



Foto: Sebastian Bökesch

# Anforderungen an eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Industriepolitik

Für mehr Beschäftigung und gute Arbeit  
am Beispiel der Region Nordrhein-Westfalen

**DIE LINKE.**  
I M B U N D E S T A G

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort von Fabio De Masi</b>	<b>3</b>	<b>Situation des Landeshaushaltes</b>	<b>43</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>4</b>	<b>Zwischenergebnis zur wirtschaftlichen Situation in NRW</b>	<b>46</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>5</b>	Befunde	46
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>6</b>	Rolle der Haushaltspolitik in NRW	47
<b>Bundesländerkürzel</b>	<b>6</b>	<b>Wissenschaftliche Defizite der neoliberalen Angebotsorientierung</b>	<b>50</b>
<b>EU-Länderkürzel</b>	<b>6</b>	Defizit: Einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle	51
<b>sonstige Abkürzungen</b>	<b>6</b>	Defizite: Empirische Fundierung	52
<b>Abstract</b>	<b>7</b>	<b>Konturen einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung</b>	<b>55</b>
<b>Problemaufriss und Zielsetzung der Studie</b>	<b>8</b>	Zeit für eine Neuausrichtung	55
<b>Methodische Vorabbemerkungen</b>	<b>10</b>	<b>Reformieren der fiskalpolitischen Einschränkungen</b>	<b>56</b>
<b>Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung</b>	<b>13</b>	Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, des Fiskalpaktes und des »Juncker-Plans«	56
<b>Mythos vom »Superstar« deutsche Wirtschaft</b>	<b>13</b>	Regeln der deutschen Schuldenbremse	60
<b>Schattenseite außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte</b>	<b>15</b>	Folgen des Regelkorsetts für die Wirtschaftspolitik	61
<b>Schattenseiten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland</b>	<b>18</b>	Argumente für das finanzpolitische Korsett auf dem Prüfstand	64
<b>Schattenseite Wachstumsücke</b>	<b>21</b>	These vom Erreichen einer absoluten Schuldengrenze	64
<b>Schattenseite Prekarisierung</b>	<b>22</b>	Umverteilungsthese	67
<b>Schattenseite Verteilungsproblematik</b>	<b>23</b>	Erblasthese	67
<b>Schattenseite Investitionsattentismus</b>	<b>26</b>	Wachstums- und Entwicklungsthese	69
<b>Schattenseite Wettbewerbsmythos und Kapitalkonzentration</b>	<b>27</b>	Ideologische Fundierung von Schuldenbremse & Co.	69
<b>Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung in NRW</b>	<b>31</b>	Stand der Diskussion zur Schuldenbremse in NRW	71
<b>Wirtschaftliche Bedeutung und Wirtschaftsstruktur NRW's</b>	<b>31</b>	NRW.Bank als Vehikel zum Umgehen einer Schuldenbremse in NRW?	73
<b>Dynamikvergleiche der Wirtschaft NRW's</b>	<b>32</b>	Fazit zu den regelbundenen Einschränkungen der Finanzpolitik	76
<b>Strukturwandel</b>	<b>32</b>	<b>Staatsausgabenprogramme und Steuerpolitik</b>	<b>77</b>
<b>Wirtschaftsdynamik und Wirtschaftsstärke NRW's</b>	<b>34</b>	<b>Gute Arbeit</b>	<b>80</b>
Historischer Rückblick (1950 bis 2015)	34	<b>Arbeitszeitverkürzung</b>	<b>84</b>
Wertschöpfungsprozess (1970 bis 2015)	35	<b>Alternativen zur Wirtschaftsmacht</b>	<b>87</b>
Wertschöpfungsprozess NRW auf Branchenebene (2000 bis 2015)	37	<b>Langfassung: Zentrale Befunde und Forderungen</b>	<b>90</b>
Produktivitäts- und Beschäftigungssituation (1970 bis 2015)	38	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>94</b>
Unterbeschäftigungs- und Prekariatsproblematik in NRW im Detail	40		
Lohn- und Gehaltsdynamik (1970 bis 2015)	41		
Investitionsdynamik (1970 bis 2013)	42		

## **Anforderungen an eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Industriepolitik: Für mehr Beschäftigung und gute Arbeit am Beispiel der Region Nordrhein-Westfalen**

Wissenschaftliche Studie von  
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup  
Prof. Dr. Ralf-M. Marquardt  
Hannover/Lüdinghausen im September 2016



**DIE LINKE.**  
I M B U N D E S T A G

Fraktion DIE LINKE. im Bundestag  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin  
Telefon: 030/22751170, Fax: 030/22756128  
E-Mail: [fraktion@linksfraktion.de](mailto:fraktion@linksfraktion.de)  
V.i.S.d.P.: Heike Hänsel, Jan Korte

Photo: Sebastian Bolesch

Layout/Druck: Fraktionsservice

Endfassung: April 2017

**Dieses Material darf nicht zu Wahlkampfzwecken  
verwendet werden!**

**Mehr Informationen zu unseren parlamentarischen  
Initiativen finden Sie unter: [www.linksfraktion.de](http://www.linksfraktion.de)**

## Vorwort von Fabio De Masi

Wäre Nordrhein-Westfalen (NRW) ein eigener Staat, befände sich seine Volkswirtschaft unter den zwanzig größten der Welt. Das Bundesland im Herzen des europäischen Binnenmarktes unterliegt seit den 1970-er Jahren einem heftigen Wandel.

Das ehemalige Stahl- und Kohlezentrum unterläuft einen tiefen Prozess der De-Industrialisierung. Die Arbeitslosigkeit ist hoch und Niedriglöhne breiten sich aus.

Die Europa-, Bundes- und Landespolitik haben in der Vergangenheit wenig getan, um diesen Trend zu stoppen. So bleiben etwa dringend benötigte öffentliche Investitionen seit Jahren aus.

In der EU wird eine kaputte Politik betrieben, die Investitionen, Löhne und Renten kürzt und über das Beihilferecht staatliche Industriepolitik stark einengt. Dabei hat die Finanzkrise eindrucksvoll belegt, dass das Casino an den internationalen Finanzmärkten keine nachhaltige Industrie ersetzt.

Der Exportjunkie Deutschland mit seinen nunmehr knapp 9 Prozent Leistungsbilanzüberschuss gefährdet den Bestand der EU. Die hohen deutschen Exportüberschüsse gründen aber nicht einfach auf guten Ingenieuren, sondern auf der Ausbeutung der europäischen und internationalen Partnerländer sowie der Beschäftigten in Deutschland durch Jahre zu geringer Lohnzuwächse. NRW spielt als Exportