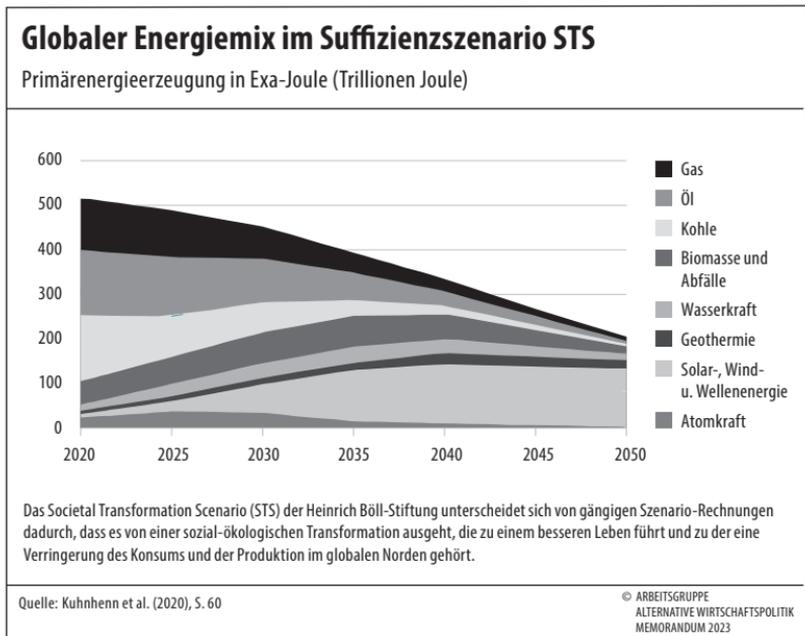
„Politische und finanzielle Interessengruppen könnten Klimaschutzmaßnahmen kosteneffektiver und sozial akzeptabler finden, wenn mehrere Faktoren berücksichtigt werden, die das Verhalten beeinflussen, einschließlich der Ausrichtung dieser Maßnahmen an den Grundwerten der Menschen [...]. Verhaltens- und lebensstilbezogene Maßnahmen und Demand-Side-Management haben bereits zu Emissionsminderungen auf der ganzen Welt geführt und können erhebliche zukünftige Reduktionen ermöglichen [...]. Soziale Innovation durch Bottom-up-Initiativen kann zu einer stärkeren Beteiligung an der Steuerung von Systemübergängen führen und die Unterstützung für Technologien, Praktiken und Richtlinien erhöhen, die Teil der globalen Reaktion zur Begrenzung der Erwärmung auf 1,5° C sind.“ (Eigene Übersetzung nach IPCC 2018, S. 317)

Eine globale Diskussion über Suffizienzpolitiken und ihre quantifizierten Wirkungen, die nach dem IPCC „erhebliche zukünftige Reduktionen“ (ebenda) ermöglichen könnten, hat bisher jedoch nur am Rande stattgefunden. Es existiert bislang nur ein vom IPCC anerkanntes Szenario (*LED-Szenario*), das mit dem 1,5-Grad-Ziel kompatibel ist und zu beobachtende Trends der Energieverbrauchsreduktion systematisch weiter untersucht hat. Es kommt zu dem Ergebnis, dass ein „down-sizing“ des globalen Energiesystems die Umsetzbarkeit einer kohlenstoffarmen Versorgungsseite verbessert und Technologien für „negative Emissionen“ obsolet macht (Grubler et al. 2018).

Kuhnenn et al. (2020) haben im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung eine nachhaltige Zukunftsvision (Sustainable Transformation Szenario/ STS) veröffentlicht, die die Wirkung von Suffizienzpolitiken weltweit in Bereichen wie Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft/Ernährung quantifiziert. Die dabei unterstellten Suffizienzpolitiken gehen auch auf Fragen der Umverteilung von Reichtum ein und setzen auf eine Gesellschaft, die ohne ständiges Wachstum prosperieren kann (ebenda, S. 66).

Die Abbildung auf dieser Seite zeigt im Ergebnis, dass durch eine rigorose Suffizienzpolitik das „down-sizing“ des Energiesystems im STS-Szenario weitergeführt und der globale Primärenergieverbrauch bis 2050 sogar halbiert werden kann. Insofern würde eine konsequente Suffizienzpolitik prinzipiell eine risikofreiere, fast vollständig erneuerbare Energiebasis mit einem minimalen fossilen Restenergiebedarf leichter erreichbar machen.

Repräsentative Szenarien für Deutschland übertreffen den in den IEA-Weltszenarien simulierten absoluten Entkopplungseffekt von Brut-



toinlandsprodukt (BIP) und Energieverbrauch deutlich. Es ist jedoch bemerkenswert, dass fast alle vorliegenden Klimaschutzszenarien für Deutschland mögliche Rebound-Effekte, Verhaltensänderungen und eine Ressourcenwende sowie Strategien der „Circular Economy“ (CE) zumeist großzügig ausklammern (vgl. hierzu UBA 2019, zu erwähnen sind auch die Szenarien in Acatech et al. 2021, die auf den Rescue-Szenarien des Umweltbundesamts aufbauen). Dies wirft jedoch grundsätzliche Fragen auf, da diese Szenarien, obwohl sie auf Annahmen maximaler technischer Effizienz und Konsistenz basieren, zumeist nicht mit dem 1,5-Grad-Ziel kompatibel sind. Daher stellt sich die Frage, wie die Beteuerungen auf der 26. UN-Klimakonferenz in Glasgow, „keeping 1,5 degrees within reach“, in Deutschland eingelöst werden sollen. Neben einer strategischen Suffizienzpolitik, die auf Lebensstil-, Investitions- und Verhaltensänderungen v.a. für Großemittenten zielt, könnten Strategien der CE durch ihre enge Kopplung zum Klimaschutz die anspruchsvollen Ziele der Dekarbonisierung erleichtern (vgl. MEMORANDUM 2022). Hier muss jedoch auf eine Einbeziehung kreislaufwirtschaftlicher Strategien und die Berücksichtigung in einem „transformativen Politikmix 2.0“ verzichtet werden. CE bleibt damit quasi ein Ass im Ärmel für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation und für eine absolute Entkopplung von BIP und Ressourcenverbrauch.

5.6 Suffizienz und klimagerechtes Wohnen

Klima und Verteilungsfragen treffen im Gebäudesektor so stark aufeinander wie in keinem anderen Sektor. Zum einen verfehlte der Gebäudesektor, ähnlich wie der Verkehrssektor, selbst in Zeiten von Corona die angestrebten Sektorziele (Handelsblatt vom 25.08.2021). Gleichzeitig ist eine Emissions- und Ressourcen-Reduktion im Gebäudesektor zwingend, um Klimaziele zu erreichen, nicht zuletzt, weil hier ein Großteil der Emissionen ausgestoßen und ein Großteil der Ressourcen verbraucht wird. Allein in Deutschland verbraucht der Gebäudesektor 517 Millionen Tonnen inländische mineralische Rohstoffe im Jahr

und verursacht gleichzeitig 40 Prozent der Treibhausgasemissionen, wobei 66 Prozent der Emissionen im Wohngebäudesektor verursacht werden und ein vergleichsweise geringer Teil in Nicht-Wohngebäuden (BBSR 2020). Aber nicht nur „die Klimafrage“, sondern auch „die soziale Frage“ hat sich in den vergangenen Jahren im Gebäudesektor zugespitzt. So stiegen die Bestandsmieten in den fünf größten Städten zwischen 2008 und 2018 um 15 Prozent und bei den Neuvermietungen sogar um 50 Prozent, bei einem Anstieg der Nettokaltmiete um durchschnittlich 4,62 Euro pro Quadratmeter (Holm 2019, S. 108). Das nach Einkommen unterste Fünftel aller Miethaushalte gab im Jahr 2021 durchschnittlich 42,6 Prozent des verfügbaren Einkommens für Wohnkosten aus (Destatis 2022b). Hinzu kommt, dass sich durch den Krieg in der Ukraine diese Entwicklungen verschärft haben. Die steigenden Energiekosten treffen den Gebäudesektor als sehr energieintensiven Sektor stark und erhöhen den Druck hin zu einer klimaneutralen und sozialverträglichen Sanierung.

Dabei stehen im Folgenden Suffizienzmaßnahmen im Fokus. Im Vergleich zu Konsistenz- und Effizienzmaßnahmen haben Suffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich das Potenzial, schneller umgesetzt zu werden, da sie nicht auf materielle oder energetische Prozesse angewiesen sind. Insbesondere im Gebäudesektor, wo Veränderungen sehr langsam voranschreiten, bieten Suffizienzmaßnahmen eine sinnvolle Ergänzung, um Prozesse zu beschleunigen, und senken gleichzeitig den Druck, Klimaziele allein durch Konsistenz- und Effizienzstrategien zu erreichen, da Suffizienzstrategien beispielsweise den Endenergiebedarf senken können. Insgesamt greifen Suffizienzmaßnahmen eher den „weichen“ Teil der Transformation im Gebäudesektor auf und werden somit eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der Probleme der sozial-ökologischen Transformation spielen.

5.6.1 Status Quo: Verteilungskonflikte und Ungleichheiten im Gebäudesektor

Wie in Abschnitt 5.2 diskutiert, besteht eine Voraussetzung für die Akzeptanz von suffizienten und sozialverträglichen Politikmaßnahmen

darin, dass vorher evaluiert wird, wer verursacht und wer wie davon betroffen ist. Dafür werden im Folgenden einige Entwicklungen im Gebäudesektor betrachtet.

Die im Abschnitt 5.3 dargestellten steigenden Einkommens- und Vermögensungleichheiten sind stark mit dem Gebäudesektor verknüpft. Dadurch, dass Einkommensungleichheiten in Deutschland in den vergangenen Jahren weiter angestiegen sind (Spannagel/Molitor 2019), hat sich die relative Mietbelastung für bestimmte Gruppen erhöht. Zwar war die Mietbelastungsquote im Durchschnitt im Zeitraum von 2018 bis 2021 rückläufig, da die Nettoeinkommen stärker gestiegen sind als die Kaltmieten, allerdings verändert sich das Bild, sobald man auf die unteren Einkommensdezile schaut. Das erste Einkommensdezil hat demnach eine Mietbelastung von 60 Prozent, das zweite Einkommensdezil eine von 50 Prozent (Cludius et al. 2022, S. 34f.). Diese Tendenz wird sich durch die Inflation, die damit verbundene, rückläufige Reallohnentwicklung (-5,7 Prozent im dritten Quartal 2022 verglichen mit dem Vorjahresquartal, Destatis 2022a), steigende Energiepreise und die damit steigenden Nettowarmmieten noch verstärken. Hinzu kommt, dass nicht alle Gruppen gleichermaßen davon betroffen sind. Der „gender housing affordability pay gap“ beschreibt beispielsweise, warum Frauen* von einer Verknappung von Wohnraum strukturell stärker betroffen sind (Reichle/Kuschinski 2020). Die Frage, wer sich welche Wohnung leisten kann, ist eine Verteilungsfrage, die auch als solche behandelt werden muss.

5.6.2 Wohnfläche als zentraler Faktor

Die Wohnfläche pro Kopf ist in den vergangenen 30 Jahren von 35 auf 47 Quadratmeter angestiegen (Statista). Das hat neben ökologischen Implikationen durch steigenden Materialverbrauch und höhere Emissionen auch soziale Auswirkungen. Denn das Wachstum der Wohnfläche ist nicht gleich verteilt. Die soziale und die ökologische Frage treffen bei der Wohnflächenbegrenzung aufeinander.

Zum einen trägt eine geringere Pro-Kopf-Wohnfläche zu einem geringeren Emissions- und Ressourcenverbrauch bei. „Jeder bewohnte

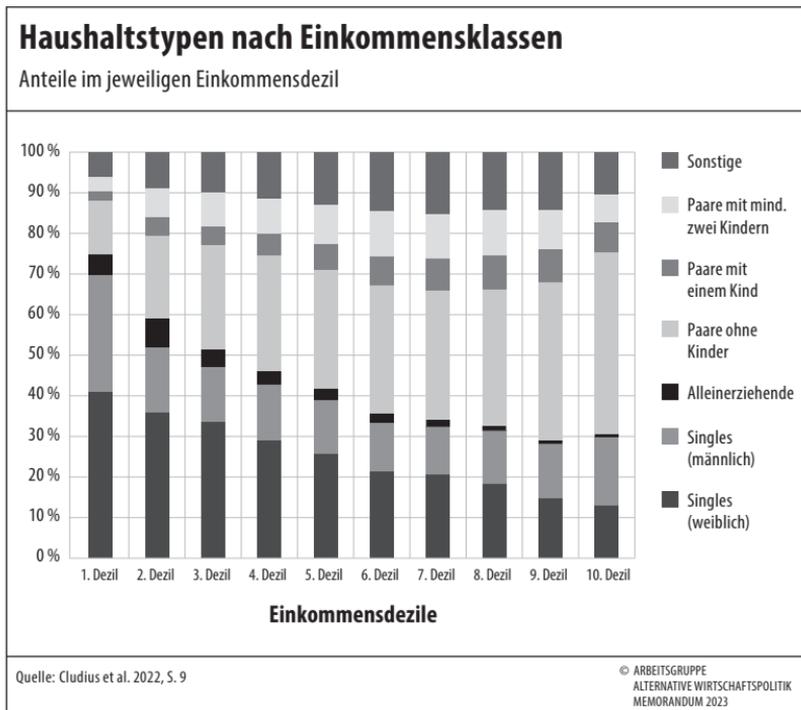
Quadratmeter Fläche in Gebäuden führt zu höherem Energieverbrauch, denn die Fläche wird beleuchtet, beheizt, mit Bodenbelag versehen und möbliert, muss gereinigt und instandgehalten werden“ (UBA 2022). Zum anderen birgt eine Umverteilung von bestehendem Wohnraum das Potenzial, Verteilungskonflikte des höchst ungleich verteilten Wohnraums zu entschärfen. Zwar würde auch ein massiver Neubau den Wohnungsbedarf entschärfen, insbesondere in Städten mit hohem Bevölkerungswachstum. Allerdings sorgt ein massiver Neubau auch für steigende Emissionen und einen steigenden Ressourcenverbrauch, bei dem aktuell zweifelhaft ist, inwiefern dieser mit Klimazielen vereinbar sein kann (Vogt 2021).

Es gibt zwar noch andere potenzielle Stellschrauben der Energieeffizienz, also der Reduktion von Endenergie durch Suffizienzmaßnahmen, wie beispielsweise eine gemeinsame Gerätenutzung und Nutzungsreduzierung. Die Flächennutzung ist allerdings quantitativ und auch in der Literatur der meistgenannte Faktor im Gebäudesektor und damit eine der wichtigsten Stellschrauben (Zimmermann 2022, S. 35), weshalb sich im Folgenden primär auf die Wohnflächensuffizienz konzentriert wird.

Die steigende Pro-Kopf-Wohnfläche in Städten hängt vor allem mit zwei Tendenzen zusammen. Einmal steigt die Anzahl von Ein-Personen-Haushalten, die auf immer größerer Fläche wohnen. „Im Jahr 2018 (Mikrozensus Zusatzerhebung) lag die Wohnfläche pro Kopf in Ein-Personenhaushalten mit 68 Quadratmetern (m^2) um mehr als ein Drittel höher als die Wohnfläche pro Kopf in Zwei-Personenhaushalten mit 49 m^2 “ (Cludius et al. 2022). Zum anderen belegen ältere Haushalte überdurchschnittlich viel Wohnfläche (UBA 2022). Dies hängt vor allem mit dem sogenannten Empty-Nest-Phänomen bzw. Remanenz-Effekt zusammen (Brischke 2018). Das Empty Nest bezeichnet Wohnflächen, die ursprünglich von den Kindern mitbewohnt wurden, nach deren Auszug aber leer stehen und so die Wohnfläche pro Kopf enorm ansteigen lassen. Ein Wohnungswechsel in eine kleinere Wohnung ist für viele aber aufgrund der hohen Mieten bei Neuvermietung mit deutlichen Mehrkosten verbunden. Die folgende Analyse bezieht sich damit vor allem darauf, wie Anreize für diese beiden Gruppen

geschaffen werden können und eine Umverteilung von Wohnraum stattfinden kann.

Die Abbildung auf dieser Seite beschreibt das Verhältnis von Wohnungstypen zum Einkommen. Hier fällt auf, dass in unteren Dezilen deutlich mehr Menschen (und insbesondere Frauen) alleine wohnen. Diese Verteilung muss also bei der Entwicklung von Maßnahmen berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist die Wohnkostenbelastung zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen in Deutschland höchst ungleich verteilt. Während im ersten Einkommensdezil die Wohnkostenbelastung im Median bei 36 Prozent liegt, zahlt das zehnte Einkommensdezil gerade einmal 12 Prozent seines Einkommens (Cludius et al. 2022, S. 30). Cludius et al. kommen zu dem Schluss:



„Während Haushalte mit höheren Einkommen insgesamt (viel) höhere Konsumausgaben haben, auf größeren Wohnflächen wohnen und damit höhere Kaltmieten und Heizkosten bezahlen, ist die Belastung, bzw. der Anteil des verfügbaren Einkommens, den sie dafür aufwenden, sehr viel geringer als bei Haushalten mit geringen Einkommen.“ (Cludius et.al. 2022)

5.6.3 Erfolgsbeispiele für Suffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich

Auch wenn selbst in aktuellen Politikvorhaben wenig bis keine Suffizienzmaßnahmen enthalten sind, gibt es zahlreiche Vorschläge und Beispiele. Studien haben in den vergangenen Jahren mögliche Politikmaßnahmen zur Energiesuffizienz im Gebäudesektor publiziert, die Best et al. (2019) in einer Datenbank zusammenfassen. Suffizienzmaßnahmen im Gebäudesektor lassen sich grob in sechs Strategien unterteilen: Bestandsschutz, Bestandssanierung, Bestandsentwicklung, „Lowtech“ (d. h. einfacher bauen), weniger und kleiner bauen, sparsameres Verhalten. Viele dieser Strategien finden sich beispielsweise in den kommunalen Handlungsempfehlungen des Deutschen Städtetages (2021, S. 32).

Wirft man einen Blick in die Nachbarländer, so finden sich auch Praxisbeispiele für Suffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich. In Zürich gibt es beispielsweise eine Wohnflächenbegrenzung, eingebettet in eine umfassende Klimastrategie, die die Emissionsreduktion aller Bürger*innen voranzutreiben versucht. Auf der Internetseite der Stadt Zürich heißt es: „Die Stadt Zürich setzt bewusst Suffizienzmaßnahmen um – zum Beispiel mit Belegungsvorschriften für Wohnungen, Car-sharing statt eigenen Dienstfahrzeugen oder mit gemeinsam genutzten Druckern und Kopiergeräten“ (Stadt Zürich 2023). Ein weiteres Beispiel ist ein „Rechtsanspruch auf Wohnungstausch durch Mitnahme der Netto-Kaltmiete“. Dieser wird in Nordrhein-Westfalen, Berlin und Wien innerhalb von landeseigenen Wohnungsunternehmen bereits angeboten. Ein flächendeckendes Beispiel und Vorbild ist Österreich, wo der § 13 Mietrechtsgesetz einen Wohnungstausch unter bestimmten

Bedingungen rechtlich absichert. Innerhalb Deutschlands ist die Stadt Frankfurt ein Beispiel, die eine Umzugsprämie zahlt, sofern dieser zu einer maßgeblichen Reduzierung der Wohnfläche pro Kopf führt (Stadt Frankfurt am Main 2023). Da dies aber leider ausschließlich für Sozialwohnungen gilt, adressiert es nicht die Menschen, die einen hohen Flächenverbrauch haben, sondern vielmehr jene, die ohnehin schon auf einer kleinen Wohnfläche wohnen. Kommunal gibt es bereits Projekte wie OptiWohn in Köln, die eine Art Vermittlungsstelle zwischen älteren Alleinstehenden mit großer Wohnfläche und Studierenden darstellt (Stadt Köln 2023).

5.6.4 *Elemente eines transformativen Politikmix 2.0 zur Wohnflächensuffizienz*

Am Beispiel der Gebäudewende sollen ansatzweise einige Elemente eines transformativen Politikmix 2.0 unter Berücksichtigung von Suffizienzaspekten dargestellt werden.

Dabei geht es etwa um Fragen der Instrumente für eine Wohnflächenbegrenzung pro Kopf, der Wohnflächenumnutzung, der Anpassung an Lebensbiografien, der Bezahlbarkeit und des Komfortstandards (d. h. Bekämpfung von Energiearmut) sowie um Fragen der Stärkung von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften. Im Kern sind das alles Fragen, die sich um die Flächennutzung drehen. Ein transformativer Politikmix muss notwendigerweise auch Instrumente adressieren, die über den Gebäudebereich hinausgehen, da sie ihren Ursprung nicht hier finden, aber dennoch zentral auf ihn wirken. Das betrifft beispielsweise die gestiegene Einkommens- und Vermögensungleichheit, die sich enorm auf die Mietbelastung von Haushalten auswirkt, wie in Abschnitt 5.3 dargestellt.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert als Suffizienzmaßnahmen im Gebäudebereich:

- *Die Anpassung bestehender Förderprogramme und Änderungen im Ordnungsrecht:* Ein erster Schritt wäre es, bestehende Förderprogramme um Vorgaben zur Flächeneinsparung zu ergänzen (IWSB 2016). Ein Beispiel hierfür ist die KfW-Förderung „altersgerecht

sanieren“, die bisher nur den rollstuhlgerichten Umbau fördert, um eben jenen Zielgruppen einen Umbau zu erleichtern, die aktuell auf überdurchschnittlich viel Fläche wohnen. Auch eine Verkleinerung der Wohnfläche sollte hierbei gefördert werden. Zusätzlich müssen Änderungen ordnungsrechtlicher Rahmenbedingungen erfolgen, die Suffizienzansätze im Baurecht ermöglichen. Auch die Anpassung von weiteren KfW-Programmen anhand flächenbezogener Kennwerte könnte Umbaumaßnahmen positiv beeinflussen. Förderungen beispielsweise sind bisher so gestaltet, dass Fördersummen pro Wohneinheit erfolgen. Das macht es besonders schwer, bei Gemeinschaftsnutzungen von Räumen flächensuffizient umzubauen, weil diese Wohnformen deutlich schwerer zu finanzieren sind. Eine starke Ausrichtung anhand flächenbezogener Kennwerte kann außerdem den Umbau und die Anpassungen an verschiedene Bedarfe deutlich erleichtern.

- *Wohnungswechsel institutionell ermöglichen:* Es gibt zahlreiche Haushalte, die auf überdurchschnittlich vielen Quadratmetern wohnen und für die ein Umzug in kleinere Wohnungen durch hohe Neumieten unattraktiv ist. Ein Wohnungswechsel würde bedarfsorientiertes Wohnen ermöglichen und die Wohnflächenverteilung verbessern. Dies muss vereinfacht und institutionell unterstützt werden, um eben jene Lock-in-Effekte aufzuheben. Um Wohnungstausche in größerer Zahl zu ermöglichen, müssen sie durch eine Institution auf Bundesebene erleichtert werden. Wohnungswechsel können entweder wie in Österreich durch ein Recht auf Wohnungstausch begünstigt werden oder durch Rechtsformen, die einen einfachen Wohnungswechsel begünstigen (siehe folgender Absatz).
- *Öffentliche und genossenschaftliche Rechtsformen fördern:* Wie bereits in den MEMORANDEN 2018 und 2019 ausgeführt, ist die Rechtsform zentral für die Frage, wie der Wohnungsnot im Gebäudesektor begegnet werden kann. Dabei wurde vor allem die Rolle des öffentlichen Wohnungsbaus diskutiert. Auch unter Berücksichtigung der Flächensuffizienz spielt die Rechtsform eine wichtige Rolle, denn Beispiele, bei denen flächensuffizientes Wohnen un-

terstützt wird, sind auffällig oft öffentlich oder genossenschaftlich organisiert. In vielen Genossenschaften haben Menschen beispielsweise ein lebenslanges Wohnrecht, nicht jedoch die Garantie, immer in der gleichen Wohnung zu bleiben. So ist ein Wechsel nach dem Auszug der Kinder deutlich einfacher zu regeln als beispielsweise auf dem freien Wohnungsmarkt.

Literatur

- Acatech et al. (2021): Circular Economy Roadmap for Germany, www.circular-economy-initiative.de.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Umweltfußabdruck von Gebäuden in Deutschland. Kurzstudie zu sektorübergreifenden Wirkungen des Handlungsfelds „Errichtung und Nutzung von Hochbauten“ auf Klima und Umwelt, BBSR-Online-Publikation 17/2020, Bonn.
- Best, Benjamin et al. (2019): Building a database for energy sufficiency policies [version 2; peer review: 2 approved], F1000Research, <https://doi.org/10.12688/f1000research.108822.2>
- Blok, Kornelis (2023): Energy efficiency first?, Kornelis' Blog, www.kornelisblok.home.blog.
- Brischke, Lars-Arvid (2018): Empty Nest, Bedarfsorientierte Anpassung der Wohnfläche, Der Gebäudeenergieberater, Nr. 10/2018.
- Chancel, Lucas (2022): Global carbon inequality over 1990–2019, Nature Sustainability 5 (11), S. 931–938.
- Club of Rome (2022): Earth for All, München.
- Cludius, Johanna/Noka, Viktoria/Galster, Hannah/Schumacher, Katja (2022): Wie wohnt Deutschland?, Öko-Institut, Freiburg.
- Conradi, Malte/Helten, Christian/Timcke, Marie-Louise (2022): Wie die Reichsten im Land die Energiekrise entschärfen können, Süddeutsche Zeitung vom 07.10.2022.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2022a): Hohe Inflation führt im 3. Quartal 2022 zu Reallohnrückgang von 5,7 Prozent, Pressemitteilung Nr. 497 vom 29.11.2022, www.destatis.de.

- Destatis (2022b): Wohnkosten: 10,7 Prozent der Bevölkerung galten 2021 als überbelastet, Pressemitteilung Nr. N 054 vom 26.08.2022, www.destatis.de.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2021): Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, Köln.
- EEA & FOEN – European Environment Agency & Federal Office for the Environment of the Swiss Confederation (2020): Is Europe living within the limits of our planet? An assessment of Europe's environmental footprints in relation to planetary boundaries, EEA Report No. 01/2020, Luxembourg.
- European Clean Hydrogen Alliance (2021): Reports of the Alliance roundtables on barriers and mitigation measures, www.ec.europa.eu.
- Grubler, Arnulf et al. (2018): A low energy demand scenario for meeting the 1.5° C target and sustainable development goals without negative emission technologies, *Nature Energy*, Nr. 3, S. 515–527.
- Hennicke, Peter (2020): Würde Engels heute für Postwachstum kämpfen? Eine Entdeckungsreise zum gesellschaftlichen Naturverhältnis, in: *Arbeiten am Widerspruch – Friedrich Engels zum 200. Geburtstag*, Marburg, S. 469–498.
- Holm, Andrej (2019): Die Rückkehr der Wohnungsfrage, *Bürger und Staat*, Heft 2/3-2019, S. 108–114.
- IEA – International Energieagentur (2021): Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector, 4th revised version, Paris.
- IEA (2022): Global Hydrogen Review 2022, Paris.
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (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, Cambridge/New York.
- IPCC (2022): Zusammenfassung für die politische Entscheidungsfindung, in: *Klimawandel 2022: Minderung des Klimawandels*. Beitrag der Arbeitsgruppe III zum Sechsten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen, deutsche

- Übersetzung auf der Basis der Version vom Juli 2022, Deutsche IPCC-Koordinierungsstelle, Bonn.
- IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2016): Analyse von Instrumenten zur Steuerung des Wohnflächenkonsums, Gesamtbericht vom 06.10.2016, Bundesamt für Wohnungswesen sowie Kantons- und Stadtentwicklung Basel-Stadt, Grenchen/Basel.
- Jackson, Tim (2017): Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt, München.
- Kuhnhenh, Kai/Costa, Luis /Mahnke, Eva/Schneider, Linda/Lange, Steffen (2020): A Societal Transformation Scenario for Staying Below 1.5° C, Herausgegeben von Heinrich-Böll-Stiftung und Konzeptwerk Neue Ökonomie, Schriften zu Wirtschaft und Soziales, Nr. 23.
- Oswald, Yannick/Owen, Anne/Steinberger, Julia K. (2020): Large inequality in international and intranational energy footprints between income groups and across consumption categories, *Nature Energy*, Nr. 5, S. 231–239.
- Oxfam Deutschland e. V. (2022): Gewaltige Ungleichheit, Factsheet, www.oxfam.de.
- Paech, Niko (2009): Grundzüge einer Postwachstumsökonomie, www.postwachstumsoekonomie.de.
- Reichle, Leon Rosa/Kuschinski, Eva (2020): Why housing is a feminist issue, oder warum die Wohnungsfrage feministisch zu stellen ist, <https://ak-feministische-geographien.org>.
- Rockström, Johan et al. (2009): A safe operating space for humanity, *Nature*, Vol. 461, S. 472–475.
- SCI4climate.NRW 2022: Quantitativer Vergleich aktueller Klimaschutzszenarien für Deutschland, Wuppertal.
- Schneidewind, Uwe/Zahrnt, Angelika (2013): Damit gutes Leben einfacher wird: Perspektiven einer Suffizienzpolitik, München.
- Seidl, Irmi/Zahrnt, Angelika (Hrsg.) (2010): Postwachstumsgesellschaft: Konzepte für die Zukunft, Marburg.
- Spannagel, Dorothee/Molitor, Katharina (2019): Einkommen immer ungleicher verteilt. WSI-Verteilungsbericht 2019, in: WSI-Mitteilungen 72, Nr. 6, S. 440–450.

- Stadt Frankfurt am Main (2023): Umzugsprämie. Prämienprogramm für Mieterinnen und Mieter unterbelegter Sozialwohnungen, Online-Beitrag auf www.frankfurt.de.
- Stadt Köln (2023) „OptiWohn“, Online-Beitrag auf www.stadt-koeln.de.
- Stadt Zürich (2023): Suffizienz, Effizienz, Konsistenz, Online-Beitrag des Gesundheits- und Umweltdepartments, www.stadt-zuerich.ch.
- UBA – Umweltbundesamt (2019): RESCUE-Szenario GreenSupreme, Online-Beitrag vom 04.11.2019, www.umweltbundesamt.de.
- UBA (2022): Wohnfläche, Online-Beitrag vom 28.11.2022, www.umweltbundesamt.de.
- Vogt, Markus (2021): Nachhaltiges Bauen und Wohnen, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften, Band 62, S. 221–242.
- World Inequality Lab (2021): Bericht zur weltweiten Ungleichheit 2022, www.wir2022.wid.world.
- Zimmermann, Patrick (2022): Transformationspfade für den europäischen Gebäudesektor: Vergleich von Umwelteinsparungen durch Suffizienz-, Konsistenz- und Effizienzmaßnahmen, TATuP – Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis 31, Nr. 2, S. 32–39.

6 Weniger Ungleichheit und ein besserer Sozialstaat – was wir von Österreich lernen können

*Die zentrale Aufgabe eines Wohlfahrts- und Sozialstaates besteht darin, soziale Ungleichheit und Risiken gering zu halten und eine qualitativ gute Infrastruktur der öffentlichen Daseinsvorsorge für alle Bürger*innen vorzuhalten. Der nachfolgende Beitrag vergleicht sozialstaatliche Errungenschaften in Deutschland und Österreich, insbesondere die Sozialpartnerschaft und die Renten- bzw. Pensionssysteme werden in den Blick genommen. Traditionell teilen Deutschland und Österreich hinsichtlich kultureller Prägung, föderaler Staatsorganisation, Frauenbenachteiligung und der Grundausrichtung ihrer sozialen Sicherungssysteme viele Gemeinsamkeiten. Im sozialpolitischen Bereich ging die Entwicklung seit Mitte der 1990er Jahre jedoch deutlich auseinander. Die in Deutschland umgesetzten Reformprojekte folgten dem Motto von „Mehr Markt, mehr Wettbewerb, mehr Eigenverantwortung“, was auf eine Pfadverschiebung in Richtung des angelsächsischen Kapitalismusmodells hinauslief. Zu den Folgewirkungen zählt eine starke Zunahme der Ungleichheit bei Einkommen und Vermögen. Österreich hebt sich mit einem geringeren Niveau an Ungleichheit bei einer vergleichbar starken Wirtschaftsentwicklung deutlich ab. Auf dem Arbeitsmarkt erfolgten keine Deregulierungen, und sowohl bei der Alterssicherung als auch bei der Gesundheitsversorgung zielte die Reformagenda primär auf die Transformation fragmentierter Strukturen in integrierte Strukturen. Zudem wurde das System der Sozialpartnerschaft verfassungsrechtlich gestärkt. Bei der Alterssicherung entstand de facto eine Erwerbstätigenversicherung, die eine armutsfeste Absicherung bietet. Das österreichische Entwicklungsmodell belegt, dass es auch in einer alternden Gesellschaft möglich ist, ein hohes Leistungsniveau an öffentlicher Alterssicherung vorzuhalten und gleichzeitig wirtschaftlich erfolgreich zu sein.*

6.1 Österreich als Referenzmodell – eine Einführung

In den zurückliegenden gut drei Dekaden gehörte Deutschland zu den europäischen Ländern, in denen neoliberale Strategien der Vermarktlichung, Privatisierung und Umverteilung zugunsten von Unternehmen und oberen Einkommenschichten besonders ausgeprägt zur Umsetzung kamen. Das betraf den Arbeitsmarkt, auf dem über die Politik der Agenda 2010 eine Ausweitung des Niedriglohnssektors betrieben wurde, genauso wie die Felder der Renten-, Gesundheits- und Wohnungspolitik. Öffentliche Gestaltung wurde zugunsten der Entfesselung profitgetriebener Marktlogiken zurückgedrängt. Wichtiger Treiber für diese Prozesse war die Verknappung öffentlicher Finanzierungsmittel (inklusive öffentlicher Vermögensbestände) durch eine Politik der Steuersenkungen und der Diskreditierung des öffentlichen Kredits bis hin zur Verankerung von Schuldenbremsen in den Verfassungen von Bund und Ländern. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat die Politiken der Marktentfesselung mit kritischen Analysen begleitet und Forderungen für eine alternative Wirtschaftspolitik vorgetragen. Einige der Forderungen – an erster Stelle zu nennen ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes mit einer Anhebung auf nunmehr 12 Euro pro Stunde – wurden zwischenzeitlich umgesetzt. Von einem umfassenden Kurswechsel, der – jenseits von staatlichen Interventionen zur Bewältigung akuter Krisen – mehr beinhaltet als begrenzte Korrekturen, ist das praktizierte Politikdesign aber weit entfernt.

Ein Begründungsmuster für die Politiken der Entstaatlichung lieferte der Verweis auf den verschärften Wettbewerb in Zeiten der Globalisierung, dem man sich nur um den Preis eines allgemeinen Wohlstandsverlustes entziehen könne. Wie im Globalisierungskapitel dargelegt, resultierte die praktizierte Globalisierung jedoch selbst aus politischen Entscheidungen und war nicht alternativlos. Zwar schrumpften die Gestaltungsspielräume nationaler Politik, keineswegs aber war es so, dass sie unter einer Globalisierungswalze förmlich begraben wurden. Es war nicht zwingend, den Arbeitsmarkt zu deregulieren, die Reichen von Steuerzahlungen zu entlasten und für anlagesuchendes privates Kapital

Landnahmen in vorher durch staatliche Quasimonopole geschützten Bereichen zu eröffnen. Dort allerdings, wo in den hochentwickelten kapitalistischen Ländern derartige Politiken zur Umsetzung kamen, erfolgte ein Schwenk hin „zu einer auf Gewinnmaximierung orientierten Wirtschaftsweise“ (Brandt et al. 2008, S. 76–85), bei der auf der einen Seite die oberen Einkommen und die Gehälter von Manager*innen in ungekannte Höhen stiegen, während sich für die untere Hälfte der Erwerbstätigen die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen verschlechterten.

Die Zunahme von Ungleichheit bei der Verteilung von Einkommen, Vermögen und Chancen auf Teilhabe prägt die Entwicklung in den meisten hochentwickelten Industriestaaten. In einer Minderheit von Staaten – in Europa sind Belgien, Österreich, Norwegen, Finnland und Slowenien zu nennen – ist es jedoch gelungen, die soziale Ungleichheit auf einem niedrigen bis moderaten Niveau stabil zu halten, teilweise sogar zu reduzieren. Die Ausnahmeländer gehören unterschiedlichen Sozialstaatstypen an, was Hinweise darauf liefert, dass nicht aus einem bestimmten Typ von Sozialstaatlichkeit entweder Anfälligkeiten für oder Resistenzen gegen Politiken der neoliberalen Modernisierung erwachsen sind. Die tatsächlichen Prozesse lassen sich nicht auf derart einfache Strickmuster herunterbrechen. Deutschland gehört zur Gruppe der in Mitteleuropa konzentrierten konservativen Sozialstaaten. Die Geringhaltung von Ungleichheit gelang in Belgien und Österreich relativ gut. Im OECD-Kontext gehört Belgien zu den wenigen Ländern, in denen die Einkommensungleichheit sogar gesunken ist – der Gini-Index als Indikator für Einkommensungleichheit nach Sozialtransfers sank von Werten etwas unter 30 in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf 24,1 im Jahr 2021. Dies gelang in Österreich nicht. Dafür liegen beide Länder bei der Armutsgefährdung von Älteren ungefähr gleichauf. In Deutschland spielte die Armutsgefährdung älterer Personen (65+) noch in der Dekade von Mitte der 1990er Jahre bis 2006 mit Quoten zwischen 10 und 12 Prozent eine geringe Rolle, stieg dann aber stark an (2021: 19,4 Prozent). Umgekehrt war es in Belgien und Österreich. Hier lag das Niveau Anfang der 2000er Jahre doppelt so hoch wie in Deutschland (2001: Österreich 24 Prozent; Belgien: 26 Prozent),

danach allerdings gelang in beiden Ländern fast eine Halbierung auf 14,8 Prozent im Jahr 2021 (Eurostat, [ilc_pnp1] vom 22.02.2023).

Aus deutscher Perspektive liefert Österreich ein interessantes Referenzmodell. Das Land teilt mit Deutschland viele Gemeinsamkeiten. Es beginnt bei der Sprache, Kultur und Geschichte. Zur geteilten Historie gehört, dass dem Deutschen Bund nach 1815 auch Österreich angehörte. Im Ringen um die Nationalstaatsbildung setzte sich 1871 die kleindeutsche Lösung unter preußischer Führung gegen das großdeutsche Alternativmodell mit Bayern und Österreich als Gravitationszentren durch. Ganz vom Tisch war das Thema damit aber nicht, wie der von den Nationalsozialisten 1938 vorgenommene Anschluss von Österreich an das Deutsche Reich zeigt. Nach der Niederlage im Ersten Weltkrieg erfolgte annähernd zeitgleich (am 9. bzw. 12. November 1918) die Proklamation der Republik. Die heutigen Staaten sind föderal aufgebaut (16 Bundesländer inklusive drei Stadtstaaten in Deutschland, neun Bundesländer inklusive einem Stadtstaat in Österreich), wobei für die Gemeinden als unterste staatliche Ebene je das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung gilt. Die sozialen Sicherungssysteme stehen in der Tradition des Bismarckschen Sozialversicherungssystems, und es gibt ein korporatistisch angelegtes Modell der Konfliktregulierung und Politikformulierung zwischen Staat, Kapital und Arbeit. Während bei Vergleichen mit den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten unter Verweis auf die geringe Einwohnerzahl, die andere Staatsorganisation, die kulturellen Unterschiede und die gegenläufigen Traditionen sowie bei Norwegen auch auf dem auf fossilen Energieträgern gegründeten Reichtum leicht argumentiert werden kann, dass sich das alles nicht vergleichen, ergo für die deutsche Politikgestaltung wenig übernehmen lasse, verfangen derartige Abwehrreflexe beim Vergleich mit Österreich weit weniger. Die Gemeinsamkeiten sind dafür zu zahlreich.

Vor dem geschilderten Hintergrund basieren die nachfolgenden Ausführungen auf folgender *Grundthese*: In den ersten Jahrzehnten nach dem Ende der NS-Diktatur waren sich der westdeutsche und der österreichische Sozial- und Wohlfahrtsstaat hinsichtlich Leistungen, Strukturen und Finanzierung systemisch sehr ähnlich. Heute dagegen weist der österreichische Sozialstaat nicht nur ein höheres Leistungsni-

veau auf, er ist auch weniger bürokratisch und besser auf die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft ausgerichtet. Auch in Österreich gab es neoliberal konnotierte Reformen. Der Reformschwerpunkt allerdings lag bei der Schaffung integrierter Systeme. Dies markiert den zentralen Unterschied, denn in Deutschland geht es bei der Debatte um die Zukunft des Sozialstaates immer wieder primär um Finanzierungsfragen und nicht darum, die Vielzahl an historisch gewachsenen Teilsystemen, die je unterschiedlichen Logiken folgen, durch Transformation in ein integriertes neues System, das öffentlicher Gestaltung unterliegt, zu überwinden. Durch die Delegation von Strukturfragen an Marktprozesse wurden die Systeme der Alterssicherung, Gesundheit und Pflege noch undurchsichtiger und die Voraussetzungen für eine stringente öffentliche Steuerung zusätzlich erschwert.

Trotz der in Teilbereichen erfolgten Systemtransformationen blieb Österreich ein konservativer Sozialstaat. Typisch für konservative Wohlfahrtsregime sind die korporatistische Verfasstheit und die Priorität, die der Familie bei der Erbringung von Wohlfahrtsleistungen in der Kinderbetreuung und Altenpflege beigemessen wird (siehe u. a. Esping-Andersen 1990 und 1999, Leitner et al. 2003). Hier kommt die Ausrichtung auf das männliche Ernährermodell zum Tragen, das für Frauen im Erwerbssystem nur die Rolle einer Zuverdienerin vorsieht. Lange lagen in der Konsequenz sowohl Österreich als auch die alte Bundesrepublik bzw. Westdeutschland bei der Gleichstellung von Frauen im Erwerbssystem und beim Ausbau formaler Kinderbetreuung weit zurück. Mittlerweile haben beide Länder jedoch aufgeholt. Der Verdienstrückstand z. B. sank in Österreich von 25,5 Prozent im Jahr 2007 (Deutschland: 22,8 Prozent) auf 18,9 Prozent im Jahr 2020 (Deutschland: 18,3 Prozent). Aus einer formellen Kinderbetreuung (für Unter-Dreijährige) von im Mittel wöchentlich sehr geringen 0,7 Stunden im Jahr 2005 (Deutschland: 4,1) wurde ein Betreuungsumfang von 6,5 Stunden im Jahr 2021 (Deutschland: 5,4). Beim Anteil weiblicher Führungskräfte verzeichnet Österreich zudem kontinuierliche Fortschritte auf einen Anteil von 35,8 Prozent im Jahr 2021, während der Anteil in Deutschland bei knapp 30 Prozent stagniert (2010: 30,1 Prozent; 2021: 29,6 Prozent; Daten im Abschnitt nach Eurostat,

[earn_gr_gpgr2] vom 25.02.2022, [ilc_camnforall] vom 01.02.2023, [tqoe1c2] vom 15.12.2022). Insgesamt gesehen dürften sich Deutschland und Österreich auf dem Feld der Geschlechtergleichstellung wenig nehmen, sodass es berechtigt ist, dieses Politikfeld keiner näheren Betrachtung zu unterziehen.

Die nähere Betrachtung startet im Unterkapitel 6.2 mit einer knapp gehaltenen Vertiefung unseres Ausgangsbefundes von einer geringeren sozialen Ungleichheit in Österreich bei vergleichbarer makroökonomischer Performanz. Zur Erklärung kann ein breites Bündel an Faktoren benannt werden: das Steuersystem mit seinen höheren Spitzensteuersätzen (vgl. Tabelle 3) sowie die Politikfelder der öffentlichen Daseinsvorsorge (Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege, Pensionssystem, Wohnungspolitik etc.). Letztere sind stärker durch öffentliche Steuerung und öffentliche Eigentumsstrukturen geprägt, als es in Deutschland der Fall ist. Auf all dies einzugehen, würde einen umfassenden Sozialstaatsvergleich bedingen, was im gegebenen Rahmen nicht möglich ist. Unter Auslassung wichtiger Felder wie der Steuer-, der Wohnungs- und auch der Gesundheitspolitik zielt der Fokus in den Unterkapiteln 6.3 und 6.4 auf zwei Bereiche, die eine große Erklärungskraft entfalten und historisch unterschiedlich zu verorten sind. Zunächst wird das institutionell verankerte System einer korporatistisch verfassten „Sozialpartnerschaft“ näher beleuchtet. Es entstand kurz nach dem Ende der NS-Diktatur mit der Schaffung einer Wirtschaftskammer als Gegenpart zur schon Anfang der 1920er Jahre gegründeten Arbeiterkammer. Auch Deutschland ist korporatistisch geprägt, mit Kammersystemen für die Interessenwahrnehmung einer Vielzahl von „Berufsständen“ (Anwält*innen, Ärzt*innen, Apotheker*innen, Handwerker*innen usw.). Diese sind aber nicht Teile von Wirtschaftskammern, an die das Tarifvertragssystem andockt. Die Aushandlung von Tarifverträgen unterliegt der Tarifautonomie. Die Analyse wird im Unterkapitel 6.4 fortgesetzt mit einer Synopse der Renten- bzw. Pensionsreformen, die in den Vergleichsländern seit den 1990er Jahren zum Tragen kamen. Bis dahin waren die Alterssicherungssysteme sehr ähnlich. Für abhängig Beschäftigte gab es ein umlagefinanziertes Kernsystem und daneben diverse Sondersysteme für Selbstständige,

verkammerte Berufe, Beamt*innen usw. An dieser Aufspaltung hat sich in Deutschland bis heute nichts geändert. Durch Teilprivatisierungen und einige nachgeschobene Korrekturmaßnahmen wurde der Komplexitätsgrad des Gesamtsystems erhöht, ohne seine Leistungsfähigkeit zu steigern; das Rentenniveau wurde abgesenkt, und die Bürokratielast stieg. Österreich verzichtete gegenläufig auf Teilprivatisierungen und integrierte stattdessen die bislang getrennten Teilsysteme Schritt für Schritt in das allgemeine Pensionssystem. Der Erfolg blamiert diejenigen, die in Deutschland eine Systemtransformation von vornherein ausschließen und stattdessen auf mehr Eigenvorsorge, mehr privates Kapital und die Anhebung des Renteneintrittsalters setzen.

Das Pensionssystem steht pars pro toto für progressive Reformen. Im weit komplexeren Gesundheits- und Pflegesystem als zweitem zentralen Feld öffentlicher Daseinsvorsorge setzt Österreich in ähnlicher Weise wie bei der Alterssicherung auf die Integration von in der Vergangenheit getrennt arbeitenden Strukturen, was die Stärkung der öffentlichen Gestaltung und Steuerung zur Voraussetzung hat. Analog zu Deutschland gibt es auch im österreichischen Gesundheitssystem private Akteure und verkammerte Berufsstände, die über erhebliche Privilegien und die nötigen Machtressourcen verfügen, um diese zu verteidigen. Die Ausrichtung des Gesundheitssystems an den Herausforderungen einer gealterten Gesellschaft und am Klientenbedarf ist entsprechend anspruchsvoll und konfliktgeladen. Wichtige Schritte jedoch hat Österreich bereits absolviert, worauf in einer erweiterten, nur online publizierten Fassung eingegangen wird (siehe www.alternativwirtschaftspolitik.de/memo-materialien-2023). Aus dem Vergleich ergeben sich unterschiedliche Lektionen.

Das korporatistisch unterlegte österreichische Kollektivvertragssystem ist auf Deutschland nicht übertragbar. Deutschland wählte 1949 im Grundgesetz und mit dem Tarifvertragsgesetz einen anderen Weg: Nur freiwillige Zusammenschlüsse von Arbeitgeber und Gewerkschaften dürfen Tarifverträge abschließen. Mit diesem Verständnis von Tarifautonomie und Koalitionsfreiheit ist eine größere Distanz zum Staat verbunden. Für die deutschen Gewerkschaften ist das Prinzip der Staatsferne sehr wichtig. Allerdings sind die Fundamente dieser

Staatsferne brüchig geworden. Der starke Rückgang beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad, die mit Sonderrechten begründete Tarifverweigerung der kirchlichen Arbeitgeber und die wegen erfolgter Privatisierungen gewachsene Bedeutung von Arbeitgeberverbänden, die wie etwa der Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste (bpa) als Verbände ohne Tarifbindung die Aushandlung von Tarifverträgen ablehnen, wirken hier zusammen. In der seit Anfang der 1990er Jahre eingetretenen starken Erosion der Tarifbindung spiegelt sich diese Entwicklung wider. Um die negativen Folgen von Lohndumping und einer Ausfransung des Lohngefüges einzufangen, wuchs die Notwendigkeit für staatliche Interventionen. Der auch von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im MEMORANDUM 2016 als Erfolg gewertete gesetzliche Mindestlohn ist ein Beispiel. Die Frage, ob die Gewerkschaften aus eigener Kraft eine Trendwende bewirken können, ist offen.

In Österreich ist die Virulenz dieser Frage geringer. Der dort anders ausgerichtete Korporatismus widerstand bislang allen Stürmen. Dass das Kollektivvertragssystem als Teil davon konstant eine fast hundertprozentige Tarifdeckung garantiert, resultiert freilich auch aus der Bereitschaft der herrschenden Politik, es verfassungsrechtlich wetterfest zu machen. Durchaus übertragbar wäre unter der Bedingung eines stark ausgeprägten politischen Gestaltungswillens dagegen die Transformation des Rentenversicherungssystems in eine Erwerbstätigenversicherung.

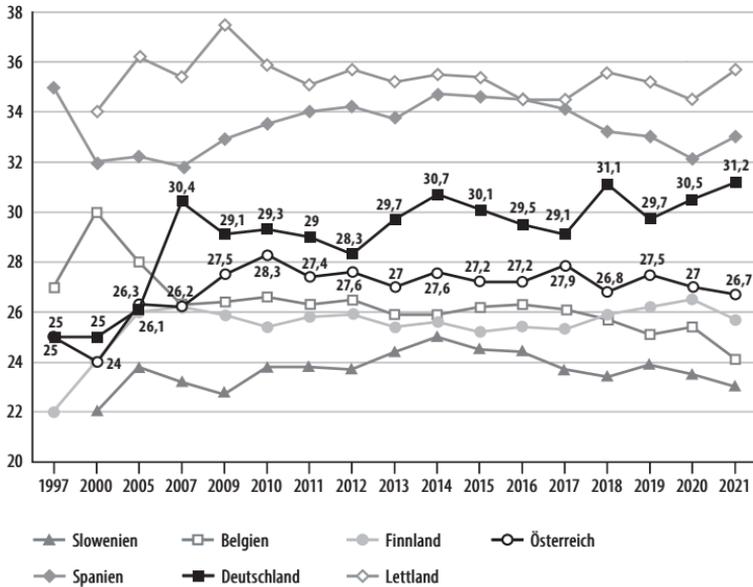
6.2 Österreich: Vergleichbare makroökonomische Performanz bei geringerer Ungleichheit

In Europa gehört Deutschland zum Kreis der Länder, in denen die Ungleichheit relativ zum in den 1980er Jahren realisierten Maß an Gleichheit bei fast allen Indikatoren (Gini-Index bei Einkommen und Vermögen, Armutsgefährdung, erhebliche materielle Deprivation usw.) während der vergangenen 30 Jahre stark angestiegen ist. In Österreich fiel die Zunahme dagegen gering aus. Beim Gini-Index

als gängigem Ungleichheitsmaß lagen die beiden Länder Mitte der 1990er Jahre ungefähr gleichauf; 1997 betrug der Gini-Index nach Sozialtransfers jeweils 25. Bis 2005 erfolgte ein moderater Anstieg auf Werte von jeweils etwas über 26 (Österreich: 26,3; Deutschland: 26,1). Mit gewissen Schwankungen konnte Österreich dieses Niveau halten, während Deutschland nicht nur, aber wesentlich als Folge einer Politik der gezielten Ausweitung des Niedriglohnssektors und von breit angelegten Privatisierungen einen Positionswechsel von einem Land mit unterdurchschnittlicher Einkommensungleichheit zu einem Land mit dauerhaft überdurchschnittlicher Ungleichheit vollzog. Die Abbildung auf S. 214 verdeutlicht diesen Prozess. Die höchsten Niveaus an Einkommens-Ungleichheit finden sich in den südeuropäischen und baltischen Ländern, wofür in der Abbildung Lettland und Spanien stehen; die geringsten Niveaus mit Werten unter 26 finden sich in den drei osteuropäischen Ländern Slowenien, Tschechien und der Slowakei sowie in den drei Ländern Belgien, Norwegen und Finnland. Bei Indikatoren zur Entwicklung der Armutsgefährdung und zur Prekarisierung der Beschäftigung sehen wir im Kern das gleiche Muster. Die geringste und im Zeitablauf gesunkene Arbeitsarmut findet sich bei den 18- bis 64-jährigen Erwerbstätigen in Finnland (2004: 4,3 Prozent; 2021: 2,8 Prozent). Auch die anderen Länder mit geringen bis moderaten Gini-Werten wie Belgien, Tschechien und Slowenien bieten mit stabilen Working-Poor-Raten von weniger als 5 Prozent ein günstiges Bild. Relativ stabil mit einer Working-Poor-Rate von aktuell (2021) 7,6 Prozent präsentiert sich auch Österreich. Unter 28 Ländern, für die seit 2002 Daten vorliegen, nahm Österreich in den Jahren 2003 und 2021 Rang 15 ein. In Deutschland ist dagegen tendenziell eine Verschlechterung zu registrieren. Vor den Arbeitsmarktreformen lag die Quote bei unter 5 Prozent und damit besser als in Österreich, jetzt (2021) sind es 8,5 Prozent (Eurostat, [ilc_iw01] vom 06.10.2022).

Wer in der Erwerbsphase über einen längeren Zeitraum zu den Niedriglohnbezieher*innen gehört, ist im Alter schnell armutsgefährdet, sofern er oder sie nur Leistungen aus der Rentenversicherung bezieht, die in Deutschland relativ strikt dem Äquivalenzprinzip folgt und keine armutsfeste Grundrente kennt. Logischerweise musste daher auf die

Entwicklung der Einkommensungleichheit (Gini-Index) 1997 bis 2021: Deutschland und Österreich im europäischen Vergleich



Erläuterung: Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Messung von Ungleichverteilungen. Gemessen wird die Abweichung von einer angenommenen Gleichverteilung (Einkommen, Vermögen etc.). Er nimmt Werte zwischen 0 (vollkommene Gleichverteilung) und 1 bzw. 100 (vollkommene Ungleichverteilung) an. Eurostat kalkuliert den hier abgebildeten Gini-Index, indem alle einem Haushalt zufließenden Einnahmen aus Erwerbstätigkeit, Vermögen und Sozialtransfers einschließlich Renten addiert und anschließend anhand von Unterschieden bei der Haushaltsgröße und Struktur bereinigt werden. Für nähere Informationen zur Methodik siehe die Richtlinien (EU) 2019/1700, (EU) 2019/2181 und (EU) 2019/2242.

Quelle: Eurostat, Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens – EU-SILC Erhebung [it_c_di12]; Stand vom 15.02.2023.

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2023

Ausweitung von niedrig entlohnter und prekärer Beschäftigung zeitversetzt ein Anstieg bei der Armutsgefährdung von Älteren folgen. Im Jahr 2000 schnitt Deutschland noch besser ab als Österreich, im Jahr 2020 dagegen lag Österreich mit einer Armutsgefährdungsquote von 14,1 Prozent deutlich unter dem EU-27-Durchschnitt von 17,3 Prozent

auf Rang 9, während nunmehr in Deutschland die ab 65-Jährigen mit 20,6 Prozent (Rang 20) überdurchschnittlich stark von Armut bedroht sind (Eurostat, [ilc_pnp1] vom 11.04.2022).

Die in Österreich geringeren Niveaus an sozialer Ungleichheit und Armutsgefährdung werden, wie Tabelle 3 ausweist, nicht durch schlechtere Wirtschaftsdaten erkaufte. Die Arbeitslosenquote und der Bruttoschuldenstand liegen nur graduell über dem deutschen Niveau. Dafür ist die öffentliche Investitionsquote deutlich höher, und Österreich schneidet auch bei ökologischen Indikatoren besser ab.

6.3 Korporatistische Regulierung des Klassenkonflikts von Arbeit und Kapital

Die politikwissenschaftliche Literatur zum Thema Korporatismus in seinen unterschiedlichen Spielarten ist breit gefächert und kann hier nicht behandelt werden. Für einen Überblick siehe Czada (1983, 2022). Deutschland und Österreich gehören zum Typ der korporatistisch verfassten konservativen Sozialstaaten. Der Begriff Korporatismus (lateinisch *corporatio* = Körperschaft) steht hier für eine berufsständisch über Kammern und sonstige Körperschaften organisierte Wirtschaftsordnung und ein Staatsmodell, bei dem öffentliche Aufgaben teilweise an private Verbandsakteure übertragen wurden. Ein Beispiel ist die Übertragung des Sicherstellungsauftrages für die ambulante Gesundheitsversorgung an die Kassenärztlichen Vereinigungen der niedergelassenen Ärzteschaft. Einerseits besitzen die Verbände, Berufskammern und sonstigen Korporationen eine herausgehobene Stellung, was sich in Selbstverwaltungsrechten niederschlägt, die die Binnen-Souveränität des Staates durch eigene Rechtsetzungsbefugnisse durchbrechen. Andererseits sollen sie öffentliche Aufgaben gemäß den gesetzlich niedergelegten Zielen erfüllen. Scheitert dies, wie im deutschen Gesundheitssystem seit Jahren zu beobachten, so fällt die Verantwortung an den Staat als Garanten der letzten Instanz zurück, der mit Ad-hoc-Noteingriffen für den Moment aber kaum mehr als eine Stabilisierung bewirken kann.

Tabelle 3: Überblick zu ökonomischen, sozialen und ökologischen Kernindikatoren Deutschlands und Österreichs im Vergleich

	Deutschland	Österreich
Bevölkerung in Mio. (01.01.2021)	83,237	8,978
Wirtschaftswachstum (Durchschnitt = DS der Jahre 2009–2021)	1,7	1,8
BIP in Euro pro Kopf (2021)	43.290	45.370
Indikatoren zur Entwicklung des Staatssektors		
Staatsquote (% des BIP): DS 1995–2005	48,6	52,5
Staatsquote (% des BIP): DS 2006–2019	45,0	50,7
Staatsquote (% des BIP): 2021	51,3	56,0
Spitzensteuersätze 2023 bei der Einkommensteuer	42 % (ab 62.809 Euro); 45 % (ab 277.826 Euro)	50 % (ab 93.120 Euro); 55 % (ab 1 Mio. Euro)
Öffentliche Bruttoinvestitionen (% des BIP): DS 1995–2021	2,2	3,6
Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushaltes: DS 1995–2021	-1,8	-2,7
Bruttoschuldenstand 2019 in % des BIP (vor der Pandemie)	58,9	70,6
Bruttoschuldenstand 2021 in % des BIP	68,6	82,3
Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG) in % des BIP (DS 2009–2021)		
Bildungsausgaben	4,3	4,9
Gesundheitswesen*	7,3	8,2
Soziale Sicherung (Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe usw.)	19,7	21,1
darunter Alterssicherung	9,5	12,8
darunter Familie und Kinder	1,7	2,3
Beschäftigung, Arbeitsarmut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit (Einkommen, Vermögen)		
Erwerbstätige im Alter von 20–64 Jahren im Jahr 2021 (Mio.)	39,148	4,102
Beschäftigungsquote (20–64 Jahre): DS 2009–2021	77	74,8

	Deutschland	Österreich
darunter abhängig Beschäftigte mit befristetem Vertrag (%)	11,8	6,8
Arbeitsarmut von Erwerbstätigen ab 18 Jahren: DS 2009–2021	8,5	7,7
Arbeitslosenquote (20–64 Jahre): DS 2009–2021	4,5	5,4
Einkommensungleichheit (Gini-Index) nach Sozialtransfers 2021	31,2	26,7
Vermögensungleichheit (Gini-Index) 2021	78,8	74,2
Ökologische Leitindikatoren (Treibhausgase, Erneuerbare Energien, Ökolandbau) 2020/21		
Treibhausgasemissionen in 2021 pro Kopf bzw. pro BIP-Einheit	8,06/0,15	7,5/0,14
Erneuerbare Energien in % des Brutto-Endenergieverbrauchs (2021)	19,2	36,4
darunter Elektrizitäts- erzeugung	43,7	76,2
darunter Wärme- und Kälteerzeugung	15,4	35,5
Ökolandwirtschaft (% der gesamten Anbaufläche in 2020)	9,6	25,7

* Die über Pflichtversicherungen und öffentliche Haushalte finanzierten laufenden Gesundheitsausgaben liegen in Österreich um gut 1,5 BIP-Prozentpunkte niedriger als in Deutschland. Dass die staatlichen Ausgaben (öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen) gegenläufig um fast einen BIP-Prozentpunkt höher ausfallen, resultiert aus dem Fehlen privater Vollversicherungen.

Quellen: Eurostat, [nama_10_pc] vom 27.01.2023, [lfsi_emp] vom 15.02.2023, [gov_10a_exp] vom 22.02.2023, [ilc_iw01] vom 22.02.2023, [sdg_07_40] vom 27.01.2023, [org_cropar] vom 18.01.2023; Credit Suisse Research Institute (2022), S. 119; European Commission, Edgar-Datenbank vom 07.02.2023.

In Österreich ist der Korporatismus bei der Organisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge schwächer ausgeprägt als in Deutschland. Beim Korporatismus in der Sozialpartnerschaft sind die Vorzeichen umgekehrt. Koalitionen von Lohnabhängigen und Arbeitgebern unterliegen in Deutschland dem Prinzip der Freiwilligkeit. Nur freiwillige Zusammenschlüsse, die auf privatrechtlicher Ebene agieren, sind grundgesetzlich geschützt. Die österreichische Sozialpartnerschaft dagegen ist institutionell fest verankert. Bis Anfang der 1990er Jahre machte dies für die Tarifvertragssysteme der beiden Länder kaum einen Unterschied. Es gab eine konstant hohe Tarifbindung von in Deutschland 85 Prozent und in Österreich 95 Prozent, wobei in Österreich nicht von Tarif-, sondern von Kollektivverträgen die Rede ist. Danach ging die Tarifbindung in Deutschland stetig zurück, während sie in Österreich leicht auf 98 Prozent anstieg.

Der in Deutschland erfolgte Niedergang war politisch gewollt. Noch 2009, als die Tarifbindung bereits um mehr als 20 Prozentpunkte abgefallen war, wertete die Deutsche Bundesbank nicht etwa den Umstand, dass rund 40 Prozent der Lohnabhängigen nicht mehr von Tarifverträgen geschützt werden, als Alarmsignal, sondern beklagte im Gegenteil, dass die Lohnrigidität angesichts des Verbreitungsgrades von Tarifverträgen immer noch zu hoch sei (Deutsche Bundesbank 2009, S. 21). „Dies dürfte die Funktionsfähigkeit des deutschen Arbeitsmarktes und notwendige Anpassungsprozesse verzögert haben“, wurde orakelt (ebenda, S. 30). Einerseits zwar hätten die arbeitsmarktpolitischen Reformen der vergangenen Jahre die Lohnflexibilität erhöht „und damit die gesamtwirtschaftliche Anpassungsfähigkeit Deutschlands gefördert“. Durch die Vereinbarung sektorspezifischer Mindestlöhne werde diese Flexibilität jedoch erneut eingeschränkt. Dies sei schädlich und „ein Abbau der bestehenden Rigiditäten weiterhin geboten“ (ebenda). Wie Tabelle 3 ausweist, trägt diese Argumentation nicht. Weder die Anpassungsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt noch die des Arbeitsmarktes wurde in Österreich dadurch behindert, dass Politiken zur Steigerung der Lohnflexibilität unterblieben.

Die Ausfransung des Tarifvertragssystems in Deutschland hat – dies stellt die versteckte Agenda der Arbeitsmarktreformen dar – das

Machtverhältnis zugunsten der Kapitaleseite verschoben, nicht aber die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessert. Nach dem IAB-Betriebspanel sind in Deutschland mittlerweile (2021) weniger als die Hälfte der abhängig Beschäftigten durch irgendeinen Tarifvertrag geschützt (Deutscher Bundestag 2022), während in Österreich die Aufrechterhaltung eines Tarifbindungsniveaus von stabilen 98 Prozent gelang. Im internationalen Vergleich gibt es nur wenige Länder, die eine ähnlich hohe Tarifverbindung erreichen (vgl. OECD 2019). Dies ist als Erfolgsgeschichte zu werten. Sie wiegt umso stärker, als auch in Österreich der gewerkschaftliche Organisationsgrad eingebrochen ist, sich nun aber bei einem Niveau von rund 26 Prozent gegenüber 16 Prozent in Deutschland zu stabilisieren scheint.

6.4 Modell Österreich – stabiler Arbeitnehmerschutz durch flächendeckende Kollektivverträge

6.4.1 Wie Einkommensungleichheit, Tarifbindung und Gewerkschaftsmacht zusammenhängen

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass zwischen hoher Einkommensungleichheit und einer geringen bzw. stark gesunkenen Tarifbindung enge Zusammenhänge existieren. Dort, wo die Einkommensungleichheit besonders hoch ist wie in den baltischen und weiteren osteuropäischen Transformationsländern, hat auch die Tarifbindung entweder stetig abgenommen oder ist regelrecht eingebrochen (vgl. Schulten 2021). Dort, wo die Tarifbindung konstant hoch ist wie in Belgien, Frankreich, Österreich und den skandinavischen Ländern, bewegen sich auch Einkommensungleichheit und Arbeitsarmut auf einem geringen, schlechtestenfalls mittleren Niveau. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad erweist sich als eine der vermittelnden Variablen. Bei den hoch entwickelten Industrieländern zeigt sich, dass Anstiege beim gewerkschaftlichen Organisationsgrad überwiegend mit Anstiegen bei der Tarifbindung einhergehen. So kombinierte Belgien im Jahr 1960 einen gewerkschaftlichen Organisationsgrad von

41,5 Prozent mit einer Tarifbindung von 80 Prozent (OECD/AIAS, ICTWSS-Datenbank). Bis Anfang der 1980er Jahre stieg der gewerkschaftliche Organisationsgrad um mehr als 10 Prozentpunkte und die Tarifbindung auf 96 Prozent. Dieses hohe Niveau konnte seither verteidigt werden. Zwar ging der gewerkschaftliche Organisationsgrad auf etwas unter 50 Prozent zurück, er bleibt im internationalen Vergleich aber hoch. Ein ähnliches Muster sehen wir in Finnland, wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad Anfang der 1960er Jahre bei gerade einmal 32 Prozent und die Tarifbindung bei 63 Prozent lag, bei einem Gini-Index von über 30. Mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates stieg der Organisationsgrad bis zum Jahr 2002 auf 76 Prozent und die Tarifbindung auf 91 Prozent; zugleich sank der Gini-Index auf 21 im Jahr 1980 (Atkinson 2016, S. 85). Seither ist der Organisationsgrad moderat zurückgegangen, die Tarifbindung konnte aber konstant gehalten werden.

In Deutschland lagen 1960 gleichermaßen der gewerkschaftliche Organisationsgrad wie auch die Tarifbindung über dem finnischen Niveau und blieben bis Anfang der 1990er Jahre stabil. Der Anschluss des DDR-Gebiets und der Eintritt in eine Phase neoliberaler Reformen führten aber zu einer Trendänderung, die bis heute anhält (vgl. Deutscher Bundestag 2022, Tabellenanhang). Nur noch in den exportorientierten industriellen Kernbereichen und in den Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, wo die Leistungserbringung öffentlich erfolgt (Öffentlicher Dienst), liegt die Tarifbindung auf hohem Niveau. In weiten Teilen des privaten Dienstleistungssektors, der Digitalwirtschaft und der Privatunternehmen, die nach der Privatisierung öffentlicher Gebietsmonopole (z. B. Post- und Fernmeldewesen) entstanden sind, erfolgte entweder eine Erosion der Tarifbindung, oder sozialpartnerschaftliche Institutionen konnten sich erst gar nicht etablieren (siehe z. B. Amazon und die Essenslieferdienste).

Die gewerkschaftsnahe Forschung liefert fortgesetzt Belege für die beträchtlichen Vorteile, die tarifgebundene Beschäftigte gegenüber nicht tarifgebundenen Beschäftigten genießen. Die Faustregel ist: Innerhalb der gleichen Branche liegen die Entgelte für gleiche Tätigkeiten in nicht tarifgebundenen Unternehmen um ca. 15 Prozent niedriger als

in tarifgebundenen Unternehmen (vgl. Schulden et al. 2019, S. 62). Im Gesundheits- und Sozialwesen z. B., wo die Tarifbindung insgesamt wenig über 40 Prozent liegt, betrug das Lohngefälle im April 2018 im Mittel sogar 30 Prozent (vgl. Bispinck o.J.). Die an einen Flächentarifvertrag angeschlossenen Beschäftigten verdienen aber nicht nur deutlich mehr. Da Tarifverträge die Arbeitsbedingungen insgesamt regeln, kommen sie auch eher in den Genuss von großzügigen Urlaubsregelungen, von Weihnachtsgeld, von Weiterbildungsmöglichkeiten und anderem mehr.

In der EU ist zwischenzeitlich das Bewusstsein für die soziale Bedeutung armutsfester Mindestlöhne und ein hohes Tarifbindungsniveau gewachsen. Im September 2022 stimmte das EU-Parlament mit großer Mehrheit für Vorschriften, wonach Mindestlöhne eine angemessene Höhe haben müssen (mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns) und bei der Tarifbindung ein 80-Prozent-Schwellenwert anzustreben ist. Mitgliedsländer, die den 80-Prozent-Wert unterschreiten, sollen Aktionspläne erstellen, um die Tarifbindung zu erhöhen. Die endgültige Fassung der Richtlinie wurde am 04.10.2022 vom Rat angenommen. Sie beinhaltet Abschwächungen. So bleibt es den Mitgliedsstaaten überlassen, welches Mindestlohnniveau sie als angemessen erachten. Bei der Tarifbindung bleibt eine Abdeckung von mindestens 80 Prozent zwar der Referenzpunkt. Länder, die darunter liegen, sind aber nicht verpflichtet, Aktionspläne zur Erhöhung der Tarifbindung zu erarbeiten und umzusetzen. Aufgenommen wurden nur Soll-Vorschriften: Auch wenn die Richtlinie hinter dem Parlamentsbeschluss zurückbleibt, schafft sie doch einen verbindlichen Rechtsrahmen (Europäisches Parlament 2022; EU-Kommission: „Angemessene Mindestlöhne in der EU“, www.consilium.europa.eu).

In Österreich gibt es keinen gesetzlichen Mindestlohn. Der Sozialstaat und ein gut funktionierendes Kollektivvertragssystem bewähren sich hier auch in der aktuellen Krise. Zum einen sind die staatlichen Entlastungspakete – im Jahr 2022 wurden drei Pakete aufgelegt – aufs Ganze gesehen zielgenauer und großzügiger bemessen als in Deutschland (für Deutschland siehe Kapitel 4.5 in diesem MEMORANDUM,

für Österreich siehe „Entlastungen in der Krise“ auf www.oesterreich.gv.at). Zum anderen gelingt es den Gewerkschaften recht gut, reallohnsichernde Abschlüsse zu vereinbaren. Nach den vorläufigen Daten des Statistikportals der Wirtschaftskammer (WKO 2022) erreichte die Preissteigerungsrate 2022 in Deutschland 8,8 Prozent und in Österreich 8,7 Prozent. Die Kollektivvertragsabschlüsse vom Herbst/Winter 2022/23 bewegen sich mit Lohnsteigerungen von im Mittel meist zwischen 8 und 10 Prozent tendenziell etwas darüber. Wenige Branchen (Handel, Brauindustrie und das Post- und Fernmeldewesen) blieben mit knapp über 7 Prozent darunter, in anderen (Friseurhandwerk, Ordensspitäler) wurden Abschlüsse von mehr als 10 Prozent erreicht (eigene Auswertung nach Angaben von Arbeiterkammer und Einzelgewerkschaften, Näheres siehe die Langfassung dieses Textes). Nach im Jahr 2022 eingetretenen Reallohnverlusten erwartet die WIFO-Konjunkturprognose von Dezember 2022 für 2023 real ein Plus pro Kopf von brutto 1,3 Prozent und netto 2,7 Prozent mit einem Anstieg der bereinigten Lohnquote auf 70,4 Prozent (WIFO 2022, Übersicht 4).

Die Tarifbindung ist dort hoch und im Zeitablauf stabil, wo entweder der Organisationsgrad bei den Arbeitgeber, die mit Gewerkschaften Tarifverträge aushandeln, sehr hoch ist oder der Staat in das Tarifvertragsgeschehen eingreift, indem er Tarifverträge so für allgemeinverbindlich erklärt, dass sie Gültigkeit auch für die Arbeitgeber einer Branche erlangen, die an der Aushandlung der Tarifverträge nicht beteiligt waren (OECD 2019). In Österreich kommt beides über eine Art Zangenbewegung aus Arbeitgeber-Pflichtmitgliedschaften in den Wirtschaftskammern und automatischer Allgemeinverbindlichkeitserklärung zusammen. Umgekehrt verhält es sich in Deutschland. Hier fehlt der politische Wille für wirksame Eingriffe zur Erhöhung der Tarifbindung. Statt das Tarifvertragsrecht so zu ändern, dass Tarifverträge auch dort, wo sie nur für eine Minderheit der Beschäftigten abgeschlossen wurden, allgemeinverbindlich werden, erfolgte bislang kaum mehr als die Bindung öffentlicher Auftragsvergaben an den Grundsatz der Tariftreue. Dies auch nur in einigen Bundesländern, was nach dem Ampel-Koalitionsvertrag aber auch auf den Bund ausgeweitet werden soll („Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025“

von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 71). Die Anhebung der Tarifbindungsquote auf den 80-Prozent-Schwellenwert bleibt so in weiter Ferne.

6.4.2 *Das institutionelle Fundament des Austro-Korporatismus*

Das institutionelle Fundament der korporatistischen Regulierung von Klassenbeziehungen stützt sich auf sechs Pfeiler, die in ihrer wechselseitigen Durchdringung ein stabiles Fundament bilden:

1. *Zentralisierte Aushandlung von Kollektivverträgen*: Zentrale Akteure sind arbeitnehmerseitig die unter dem Dach des Österreichischen Gewerkschaftsbunds (ÖGB) vereinigten sieben Mitgliedsgewerkschaften. Von ihnen vertreten fünf den Privatsektor. Sie handeln entweder mit den in den Wirtschaftskammern vertretenen privaten Arbeitgeber oder mit freien Verbänden wie etwa dem Verband der Sozialwirtschaft oder den Kirchen Kollektivverträge zu Lohn- und Arbeitsbedingungen aus, die in der Regel für die ganze Branche gelten, mit Einschluss aller Arbeitnehmer*innen (Prinzip der „Außenseiterwirkung“; Arbeitsverfassungsgesetz – ArbVG, § 12). Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors werden von der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes (GÖD) und der Gewerkschaft Younion für den Gemeindebereich vertreten. Arbeitgeberseitig sind hier auf Bundesebene der Finanzminister und der Vizekanzler zuständig, wobei die ausgehandelten Gehaltserhöhungen der Bestätigung durch Parlamentsbeschluss benötigen. Regulär gelten Kollektivverträge für ein Jahr. Danach können Neuabschlüsse verlangt werden, wobei die Initiative üblicherweise bei den Gewerkschaften liegt. Es gibt über 800 Kollektivverträge; rund 450 Verträge werden jährlich neu verhandelt.
2. *Automatische Mitgliedschaft aller abhängig Beschäftigten, einschließlich der Erwerbslosen und Auszubildenden in den Arbeiterkammern (AK)*: Die AK blickt auf eine bereits hundertjährige Geschichte zurück. Ihre Errichtung geht auf Gewerkschaftsforderungen zurück, die darin einen „Schutzschild“ zur Verteidigung von Arbeiterrechten sahen. Nach Arbeiterkammergesetz 1992 (§ 1) sind

die AK „berufen, die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu vertreten und zu fördern“. Um diesen weitgespannten Aufgaben gerecht zu werden, werden 0,5 Prozent des Bruttolohns als Umlage automatisch eingezogen; bei Arbeitslosen existieren Sonderregelungen. Aktuell (2022) haben die AK rund 3,9 Millionen Mitglieder. Primär werden sie durch die im ÖGB vertretenen Gewerkschaften im Rahmen von Wahlen repräsentiert, die alle fünf Jahre stattfinden. Die Wahlbündnisse sortieren sich nach parteipolitischer Färbung, wobei die sozialdemokratische Fraktion traditionell die Mehrheit stellt. Aktuell hält sie gut 60 Prozent der Sitze und besetzt die meisten Spitzenpositionen. AK-Präsidentin ist seit 2018 Renate Anderl (Quelle: www.arbeiterkammer.at).

3. *Pflichtmitgliedschaft der privaten Arbeitgeber in der Wirtschaftskammer (WK)*: Die WK wurde 1946 als gesetzliche Interessenvertretung der gesamten österreichischen Wirtschaft als Körperschaft öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung gegründet. Ausgenommen ist die Land- und Forstwirtschaft; für sie existiert eine eigene Kammer. Die WK gliedern sich – Gleiches gilt für die AK – regional entlang von neun Landeskammern. Sie umfassen sieben Sparten mit mehr als 100 Fachorganisationen. Bedingt durch den Strukturwandel der Wirtschaft und die Integration der Personenbetreuer*innen in die Kammerstruktur hat sich die Mitgliederzahl während der zurückliegenden drei Dekaden von weniger als 300.000 auf 694.000 mehr als verdoppelt (Stand: 31.12.2021). Wie bei der AK sortieren sich die Wahlbündnisse nach parteipolitischer Färbung, wobei ÖVP-Vertreter*innen die Mehrheit stellen und die obersten Leitungsfunktionen immer noch fast ausschließlich von Männern besetzt sind (WKO 2022 und www.wko.at).
4. *Mitwirkung an Gesetzgebungsprozessen*: Dies ist ein Pfeiler mit eigener Wertigkeit. Teilweise sind die Sozialpartner auch in die Gesetzesausführung involviert, indem ihnen im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises staatlicherseits bestimmte Aufgaben und Rechte übertragen wurden. Die AK beispielsweise verfügt über Kontrollrechte im Rahmen des Arbeitsschutzes.

5. *Streitschlichtung durch paritätisch besetzte Schlichtungsstellen und das Bundeseinigungsamt*: Bei Streitfällen, in denen Arbeitgeber und Betriebsrat z. B. keinen Kompromiss finden, können Schlichtungsstellen eingeschaltet werden. Die Schlichtungsstellen sind – abgesehen vom Vorsitz – arbeitgeber- und arbeitnehmerseitig paritätisch auf Basis von Vorschlägen der AK und der WK besetzt. Für die Bundesebene existiert im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für soziale Verwaltung ein Bundeseinigungsamt. Seine Zuständigkeit umfasst auch die Mitwirkung bei Kollektivvertragsverhandlungen und die Schlichtung von Kollektivvertragsstreitigkeiten (siehe dazu ArbVG, §§ 141ff.). Als Arbeitskampfinstrument steht den Gewerkschaften das Streikrecht zu. Anders als in Deutschland ist es gesetzlich nicht reguliert.
6. *Verfassungsrechtliche Absicherung der institutionalisierten Sozialpartnerschaft*: In der Verfassung ist niedergelegt, dass „die Republik die Rolle der Sozialpartner anerkennt“, ihre Autonomie achtet und „den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern“ fördert. Im Rahmen des Bundesverfassungsgesetzes 2008 (BGBl. Nr. 2/2008) wurde dieser Pfeiler durch Eröffnung der Möglichkeit gestärkt, den öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörpern, die nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden müssen, staatliche Aufgaben zu übertragen. Auf gesetzlicher Grundlage können sie auch „an der staatlichen Vollziehung“ beteiligt werden (Art. 120a bis 120c). Die Verfassungsänderung kam unter einer von der SPÖ geführten Großen Koalition zustande.

Schon seit den 1950er Jahren gab es Versuche, die „Sozialpartnerschaft“ zu schwächen. Für die Gegner – im politischen Raum zählen dazu die nationalliberal ausgerichtete Freiheitliche Partei (FPÖ) und die erst 2012 gegründete neoliberale Partei Neues Österreich (NEOS) – sind neben der zentralisierten Aushandlung von Kollektivverträgen die Pflichtmitgliedschaften von Unternehmen in den WK der Hauptkritikpunkt. Beides besteht fort, und die Hürden für eine Beseitigung sind nach der Verfassungsreform von 2008 sehr hoch. Immer wieder

totgesagt, hat sich das institutionelle Gefüge der Sozialpartnerschaft auch in schwierigen Zeiten als stabil erwiesen.

Gleichwohl bleibt der Austro-Korporatismus vom Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades und von den Veränderungen in der politischen Landschaft nicht unberührt. Die AK werden von der SPÖ, die WK von der ÖVP dominiert, was dort, wo Große Koalitionen existieren, enge Abstimmungen begünstigt. Die politische Lage allerdings ist volatiler geworden, sodass im institutionellen Gefüge des Korporatismus der Pfeiler „Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren“ schwächelt. Als politisch gestaltende Kraft hat die „Sozialpartnerschaft“ abgedankt; eine Verengung auf die Vertretung wirtschaftlicher Interessen ist zu beobachten. Nur noch fallweise erfolgt die Aushandlung politischer Programme im korporatistischen Verbund. Der Korporatismus erfährt also einen Funktionswandel, was die Funktionsfähigkeit der Kollektivvertragsordnung allerdings nur eingeschränkt berührt. Generell gilt: Dort, wo eine Gewerkschaft nur wenige Mitglieder hat, schmälert dies ihre Verhandlungsmacht, mit negativen Folgen für das Verhandlungsergebnis. Streiks und Streikandrohungen dürften auch deshalb häufiger werden.

6.5 Das Pensionssystem – armutsfeste Absicherung im Umlageverfahren kann gelingen

6.5.1 Deutsche Rentenreformen – Destabilisierung des Umlagesystems der gesetzlichen Rente

In der Vergangenheit waren das deutsche und das österreichische System der Alterssicherung sehr ähnlich. Davon kann heute keine Rede mehr sein. Die Rentenpolitik der beiden Länder nahm konträre Weichenstellungen vor mit dem Ergebnis, dass sowohl die institutionellen Merkmale wie auch die Leistungsniveaus heute sehr unterschiedlich sind. Im Rückblick sehen wir ein ähnliches Muster wie auch bei den Arbeitsmarktreformen, wo Deutschland eine Politik der sukzessiven Deregulierung betrieb, während in Österreich umgekehrt die ver-

fassungsrechtliche Absicherung der Sozialpartnerschaft ausgebaut wurde. Statt das System der gesetzlichen Rente so zu verändern, dass armutsfeste Renten auch in Zeiten des demografischen Wandels gewährleistet sind, erfolgten verschiedene Leistungsabsenkungen und dann eine Kursnahme in Richtung eines Drei-Säulen-Systems, bei dem die gesetzliche Rente ergänzt wird um die staatliche Förderung von Betriebsrenten und privaten Vorsorgeprodukten. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat diese Weichenstellungen wiederholt kritisiert (siehe zuletzt das MEMORANDUM 2021, S. 143–208). Als wesentliche Änderungen sind festzuhalten:

Regierungen aus CDU/CSU und FDP unter Helmut Kohl (18.01.1991–26.10.1998)

- Rentenreform 1992: Anhebung der Altersgrenze auf 65 Jahre (zuvor 60 Jahre für Frauen und 63 Jahre für Männer); Kürzung der Anerkennung von Ausbildungszeiten von vorher 13 auf maximal 7 Jahre.
- Rentenreform 1997: Weitere Kürzung der Anerkennung von Ausbildungszeiten (maximal 3 Jahre).

Regierungen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (27.10.1998–18.10.2005)

- Rentenreform 1999: 1. Anhebung der Altersgrenze für Schwerbehinderte von 60 auf 63 Jahre; 2. Abschaffung der Rente wegen Berufsunfähigkeit; Erwerbsminderungsrente als Ersatz.
- Rentenreformen 2000/02: 1. Änderung der Rentenformel so, dass das Niveau dauerhaft abgesenkt wird; 2. Einführung der „Riester-Rente“ mit staatlicher Förderung.
- Rentenreform 2002/03: 1. Begrenzung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 19,5 Prozent des Bruttoeinkommens; 2. Reduzierung der Mindestschwankungsreserve der Deutschen Rentenversicherung (DRV).
- Rentenreform 2005: Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel zwecks dauerhafter Niveauabsenkung.

Regierung von CDU/CSU und SPD unter Angela Merkel (22.11.2005–27.10.2009)

- Rentenreform 2006: Umstellung von der vor- zur nachgelagerten Besteuerung bis 2040.
- Rentenreform 2007: Schrittweise Anhebung des Renteneintrittsalters von 65 Jahren auf 67 Jahre im Zeitraum bis 2025.

Regierungen von CDU/CSU und SPD unter Angela Merkel (17.12.2013–8.12.2021)

- Rentenreform 2014: 1. Einführung einer Mütterrente für Mütter mit Kindern, die vor 1992 geboren wurden; 2. Arbeitnehmer*innen, die bereits 45 Jahre Rentenbeiträge eingezahlt haben, dürfen mit Erreichen des 63. Lebensjahres abschlagsfrei in die Rente gehen.
- Rentenreform 2019: 1. Leistungsverbesserung bei den Erwerbsminderungsrenten; 2. verbesserte Anrechnung von Kindererziehungszeiten; 3. Festlegung von Haltelinien für Beitragssatz und Rentenniveau.

Das Gros der Änderungen erbrachte Leistungsver schlechterungen, wobei die schwerwiegendsten Eingriffe während der rot-grünen Koalition unter Gerhard Schröder erfolgten. Im MEMORANDUM 2004 (S. 80–103) hatte sich die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* gegen die Absenkung des Rentenniveaus und den Versuch, diese durch die Förderung privater Vorsorgeprodukte auszugleichen, gewandt und als Alternative die Ausweitung des Versichertenkreises gefordert (S. 98ff.). Die Regierungszeit von Kanzlerin Merkel erbrachte während der ersten GroKo (2005 bis 2009) dann aber weitere Einschnitte und unter den folgenden beiden GroKo-Regierungen leichte Verbesserungen für benachteiligte Gruppen. Die Mütterrente war für die CDU/CSU ein wichtiges Thema, die sogenannte Rente mit 63 geht auf das Konto der SPD. Über die Frage, wie verhindert werden soll, dass langjährig Rentenversicherte im Alter finanziell so schlecht gestellt sind, dass sie Grundsicherung in Anspruch nehmen müssen, wurde zwischen CDU/CSU und SPD lange gerungen. Das Ergebnis ist eine sogenannte Grundrente. Versicherte, die als Alleinstehende (Paare)

trotz langjähriger Einzahlung in die Rentenversicherung im Alter nur auf Gesamalterseinkünfte aus gesetzlicher Rente, privater Altersvorsorge und möglichen zusätzlichen Quellen (z. B. Mieteinnahmen) von weniger als 1.250 Euro (1.950 Euro) kommen, erhalten seit 2021 einen Zuschlag (Grundrentengesetz vom 18.08.2020, BGBl. I Nr. 38, S. 1879). Dieser wird von der DRV automatisch errechnet und ausgezahlt. Nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales profitieren rund 1,4 Millionen Rentner*innen mit einem durchschnittlichen Plus von 75 Euro monatlich. Aus Sicht der Regierung ist dies ein großer Fortschritt, tatsächlich aber wird das Problem der Altersarmut nicht wirksam adressiert. Selbst nach 45 Arbeitsjahren werden nach den Zahlen der Bundesregierung 36 Prozent der künftigen Rentner*innen maximal 1.200 Euro monatlich netto aus der gesetzlichen Altersvorsorge erhalten. Die Angaben entstammen der Antwort auf eine Anfrage der Linksfraktion, über die die Medien Mitte Januar 2023 berichteten.

Besonders dramatisch wird die Lage für Frauen. Um auch nur eine Monatsrente von netto 1.000 Euro zu erhalten, muss derzeit über 40 Jahre hinweg ein Bruttoeinkommen von 2.844 Euro erzielt werden. Da viele Frauen trotz Vollbeschäftigung weniger verdienen, ist davon auszugehen, dass rund 2,7 Millionen Frauen diese Schwelle nicht erreichen (Leipziger Volkszeitung vom 16.01.2023). Die erfolgten Nachjustierungen bleiben weit hinter den Herausforderungen zurück (vgl. MEMORANDUM 2021). Die unzureichende Absicherung der Frauen (ebenda, S. 162ff.) und die starke Ausrichtung an Kapitalinteressen erweisen sich als zentrale Schwächen. Für die private Versicherungswirtschaft wurde die staatlich geförderte „Riester-Rente“ zu einer Goldgrube. Für die Beschäftigten jedoch, die aufgrund der Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung keine Möglichkeit haben, entweder Geldvermögen anzusparen oder sich Wohneigentum zuzulegen, geriet sie zum Flop. Die ihr zugedachte Funktion, die Absenkung des Rentenniveaus auf jetzt nur noch 48 Prozent auszugleichen, erfüllt sie nicht (ebenda, S. 167ff.).

Aus dem Flop mit der Riester-Rente zieht die Ampel-Regierung lediglich die Schlussfolgerung, dass der Aufbau eines Kapitalstocks staat-

liches Management benötigt. Erstmals soll dafür im Haushalt 2023 eine Summe von 10 Milliarden Euro, finanziert aus Kreditaufnahmen, bereitgestellt werden. Selbst wenn man der Meinung sein sollte, dass zur ergänzenden Finanzierung der Rentenversicherung der Aufbau eines Kapitalstocks eine gute Idee ist, wird es Jahrzehnte dauern, ehe dieser ein ausreichendes Volumen erreicht hat. Aktuell (2021) belaufen sich die Ausgaben der Deutschen Rentenversicherung auf 346,47 Milliarden Euro (DRV, Kennzahlen der Finanzentwicklung vom 16.01.2023, www.deutsche-rentenversicherung.de). Bei einer Verzinsung von 4 Prozent jährlich benötigt man einen Kapitalstock von über 400 Milliarden Euro, um aus den Erträgen knapp 5 Prozent der Rentenausgaben decken zu können. Nach den Vorstellungen der FDP, die ihr Projekt einer Aktienrente in den Koalitionsvertrag hineinverhandelt hat, geht es aber um die „teilweise Kapitaldeckung der Gesetzlichen Rentenversicherung“ (Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 73). Sollten nach dem Start mit 10 Milliarden Euro jährlich gleich hohe Zuführungen erfolgen, wozu der Koalitionsvertrag keine Aussage trifft, werden diese Mittel nicht ausreichen, um die Finanzen der DRV auch nur in der mittleren Frist nennenswert zu entlasten. Die avisierte Teilfinanzierung ist auf diesem Wege nicht zu erreichen.

6.5.2 Österreichische Reformen – Transformation des Umlagesystems in eine Erwerbstätigenversicherung

Auch in Österreich war das Rentensystem, das dort Pensionssystem heißt, Gegenstand etlicher Reformen. Um den Aufbau einer kapitalgedeckten Säule durch Anlageprodukte der privaten Versicherungswirtschaft (Teilprivatisierung) oder einen Aktienfonds in öffentlicher Zuständigkeit, wie es der Ampel-Koalition nach dem Scheitern der Riester-Rente vorschwebt, ging es dabei nicht. Auch die Hochsetzung des Regeleintrittsalters auf 67 Jahre oder noch höher, wie in Deutschland immer wieder gefordert, war bislang nicht Gegenstand ernsthafter Diskussionen. Und das, obwohl das demografische Argument in ähnlicher Weise zum Tragen kommt wie in Deutschland. Beide Länder teilen nämlich die Gemeinsamkeit langjährig niedriger Geburtenraten,

was einen grundlegenden Unterschied zu Frankreich markiert, wo aktuell (Januar 2023) auch heftig um die Frage einer Heraufsetzung des Regelrenteneintrittsalters gerungen wird. Im Schnitt der Jahre 2000 bis 2020 lag die Gesamtfruchtbarkeitsquote in beiden Ländern bei gleich niedrigen 1,43, verglichen mit 1,94 in Frankreich (Eurostat, [demo_find] vom 08.11.2022). Der Hauptfokus der österreichischen Reformen zielte auf die Stabilisierung der Lebensstandardsicherung im gesetzlichen System nach der 45/65/80-Formel: Nach 45 Versicherungsjahren soll bei Renteneintritt mit 65 Jahren die Bruttoersatzrate 80 Prozent betragen. Sukzessive erfolgte zunächst ein Einbezug der Selbstständigen, Landwirt*innen und Freiberufler*innen in das System und dann eine Angleichung der Beamtenpensionen mit Einbezug auch der Beamt*innen. Zugleich wurde daran festgehalten, dass eine nachhaltige Finanzierung einen auskömmlichen Beitragssatz erfordert. Er liegt mit 22,80 Prozent rund 4 Prozentpunkte über dem deutschen Niveau, wobei es eine Überparität gibt: Der Beitragssatz der Arbeitgeber beträgt 12,55 Prozent, der der abhängig Beschäftigten 10,25 Prozent. Die zusätzlichen 4 Prozentpunkte allerdings entsprechen dem, was abhängig Beschäftigte von ihrem Einkommen aufwenden, sofern sie die mit staatlichen Zulagen geförderte private Anlageform der Riester-Produkte nutzen.

Die Teilprivatisierung der Rente wurde in Deutschland als alternativlos dargestellt, weil ansonsten die Beitragssätze explodieren würden, was das System unfinanzierbar mache und wegen der hohen Lohnnebenkosten Arbeitsplätze koste. Diese Prognosen haben sich als interessengeleitet herausgestellt. Tatsächlich sind die Beitragssätze gesunken. Betrachtet man die zurückliegende Dekade, so lagen die Beitragssätze in Deutschland im Jahr 2011 bei 19,9 Prozent und damit um 1,3 Prozentpunkte höher als aktuell. In Österreich blieben sie stabil. Dies gilt auch für den Bundeszuschuss, der von 27 Prozent im Jahr 2011 leicht gesunken ist auf jetzt 21 Prozent (2022).

Durch seine Verbreiterung wurde das System faktisch in eine Erwerbstätigenversicherung umgebaut. Zwar existieren auch in Österreich private Zusatssäulen (Betriebspension und private Vorsorge). Sie sind aber wie in Deutschland nicht verpflichtend und spielen politisch

kaum eine Rolle. Nach OECD (2021) besteht für 14,4 Prozent der abhängig Beschäftigten zusätzlich zur allgemeinen Pension noch eine betriebliche Pension, und weniger als ein Viertel der Erwerbstätigen sorgen privat vor. Mit einer gewissen Ausnahme bei den Liberalen (NEOS), die für eine stärkere Förderung privater Vorsorge eintreten, stehen alle Parteien hinter dem Allgemeinen Pensionssystem. Anders als vielfach prognostiziert, steht das System keinesfalls vor dem finanziellen Kollaps.

Das aktuelle Regierungsprogramm von ÖVP und Grünen („Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024“) sieht daher auch keine neuen Weichenstellungen vor. Weder soll das Leistungsniveau abgesenkt noch das Pensionseintrittsalter heraufgesetzt werden. Das System zeichne sich „durch Sicherheit und Klarheit“ aus. Den Schwerpunkt richtet der Koalitionsvertrag auf das Ziel, Armut im Alter möglichst zu überwinden. Außerdem sei der Ausbau der Prävention und beruflichen Rehabilitation wichtig, damit die Einwohner*innen länger in guter Gesundheit leben (ebenda, S. 33f.).

Für die Transformation des traditionellen Systems in eine Erwerbstätigenversicherung waren folgende Umbaumaßnahmen essenziell:

- *Einbezug der gewerblich Selbstständigen (1998) und der Landwirt*innen(1999) in das Pensionssystem* durch Harmonisierung der Pflichtversicherung des Gewerblichen Sozialversicherungsgesetzes(GSVG) und der Pflichtversicherung nach dem Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG).
- *Umbau des Freiberuflich Selbstständigen-Sozialversicherungsgesetz (FSVG) für Ärzt*innen, Apotheker*innen und Anwält*innen:* Prinzipiell gelten hier die gleichen Richtlinien und Vorschriften wie für die gewerblich Selbstständigen, außer das FSVG enthält explizit Sonderregelungen. Diese sind soweit minimiert, dass ihnen praktisch nur noch eine geringe Relevanz zukommt.
- *Harmonisierung des Pensionsrechts der Beamt*innen mit dem der abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft:* Für vor 1955 geborene Beamt*innen gilt das alte Recht (Beamten-Pensionsgesetz von 1965). Bei Beamt*innen, die in den Jahren 1955 bis einschließlich 1975 geboren sind und vor 2005 verbeamtet wurden, wird

eine sogenannte Parallelrechnung angewandt. Ein Teil der Pension wird nach dem alten Recht, ein anderer Teil nach dem Allgemeinen Pensionsgesetz ermittelt. Dies dient dem gleitenden Übergang. Bei Beamt*innen, die nach 1976 geboren oder ab dem Jahr 2005 verbeamtet wurden, kommt das allgemeine Recht zur Anwendung.

Eine Schlüsselstellung nahm bei den Reformen das *Pensionsharmonisierungsgesetz vom 18. November 2004* ein, das als Allgemeines Pensionsgesetz am 1. Januar 2005 in Kraft trat. Es adressiert erstens alle Personen, die nach dem 01.01.2005 geboren sind, sowie zweitens all diejenigen, die nach dem 31.12.2004 Versicherungszeiten in der Pensionsversicherung erwerben. Das Gesetz nimmt für unterschiedliche Erwerbstätigengruppen (abhängig Beschäftigte, gewerbliche Selbstständige, freiberuflich Tätige, Beamt*innen) eine schrittweise Harmonisierung der Beitragssätze und Beitragsgrundlagen vor, bei gleichzeitiger Vereinheitlichung der Leistungen, die daraus erwachsen, mit der Zielstellung, dass alle Versicherten nach 45 Beitragsjahren bei Renteneintritt mit 65 Jahren eine Pension von 80 Prozent des Lebensdurchschnittseinkommens erhalten. Mit Netto-Lohnersatzquoten von im Jahr 2019 durchschnittlich 87,9 Prozent (Deutschland: 52,9 Prozent) und 84,4 Prozent bei Geringverdiener*innen (Deutschland: 57,9 Prozent) werden diese Ziele gut erreicht (OECD 2021, Tabelle 4.4). Auch existiert abweichend zu Deutschland eine Mindestpension, die gemäß Preissteigerungsrate indexiert ist. Mit Stand vom 01.01.2023 gilt für eine alleinstehende Person 1.110,26 Euro monatlich als Richtwert (Paare in gemeinsamem Haushalt: 1.751,56 Euro monatlich). Die Auszahlung erfolgt jährlich 14-mal (Näheres siehe Missoc-Datenbank/vergleichende Tabellen; OECD 2021; Pensionsversicherungsanstalt 2022 sowie unter Themen/Arbeit und Pension/Pension auf www.oesterreich.gv.at).

Die weiteren Maßnahmen der großen Pensionsreform von 2004 betrafen folgende Punkte:

- *Ermöglichung eines selbstbestimmten Pensionsantritts (Korridor-pension)*: Aktuell (seit dem Jahr 2017) sind bei Vollendung des 62. Lebensjahres 40 Versicherungsjahre Voraussetzung. Für jedes

Jahr vor dem Regelpensionsalter wird ein Abschlag von 5,1 Prozent berechnet.

- *Einrichtung eines persönlichen Pensionskontos mit leistungsorientierter Komponente:* Für alle Personen, die ab 01.01.1955 geboren und in Österreich pensionsversichert sind, wurden jährlich online abrufbare persönliche Pensionskonten geführt.
- Ermöglichung partnerschaftlicher *Splittung der Anrechnung von Kindererziehungszeiten.*
- *Berücksichtigung von Zeiten mit körperlich oder psychisch besonders belastender Arbeit:* Mit Wirkung vom 01.01.2007 kann eine Schwerarbeitspension in Anspruch genommen werden. Welche Tätigkeiten darunterfallen, wird durch Verordnung des Sozialministeriums festgelegt. Bei den Begünstigten wird der Pensionsanspruch vorgezogen, frühestens ab dem 60. Lebensjahr, jedoch nicht abschlagsfrei. Nach aktueller Rechtslage belaufen sich die Abschläge auf 0,15 Prozent für jeden Monat vorzeitigen Pensionsantritts; maximal auf 9 Prozent.

Auch im österreichischen System der Alterssicherung gibt es Problemfelder, die der politischen Bearbeitung bedürfen. So ist die Absicherung der Frauen unzureichend, was wesentlich mit der hohen Verbreitung von Teilzeitarbeit und dem frühen Regelpensionsalter von derzeit noch 62 Jahren zusammenhängt. Erst beginnend mit dem Jahr 2024 wird die Regelaltersgrenze der Frauen bis 2033 an die der Männer (65 Jahre) angeglichen. Ein weiteres Problem ist die Beliebtheit vorzeitiger Pensionseintritte. Auch die noch bestehenden Beamtenprivilegien bieten Anlass für Kritik. Hier allerdings muss gesehen werden, dass es bis zur vollständigen Harmonisierung Jahrzehnte dauert, weil die nach altem Recht erworbenen Ansprüche bei den vor 1955 geborenen Pensionist*innen fortwirken und die Beamt*innen ab dem Jahrgang 1976, für die das allgemeine Pensionsrecht gilt, regulär erst ab 2041 ihre Pension antreten. Schließlich erwachsen aus der aktuell hohen Inflation auch Schieflagen. Grundsätzlich sehen in Österreich, anders als in Deutschland, die jährlichen Pensionsanpassungen zwar auch einen Inflationsausgleich vor. Die Berücksichtigung in den Pensionskonten

zukünftiger Pensionist*innen erfolgt jedoch mit zwei Jahren Verzögerung. Dies stößt auf Kritik und soll zum Jahreswechsel 2024 ausgeglichen werden (siehe den Bericht im Standard vom 03.03.2023).

Die Qualität des Wohlfahrtsregimes eines Landes bemisst sich zentral an der Fähigkeit, Ungleichheiten bezogen auf Einkommen, Vermögen und die Chance auf gute Bildung und lebenslange Weiterbildung zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen gering zu halten, bei weitgehender Vermeidung von Armut, prekären Lebensverhältnissen und Lücken bei der gesundheitlichen Versorgung. Entgegen der auch aktuell politisch immer wieder beschworenen Großerzählung, wonach Deutschland über einen der weltweit besten Sozialstaaten verfüge, werden im europäischen Vergleich tatsächlich nur mittlere Leistungsniveaus erreicht.

Österreich schneidet besser ab. Dies war nicht immer so. In der Vergangenheit waren sich die beiden deutschsprachigen Länder sozialpolitisch sehr ähnlich. Mittlerweile jedoch hat sich Österreich auch nach Einschätzung von Gewerkschaften und Arbeiterkammer beim Sozialausgleich einen „Vorsprung gegenüber Deutschland und der Eurozone“ erarbeitet, was auf den „deutlich besser ausgebauten Sozialstaat [...] und das intakte Kollektivvertragssystem“ (Arbeiterkammer 2021, S. 18) zurückgeführt wird. Während Deutschland eine Pfadverschiebung in Richtung des angelsächsischen Kapitalismusmodells vorgenommen hat, büßte in Österreich die Sozialpartnerschaft zwar ihre politische Gestaltungsfunktion ein, die für eine halbwegs ausgewogene Regulierung der Klassenbeziehungen notwendigen Kernelemente des korporatistischen Modells wurden jedoch wetterfest gemacht. Bei der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen standen nicht Leistungskürzungen im Vordergrund, sondern die Reduzierung der Fragmentierung bei den Strukturen, über die diese Leistungen erbracht werden.

In der Zeitspanne ab Mitte der 1990er Jahre, als in Deutschland, geleitet vom Mantra „Mehr Markt – weniger Staat“, der Arbeitsmarkt in Ausrichtung auf die Schaffung eines großen Niedriglohnssektors dereguliert, die Spitzensteuersätze gesenkt, die umlagefinanzierte gesetzliche Rente durch Teilprivatisierung geschwächt und im Gesundheitssystem existierende Strukturprobleme an Markt und Wettbewerb

delegiert wurden, ging der Kurs in der österreichischen Arbeitsmarkt-, Alterssicherungs- und Gesundheitspolitik in eine gegenteilige Richtung. Statt den Arbeitsmarkt zu deregulieren, wurde das System der Sozialpartnerschaft verfassungsrechtlich gestärkt; statt das umlagefinanzierte Pensionssystem durch Teilprivatisierungen zu schwächen, erfolgte eine Transformation in eine Erwerbstätigenversicherung mit harmonisierten Leistungen. Im Gesundheits- und Pflegesystem setzte sich dies fort (siehe die Langfassung dieses Textes).

Für die Debatte um Alternativen der Wirtschaftspolitik ist die zentrale Botschaft eine doppelte: Erstens zeigt sich, dass ein Ausbau des Sozialstaates nicht zulasten der wirtschaftlichen Entwicklung gehen muss. Zweitens wird deutlich, dass vom großen Bild aus gedacht und gehandelt werden muss. In Deutschland stehen die systemimmanenten Stellschrauben zu sehr im Vordergrund, und die Debatte wird von Fragen der Finanzierung verzerrt. Die Notwendigkeit, historisch gewachsene Parallelstrukturen durch ihre Vereinheitlichung in einem integrierten System aufgehen zu lassen, kommt dabei zu kurz. Und das, obwohl die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge dadurch bürgerfreundlicher ausfallen und ihre Inanspruchnahme weit weniger bürokratisch ist als in Deutschland.

Datenbanken

Eurostat

- Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoendenergieverbrauch nach Bereich [sdg_07_40], Update vom 27.01.2023.
- Arbeits-Armutgefährdungsquote auf Basis des Alters und des Geschlechts – EU-SILC-Erhebung [ilc_iw01], Update vom 06.10.2022 bzw. 22.02.2023.
- Armutgefährdungsquote älterer Personen nach Geschlecht und nach ausgewählten Altersgruppen – EU-SILC- und ECHP-Erhebungen [ilc_pnp1], Update vom 11.04.2022 bzw. 22.02.2023.
- Ausgaben des Staates nach Aufgabenbereichen (COFOG) [gov_10a_exp], Update vom 22.02.2023.

- Beschäftigte und Erwerbspersonen nach Alter und Geschlecht – jährliche Daten [lfsi_emp], Update vom 15.02.2023;
- Durchschnittliche wöchentliche Nutzung formaler Kinderbetreuung nach Altersklassen – Kinder mit und ohne Nutzung formaler Kinderbetreuung – EU-SILC-Erhebung [ilc_camnforall], Update vom 01.02.2023.
- Erwerbstätige Frauen in Führungspositionen nach Alter [tqoe1c2], Update vom 15.12.2022.
- Fruchtbarkeitsziffern [demo_find], Update vom 08.11.2022.
- Geschlechtsspezifisches Verdienstgefälle, ohne Anpassungen, nach NACE Rev. 2 Tätigkeit – Methodik: Lohnstrukturserhebung [earn_gr_gpgr2], Update vom 25.02.2022.
- Gini-Koeffizient des verfügbaren Äquivalenzeinkommens – EU-SILC Erhebung [ilc_di12], Update vom 15.02.2023.
- Hauptaggregate des BIP pro Kopf [nama_10_pc], Update vom 27.01.2023.
- Ökologische Anbaufläche nach landwirtschaftlichen Produktionsmethoden und Kulturen [org_cropar], Update vom 18.01.2023.

European Commission

- Emissions Database for Global Atmospheric Research (Edgar), Abruf vom 07.02.2023.

MISSOC – Mutual Information System on Social Protection in the Member States of the EU:

- Vergleichende Tabellen unter www.missoc.org, Abruf vom 12.01.2023.

OECD/AIAS

- Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS), Abruf vom 16.12.2022.

Literatur

- Atkinson, Anthony B. (2016): Ungleichheit. Was wir dagegen tun können, aus dem Englischen von Hainer Kober, Stuttgart.
- Arbeiterkammer Wien (2021): AK-Wohlstandsbericht 2021. Analyse des gesellschaftlichen Fortschritts in Österreich 2017–2022, Wien.
- Bispinck, Reinhard (o.J.): Tarifverträge zahlen sich aus, Abbildung auf www.reinhard-bispinck.net/grafiken.
- Brandt, Torsten/Schulten, Thorsten/Sterkel, Gabriele/Wiedemuth, Jörg (Hrsg.) (2008): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik, Hamburg.
- Czada, Roland (1983): Korporatismus, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Westliche Industriegesellschaften: Pipers Wörterbuch zur Politik 2, München, S. 20–218.
- Czada, Roland (2022): Korporatismus, in: Staatslexikon online, www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Korporatismus.
- Credit Suisse Research Institute (2022): Global Wealth Databook 2022, www.credit-suisse.com.
- Deutsche Bundesbank (2009): Lohnsetzungsverhalten in Deutschland – neuere empirische Befunde, Monatsbericht April 2009, Frankfurt/Main, S. 17-30.
- Deutscher Bundestag (2022): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE: Gute Arbeit mit Tarifvertrag – Tarifbindung in Deutschland, Bundestags-Drucksache 20/3909.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Esping-Andersen, Gösta (1999): Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford/New York.
- Europäisches Parlament (2022): Ja zu neuen Regeln für angemessene Mindestlöhne für EU-Erwerbstätige, Pressemitteilung vom 14.09.2022, www.europarl.europa.eu.
- Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hrsg.) (2003):

- Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch, in: Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, Vol. 7, Wiesbaden.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019): Negotiating Our Way Up. Collective Bargaining in a Changing World of Work, Paris.
- OECD (2021): Pensions at a Glance 2021, OECD and G20 Indicators, Paris.
- Pensionsversicherungsanstalt (2022): Jahresbericht 2021, Wien.
- Schulten, Thorsten/Lübker, Malte/Bispinck, Reinhard (2019): Tarifverträge und Tariffucht in Sachsen, WSI Study Nr. 19, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Schulten, Thorsten (2021): Wohin entwickelt sich die Tarifbindung in Europa?, Vortrag auf dem IX. Tarifsymposium der Bauwirtschaft am 06.05.2021.
- WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2022): Weltweiter Konjunkturabschwung erfasst Österreich, Prognose für 2022 bis 2024, WIFO-Konjunkturprognose 4/2022, Wien.
- WKO – Wirtschaftskammer Österreich (2022): Mitgliederstatistik 2021 – Kammer, Sparten und Fachgruppenmitgliedschaften, Wien.

Tabellenanhang

Tabelle A 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit

Jahr	Einwohner *innen	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen			
		insgesamt	darunter: abhängig Beschäftigte	der Erwerbs- tätigen	der abhängig Beschäftigten	je Erwerbs- tätigen	je abhängig Beschäftigten
		1.000 Personen		Millionen Stunden			
1991	79.973	38.871	35.308	60.408	52.218	1.554	1.479
1995	81.308	38.042	34.245	58.226	49.504	1.531	1.446
2000	81.457	39.971	35.958	58.595	49.517	1.466	1.377
2005	81.337	39.311	34.930	56.310	47.119	1.432	1.349
2010	80.284	41.048	36.533	58.524	49.314	1.426	1.350
2011	80.275	41.544	37.017	59.279	50.102	1.427	1.354
2012	80.426	42.019	37.497	59.162	50.100	1.408	1.336
2013	80.646	42.350	37.855	59.140	50.220	1.397	1.327
2014	80.983	42.721	38.262	59.827	51.032	1.400	1.334
2015	81.687	43.122	38.717	60.412	51.754	1.401	1.337
2016	82.349	43.661	39.320	60.933	52.451	1.396	1.334
2017	82.657	44.251	39.978	61.471	53.219	1.389	1.331
2018	82.906	44.858	40.635	62.113	54.030	1.385	1.330
2019	83.093	45.268	41.117	62.539	54.624	1.382	1.329
2020	83.161	44.821	40.765	59.249	52.128	1.319	1.276
2021	83.196	44.866	40.908	60.281	53.141	1.340	1.295
2022	83.839	45.429	41.525	61.232	54.091	1.344	1.298

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Rechenstand: März 2023.

Tabelle A 2: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Deutschland

Jahr	Insgesamt	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Prod. Gewerbe		Baugewerbe	Handel, Verkehr, Gastgewerbe	Information und Kommunikation	Finanz- und Versicherungsleistungen	Grundstücks- und Wohnungswesen	Unternehmensdienstleistungen	Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit	Sonstige Dienstleister
			ohne Baugewerbe	zusammen								
1.000 Personen												
1991	38.871	1.174	10.968	10.064	2.888	8.879	958	1.206	264	2.315	8.090	2.129
1995	38.042	865	8.805	8.037	3.320	8.840	949	1.260	348	2.708	8.543	2.404
2000	39.971	766	8.475	7.838	2.888	9.373	1.084	1.291	462	3.823	9.059	2.750
2005	39.311	679	7.822	7.245	2.270	9.189	1.147	1.261	463	4.336	9.303	2.841
2010	41.048	645	7.709	7.140	2.325	9.469	1.159	1.216	463	5.215	9.921	2.926
2015	43.122	633	8.082	7.508	2.426	9.846	1.224	1.181	468	5.820	10.486	2.956
2016	43.661	623	8.103	7.530	2.450	9.941	1.252	1.161	467	5.970	10.716	2.978
2017	44.251	615	8.175	7.594	2.479	10.044	1.283	1.130	473	6.139	10.919	2.994
2018	44.858	608	8.311	7.719	2.515	10.178	1.326	1.109	477	6.227	11.105	3.002
2019	45.268	599	8.366	7.764	2.547	10.230	1.377	1.096	480	6.226	11.306	3.041
2020	44.915	580	8.175	7.571	2.594	10.020	1.401	1.088	475	6.102	11.473	3.007
2021	44.980	561	8.081	7.472	2.621	9.904	1.438	1.087	473	6.126	11.713	2.976
2022	45.569	558	8.112	7.497	2.634	10.084	1.508	1.078	477	6.214	11.902	3.002
Entwicklung 2000–2022												
	114,0	72,8	95,7	95,6	91,2	107,6	139,1	83,5	103,2	162,5	131,4	109,2
Struktur (insgesamt = 100)												
1995	100,0	2,3	23,1	21,1	8,7	23,2	2,5	3,3	0,9	7,1	22,5	6,3
2022	100,0	1,2	18,0	16,6	5,8	22,0	3,2	2,4	1,1	13,6	26,0	6,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: März 2023.

Tabelle A 3: Kernerwerbstätige¹ mit Normalarbeit und atypischer Beschäftigung

Jahr ⁴	Selbstständige ³		Normalarbeitnehmer*innen		Abhängig Beschäftigte				Zeitarbeitnehmer*innen
	Insgesamt ²	darunter: Soloselbstständige	Gesamt	Teilzeitbeschäftigte über 20 Wochenstd.	Zusammen	Atypisch Beschäftigte			
						Befristete Beschäftigte	Teilzeitbeschäftigte bis zu 20 Wochenstd.	Geringfügig Beschäftigte	
				Insgesamt					
1991	34.680	2.859	31.386	1.284	26.948	4.437	1.968	2.555	654
2000	33.530	3.418	29.862	1.697	23.850	6.012	2.265	3.944	1.749
2005	33.116	3.795	28.992	2.110	22.138	6.854	2.498	4.673	2.416
2010	35.145	3.169	31.076	2.313	25.713	7.945	2.858	4.942	2.516
2015	36.155	3.688	32.367	1.991	24.832	7.534	2.531	4.844	2.339
2018	37.288	3.473	33.724	1.874	26.214	7.509	2.460	4.644	2.047
2019	37.665	3.433	34.159	1.805	26.825	7.332	2.296	4.650	2.013
2020	36.532	3.081	33.363	1.609	26.410	6.953	2.153	4.399	1.944
1991	20.195	2.130	18.018	886	16.791	1.227	1.047	154	102
2000	18.862	2.465	16.354	1.139	14.785	1.569	1.201	390	234
2005	18.159	2.641	15.463	1.366	13.615	1.848	1.377	591	448
2010	18.918	2.659	16.223	1.356	13.821	2.402	1.411	670	504
2018	19.811	2.377	19.166	1.216	14.476	2.440	1.243	699	576
2019	19.990	2.380	19.486	1.171	14.595	2.595	1.486	693	516
2020	19.366	2.031	17.311	1.011	15.238	2.073	1.077	652	514
				Männer					
1991	14.486	729	13.368	398	10.158	3.210	921	2.401	552
2000	14.667	952	13.507	538	9.065	4.442	1.063	3.554	1.495
2005	14.956	1.154	13.579	743	8.523	5.006	1.171	4.082	1.968
2010	16.227	1.248	14.853	813	9.309	5.543	1.447	4.272	1.942
2015	16.944	1.211	15.651	715	10.356	5.295	1.288	4.144	2.182
2018	17.469	1.173	16.228	764	11.084	5.144	1.207	3.948	2.121
2019	17.675	1.153	16.463	734	11.403	5.060	1.116	3.952	2.508
2020	17.166	1.050	16.051	666	11.171	4.880	1.076	3.747	2.855
				Frauen					
1991	20.195	2.130	18.018	886	16.791	1.227	1.047	154	102
2000	18.862	2.465	16.354	1.139	14.785	1.569	1.201	390	234
2005	18.159	2.641	15.463	1.366	13.615	1.848	1.377	591	448
2010	18.918	2.659	16.223	1.356	13.821	2.402	1.411	670	504
2018	19.811	2.377	19.166	1.216	14.476	2.440	1.243	699	576
2019	19.990	2.380	19.486	1.171	14.595	2.595	1.486	693	516
2020	19.366	2.031	17.311	1.011	15.238	2.073	1.077	652	514
Früheres Bundesgebiet	29.507	2.417	1.230		20.947	6.061	1.762	3.980	1.746
Neue Bundesländer u. Berlin	7.025	664	379		5.462	892	391	420	199

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) Umfang auch mithelfende Familienangehörige, die in der Tabelle nicht gesondert ausgewiesen sind. 4) Zeitliche Vergleichbarkeit wegen geänderter Erfassung des Erwerbsstatus eingeschränkt.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, Stand: 31.01.2022.

Tabelle A 4: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Jahr	Registrierte Arbeitslose* 1.000 Personen	Erwerbspersonen- potenzial** 1.000 Personen	Arbeitslosenquote*		Unterbeschäftigung nach BA-Konzept		Stille Reserve Jahresdurchschnitt
			insgesamt	darunter Frauen	ohne Kurzarbeit	mit Kurzarbeit 1.000 Personen	
			Prozent				
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	6.125	922
2010	3.238	45.230	7,7	8,1	4.716	4.887	1.389
2015	2.795	45.911	6,4	6,6	3.614	3.666	1.048
2018	2.340	47.435	5,2	5,4	3.261	3.306	976
2019	2.267	47.650	5,0	5,2	3.172	3.220	893
2020	2.695	47.520	5,9	6,3	3.488	4.705	949
2021	2.613	47.400	5,7	6,0	3.368	4.254	944
2022	2.418	-	5,3	5,4	3.185	-	880
Früheres Bundesgebiet ohne Berlin							
2005	3.247	35.606	9,9	10,7	4.004		
2010	2.227	37.116	6,6	7,1	3.227		
2015	2.021	-	5,7	5,6	2.610		
2018	1.759	-	4,8	4,6	2.468		
2019	1.723	-	4,7	4,4	2.426		
2020	2.075	-	5,6	5,2	2.703		
2021	2.006	-	5,7	5,1	-		
2022	1.850	-	5,0	4,9	-		
Neue Bundesländer und Berlin							
2005	1.614	9.414	18,7	19,8	2.059		
2010	1.011	7.602	12,0	12,3	1.474		
2015	774	-	9,2	8,7	1.022		
2018	581	-	6,9	6,4	818		
2019	544	-	6,4	5,9	775		
2020	620	-	7,3	6,6	816		
2021	607	-	7,1	6,6	-		
2022	568	-	6,7	6,3	-		
Tatsächliche Arbeitslosigkeit in 1.000 Personen			Dezember 2019		Dezember 2020	Dezember 2021	November 2022
			3.071		3.516	3.072	3.219

* Bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen. ** Erwerbspersonenpotenzial wird ab 2014 nicht mehr nach neuen und alten Bundesländern statistisch durch das IAB ausgewiesen. — Das Erwerbspersonenpotenzial ist die Summe aus Erwerbstätigen, Erwerbslosen sowie Stiller Reserve und bildet nahezu die Obergrenze des Angebots an Arbeitskräften. Daten für 2020 sind Schätzungen. Vollzeitäquivalente der Erwerbstätigen siehe Tabelle A1. — Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Stichtragszahlen jeweils 31.12., IAB-FB-A2. Tatsächliche Arbeitslosigkeit siehe Link: <https://www.die-linke.de/themen/arbeit/tatsaechliche-arbeitslosigkeit>.

Tabelle A 5: Konjunkturdaten

Jahr	Bruttoinlandsprodukt		Konsum		Investitionen			Außenhandel		Kapazitätsauslastung verarbeitendes Gewerbe Prozent
	Mrd. Euro	%	privater	Staats-	Ausrüstungen	Bau	Exporte	Importe		
									prozentuale Veränderung zum Vorjahr, preisbereinigt	
1992	1.702	1,9	2,9	5,6	-1,7	17,1	0,8	-1,0	83,4	
1995	1.895	1,5	1,5	2,2	1,2	0,3	8,5	7,7	84,8	
2000	2.109	2,9	1,7	1,6	10,6	-2,6	17,1	21,0	87,1	
2001	2.173	1,7	1,2	0,6	-4,3	-4,3	6,8	0,8	84,6	
2002	2.198	-0,2	-1,4	1,2	-9,5	-6,3	2,0	-4,5	82,1	
2003	2.212	-0,7	0,4	0,7	-2,9	-2,4	2,0	3,1	81,9	
2004	2.263	1,2	0,6	-0,6	2,8	-2,6	10,1	7,7	83,2	
2005	2.288	0,7	0,8	0,6	6,0	-2,7	7,5	9,1	83,0	
2006	2.385	3,8	1,4	1,1	10,9	7,0	13,6	16,9	85,9	
2007	2.500	3,0	-0,2	1,7	7,4	5,5	8,1	4,9	87,3	
2008	2.546	1,0	0,3	3,7	2,1	2,8	2,0	4,7	86,5	
2009	2.446	-5,7	-0,1	3,2	-20,5	-2,3	-18,4	-17,5	72,0	
2010	2.564	4,2	0,7	1,4	11,7	4,6	18,5	19,9	79,7	
2011	2.694	3,9	1,3	1,0	7,4	11,5	11,5	13,2	86,1	
2012	2.745	0,4	1,3	1,3	-1,1	3,4	3,0	-0,3	83,5	
2013	2.811	0,4	0,6	1,4	-2,2	1,4	-0,4	-1,0	82,1	
2014	2.927	2,2	1,0	1,7	5,4	4,3	3,3	2,2	83,9	
2015	3.026	1,5	1,9	2,9	5,4	0,4	6,2	4,3	84,5	
2016	3.135	2,2	2,3	4,0	3,5	5,7	0,9	0,6	84,6	
2017	3.267	2,7	1,3	1,7	4,8	4,5	6,2	8,0	86,6	
2018	3.368	1,1	1,3	1,0	4,9	7,4	3,0	5,6	87,7	
2019	3.473	1,1	1,6	3,0	2,4	5,2	0,8	1,4	84,5	
2020	3.405	-2,0	-5,9	3,5	-9,8	5,9	-9,1	-7	77,3	
2021	3.602	5,8	0	3,4	5,5	8,3	14,3	17,3	84,8	
2022	3.867	7,4	11,6	6,4	9,8	14,2	14,2	24,2	85,2	

Rechenstand: März 2023, Wachstumsrate BIP saison- und kalenderbereinigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank, ifo München.

Tabelle A 6: Verteilung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte

Jahr	Massen-einkommen insgesamt	darunter: Nettolöhne und -gehälter	darunter: monetäre Sozialleistungen (netto)	Betriebs-überschuss/Selbstständigen-einkommen, Vermögens-einkommen	Verfügbares Einkommen	Sparquote
1991	707	493	219	338	1.004	12,9
1995	819	546	280	395	1.175	11,4
2000	920	605	323	413	1.279	9,3
2005	986	637	296	477	1.417	10,6
2006	989	641	307	517	1.449	10,6
2007	1.005	660	320	532	1.472	10,7
2008	1.031	683	337	548	1.505	10,9
2009	1.057	686	336	505	1.491	10,4
2010	1.093	717	385	503	1.526	10,3
2015	1.274	863	411	535	1.725	10,1
2016	1.323	896	426	552	1.785	10,2
2017	1.374	933	442	572	1.844	10,6
2018	1.431	976	454	588	1.919	11,3
2019	1.496	1.021	474	564	1.960	10,8
2020	1.544	1.019	413	538	1.988	16,4
2021	1.595	1.062	420	547	2.031	15,1
2022	1.662	1.123	411	614	2.176	11,2
	Verfügbares Einkommen = 100 *					
1991	70,4	49,1	21,8	33,7	100	
1995	69,7	46,4	23,9	33,6	100	
2000	71,9	47,3	25,2	32,3	100	
2005	69,6	44,9	20,9	33,7	100	
2006	68,2	44,2	21,2	35,7	100	
2007	68,3	44,8	21,7	36,1	100	
2012	69,5	45,9	23,5	34,7	100	
2013	69,9	46,6	23,2	34,1	100	
2014	70,5	47,2	23,3	33,4	100	
2015	73,9	50,0	23,8	31,0	100	
2016	74,1	50,2	23,9	30,9	100	
2017	74,5	50,6	24,0	31,0	100	
2018	74,6	50,8	23,7	30,6	100	
2019	76,3	52,1	24,2	28,8	100	
2020	77,7	51,3	20,8	27,1	100	
2021	78,5	52,3	20,7	26,9	100	
2022	76,4	51,6	18,9	28,2	100	

* Differenz bedingt durch Saldo verschiedener übriger Transferleistungen, wie beispielsweise Schadenersatzleistungen aus Versicherungen oder Überweisungen Erwerbstätiger im Inland an das Ausland. Im Jahr 2015 waren es ca. 60 Milliarden Euro.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Rechenstand: März 2023.

Tabelle A 7: Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste der abhängig Beschäftigten (Vollzeitbeschäftigte)*

Jahr	Früheres Bundesgebiet			Neue Bundesländer		
	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer*innen					
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
	Euro					
1991	1.987	2.175	1.555	924	966	846
1995	2.358	2.562	1.891	1.652	1.693	1.551
2000	2.652	2.848	2.199	1.929	1.959	1.867
2005	3.009	3.203	2.537	2.239	2.285	2.165
2006	3.060	3.256	2.586	2.279	2.325	2.202
2007	3.134	3.329	2.657	2.344	2.392	2.263
2008	3.213	3.413	2.724	2.431	2.474	2.357
2009	3.248	3.436	2.791	2.486	2.519	2.432
2010	3.338	3.537	2.855	2.547	2.584	2.484
2011	3.426	3.633	2.928	2.609	2.652	2.534
2012	3.517	3.731	3.006	2.639	2.696	2.542
2013	3.577	3.783	3.089	2.691	2.740	2.605
2014	3.652	3.864	3.156	2.760	2.818	2.657
2015	3.726	3.937	3.227	2.886	2.929	2.807
2016	3.819	4.029	3.324	2.974	3.012	2.904
2017	3.885	4.095	3.394	3.049	3.084	2.985
2018	3.994	4.205	3.495	3.150	3.187	3.081
2019	4.110	4.313	3.627	3.246	3.278	3.174
2020	4.081	4.269	3.638	3.289	3.317	3.231
2021	4.208	4.401	3.758	3.403	3.430	3.345
	Durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent					
1991–1995	4,4	4,2	5,0	15,6	15,1	16,4
1995–2000	2,4	2,1	3,1	3,1	3,0	3,8
2000–2005	2,6	2,4	2,9	3,0	3,1	3,0
2005–2010	2,1	2,0	2,4	2,6	2,5	2,8
2010–2015	2,2	2,2	2,5	2,5	2,5	2,5
2015–2020	1,8	1,6	2,4	2,6	2,5	2,9
2020–2021	3,1	3,1	3,3	3,5	3,4	3,5

* Im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich ohne Sonderzahlungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Tabelle A 8: Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten im produzierenden Gewerbe und Dienstleistungsbereich 2007 und 2021

Art der Beschäftigung	Anteile in Prozent	Bruttoverdienste in Euro je			Bezahlte Wochenarbeitszeit in Stunden	Anteile in Prozent	Bezahlte Wochenarbeitszeit in Stunden	Bruttoverdienste in Euro je			
		Stunde	Monat	Jahr				Stunde	Monat	Jahr	
											Früheres Bundesgebiet im Jahr 2021
		Männer									
Vollzeitbeschäftigte	83,7	29,27	4.895	58.745	87,2	39,1	21,91	3.717	44.610		
Teilzeitbeschäftigte	8,4	23,60	2.653	31.832	4,8	24,5	16,36	1.740	20.881		
Geringfügig Beschäftigte	7,9	-	330	3.954	8,0	-	-	264	3.170		
		Frauen									
Vollzeitbeschäftigte	42,9	24,64	4.075	48.899	45,1	38,5	17,34	2.903	34.831		
Teilzeitbeschäftigte	44,5	2,05	2.343	28.116	36,1	23,3	16,02	1.623	19.474		
Geringfügig Beschäftigte	12,6	-	340	4.075	18,8	-	-	277	3.319		
		Neue Bundesländer im Jahr 2021						Neue Bundesländer im Jahr 2007			
		Männer									
Vollzeitbeschäftigte	83,7	21,74	3.680	44.165	87,8	39,7	14,84	2.560	30.722		
Teilzeitbeschäftigte	10,7	19,31	2.371	28.454	4,8	28,7	13,21	1.648	19.781		
Geringfügig Beschäftigte	5,6	-	333	3.998	7,5	-	-	188	2.256		
		Frauen									
Vollzeitbeschäftigte	45,2	21,14	3.542	42.506	53,9	39,1	14,23	2.416	28.993		
Teilzeitbeschäftigte	47,7	18,86	2.386	28.636	34,7	28,7	12,83	1.599	19.189		
Geringfügig Beschäftigte	7,1	-	322	3.867	11,4	-	-	193	2.316		

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

Tabelle A 9: Reallohne und Arbeitsproduktivität

Jahr	Bruttolohn		Nettolohn		Verbraucherpreisindex	Reallohn		Arbeitsproduktivität		Geleistete Arbeitsstunden je abh. Beschäftigten	Bruttolohnquote
	monatlich je abhängig Beschäftigten	Euro	monatlich je abhängig Beschäftigten	Euro		brutto	netto	je Erwerbstätigen	je Erwerbstätigenstunde		
1991	1.657	1.161	1.657	1.161	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	69,5
1995	1.999	1.330	1.999	1.330	114,7	105,2	99,9	107,2	108,9	97,7	70,9
2000	2.093	1.407	2.093	1.407	122,0	103,6	99,4	112,0	118,7	93,1	72,2
2005	2.228	1.524	2.228	1.524	131,7	102,1	99,7	117,0	126,9	91,2	67,5
2006	2.247	1.523	2.247	1.523	133,8	101,4	98,1	120,6	128,9	92,9	64,9
2007	2.282	1.539	2.282	1.539	136,8	100,6	96,9	122,1	130,5	93,1	64,5
2008	2.338	1.568	2.338	1.568	140,4	100,5	96,2	121,5	130,5	92,7	66,6
2009	2.341	1.572	2.341	1.572	140,9	100,3	96,1	114,4	126,6	89,6	69,7
2010	2.403	1.638	2.403	1.638	142,3	101,9	99,1	118,8	129,5	91,3	68,0
2011	2.487	1.682	2.487	1.682	145,4	103,2	99,6	122,0	132,8	91,5	67,1
2012	2.560	1.728	2.560	1.728	148,1	104,3	100,5	121,1	133,7	90,3	68,9
2013	2.616	1.763	2.616	1.763	150,4	105,0	101,0	120,7	134,3	89,7	69,3
2014	2.693	1.812	2.693	1.812	151,9	107,0	102,8	122,3	135,7	90,2	69,2
2015	2.773	1.862	2.773	1.862	152,7	109,6	105,1	122,9	136,4	90,4	69,5
2016	2.842	1.905	2.842	1.905	153,5	111,8	106,9	124,1	138,2	90,2	69,3
2017	2.917	1.950	2.917	1.950	155,7	113,0	107,8	125,8	140,7	90,0	69,4
2018	3.009	2.008	3.009	2.008	158,5	114,6	109,1	125,3	141,0	89,6	69,9
2019	3.100	2.079	3.100	2.079	160,7	116,4	111,4	125,4	142,0	89,2	71,2
2020	3.097	2.085	3.097	2.085	161,6	115,7	111,2	121,8	143,4	86,3	72,1
2021	3.199	2.165	3.199	2.165	166,6	115,9	112,0	124,8	144,7	87,6	69,9
2022	3.338	2.254	3.338	2.254	178,0	113,2	109,1	125,4	145,3	87,6	71,0

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, eigene Berechnungen. Rechenstand: März 2023.

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

Merkmal	Deutschland				Neue Bundesländer				Bundesländer			
	2005	2010	2018	2021 ¹	2005	2010	2018	2020 ¹	2005	2010	2018	2021 ¹
Insgesamt	14,7	14,5	15,5	15,8	20,4	19,0	17,5	18,4	14,7	14,5	15,5	16,6
Männlich	14,3	14,0	15,0	15,1	20,6	19,2	17,5	18,0	13,2	13,3	15,0	
Weiblich	15,1	15,0	16,0	16,5	20,1	18,9	17,6	18,9	13,2	13,3	15,0	
unter 18 Jahre	19,5	18,2	20,1	16,2	29,0	25,1	23,2	22,4	20,4	19,0	17,5	
18 bis unter 25 Jahre	23,3	22,7	25,6	25,4	31,9	31,2	34,0	33,8	10,6	11,0	11,9	13,9
25 bis unter 50 Jahre	14,1	13,3	14,0	13,0	22,1	19,6	16,8	17,5	11,4	10,8	11,7	12,6
50 bis unter 65 Jahre	11,4	12,5	11,7	13,0	17,1	18,7	15,6	16,5	19,7	19,2	18,2	19,6
65 Jahre und älter	11,0	12,3	14,7	19,4	8,9	10,5	12,9	15,0	19,2	16,3	15,2	14,5
Einkommenshaushalt	23,2	23,8	25,8	26,8	31,3	30,8	29,0	31,8	22,3	21,1	22,7	28,0
Paarhaushalt	8,3	8,7	8,4	11,5	10,1	10,2	8,6	9,0	15,7	13,3	15,3	17,3
Alleinerziehend	39,3	38,6	41,5	26,6	46,8	44,0	44,5	42,4	12,7	12,1	15,8	18,3
Paarhaushalt mit einem Kind ²	11,6	9,6	9,1	13,0	18,4	13,2	9,4	10,5	24,1	22,4	20,9	18,1
Paarhaushalt mit zwei Kindern	12,0	10,7	10,7		21,7	17,0	12,5	12,3	15,5	15,3	15,9	17,9
Paarhaushalt mit drei und mehr Kindern	26,3	23,2	30,0		39,5	32,0	34,6	32,1	14,4	15,4	18,1	18,7
Erwerbstätige insgesamt	7,3	7,5	7,7	10,2	11,4	11,1	9,2	10,6	14,2	14,8	15,4	16,5
Selbstständige	9,1	8,4	8,5		13,4	12,2	11,0	15,7	19,2	19,4	16,6	17,1
Abhängig Erwerbstätige	7,1	7,4	7,6		11,1	11,0	9,0	10,0	22,4	19,8	19,5	19,5
Arbeitslose	49,6	54,0	57,4	78,2	57,3	63,6	67,1	66,5	13,3	13,8	15,3	15,0

Jahr 2020	EU (27)	Tschechien		Dänemark	Deutschland	Estland	Irland	Griechenland	Spanien	Frankreich	Kroatien	Italien	Zypern
		Belgien	Bulgarien										
17,1		14,1	23,8	9,5	18,5	20,7	13,9	17,7	21	13,8	18,3	-	14,3
Litauen	Luxemburg		Ungarn	Malta	Osterreich	Polen	Portugal	Rumänien	Slowakei	Slowakei	Finnland	Schweden	Großbritannien
21,6	20,9	17,4	12,3	16,9	13,4	14,8	16,2	23,4	12,4	11,4	12,2	16,1	-

¹ Erstergebnisse des Mikrozensus. Die Ergebnisse des Mikrozensus ab 2020 sind nur eingeschränkt mit Vorjahreswerten vergleichbar und zudem nicht in der gewohnten fachlichen und regionalen Auswertungsstufe belastbar. Weitere Informationen dazu finden Sie auf der Informationsseite des Statistischen Bundesamtes. ² Ab 2021 Paarhaushalte mit mehreren Kindern. — Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder/Sozialberichterstattung; Mikrozensus; Europäische Union; Eurostat, EU-SILC.

Tabelle A 12: Bevölkerung 2019 nach Bildungsabschluss

Bundesland	Insgesamt	Noch in schulischer Ausbildung	Haupt- (Volks-) schul- abschluss	Abschluss der poly- technischen Oberschule	Realschule oder gleich- wertiger Abschluss	Fachhoch- schul- oder Hochschul- reife	Ohne Angabe zur Art des Abschlusses	Ohne allgemei- nen Schul- abschluss
<i>Deutschland</i>	100	3,6	29,0	7,4	24,5	33,2	0,1	2,1
Baden-Württemberg	100	3,7	31,3	1,0	26,7	35,0	0,1	1,9
Bayern	100	3,1	38,6	1,1	25,4	30,0	0,2	1,4
Berlin	100	3,5	13,8	11,1	20,6	48,6	-	2,2
Brandenburg	100	3,2	11,9	35,5	17,6	29,7	-	2,0
Bremen	100	3,4	25,9	-	27,2	39,7	-	2,9
Hamburg	100	3,9	19,7	0,8	23,5	47,6	0,4	3,1
Hessen	100	4,0	27,7	1,1	27,7	37,3	-	2,0
Mecklenburg-Vorpommern	100	2,8	13,6	39,6	17,8	23,5	-	2,6
Niedersachsen	100	3,6	30,7	1,3	31,5	30,5	0,1	2,3
Nordrhein-Westfalen	100	4,2	32,4	0,7	23,1	36,7	0,1	2,8
Rheinland-Pfalz	100	3,8	36,9	0,8	25,0	31,1	-	2,3
Saarland	100	3,0	40,7	-	22,5	30,9	-	2,2
Sachsen	100	2,7	17,2	32,9	18,9	26,9	-	1,4
Sachsen-Anhalt	100	2,6	14,3	41,9	16,9	21,8	-	1,9
Schleswig-Holstein	100	3,6	30,7	0,9	30,8	31,0	0,3	2,1
Thüringen	100	2,7	15,5	41,3	15,4	24,1	-	1,0
Früheres Bundesgebiet	100	3,7	32,3	1,0	26,1	34,4	0,1	2,2
Neue Bundesländer*	100	2,8	14,3	36,0	17,3	27,8	0,1	1,7

* Ohne Berlin. — Quelle: Statistisches Bundesamt, Bildungsstand der Bevölkerung – Ergebnisse des Mikrozensus 2019, Tabelle 3.4.1.

Tabelle A 13: Europäische Union – Wirtschaftsdaten*

Ländergruppe/Land	Wachstum Bruttoinlandsprodukt			Arbeitslosenquote			Außenbeitrag			Öffentlicher Bruttoschuldenstand		
	2009	2020	2022	2009	2019	2021	2009	2019	2021	2009	2019	2021
	Prozent						Milliarden Euro					
EU (27 Länder)	-4,3	-5,9	3,5	9,0	6,8	7,0	140,5	486,1	540,0	73,3	77,2	87,9
Euroraum (19 Länder)	-4,4	-6,4	3,5	9,5	7,6	7,7	150,1	408,1	479,1	79,2	83,6	95,4
Darunter:												
Deutschland	-5,6	-4,6	1,8	7,6	3,0	3,6	121,5	198,4	188,4	72,6	58,9	68,6
Griechenland	-4,3	-9,0	5,9	9,6	17,9	14,7	-23,2	-3,1	-14,0	126,7	180,7	194,5
Spanien	-3,6	-10,8	5,5	17,9	14,1	14,8	-12,4	36,5	17,9	52,8	95,5	118,3
Frankreich	-2,9	-7,9	2,6	9,1	8,4	7,9	-15,3	-23,7	-48,0	83,0	97,5	112,8
Italien	-5,5	-9,0	3,7	7,7	9,9	9,5	-10,3	60,6	39,9	112,5	134,3	150,3
Niederlande	-3,8	-3,8	4,5	4,4	4,4	4,2	47,4	79,6	87,8	56,8	48,5	52,4
Österreich	-3,8	-6,7	5,0	5,3	4,8	6,2	9,7	14,2	2,6	79,9	70,6	82,3
Portugal	-3,0	-8,4	6,7	10,7	6,7	6,6	-12,1	1,0	-6,1	83,6	116,6	125,5
Schweden	-5,2	-2,9	2,6	8,3	7,0	8,8	17,8	20,6	23,5	41,3	34,9	36,3
Nachrichtlich:												
Großbritannien	-4,2	-10,0	3,6	7,6	3,8	3,8	-31,8	-59,1	-	63,7	85,9	95,3
USA	-2,8	-3,4	1,6	9,3	3,7	3,7	-382,7	-	-	89,7	108,4	128,1
Japan	-5,5	-4,6	1,8	5,1	2,4	2,6	-99,9	-	-	215,3	235,5	262,5

* Prognose. — Quellen: Eurostat, Bundesbank-Monatsbericht, BMF-Monatsbericht, BMWF-Monatsbericht.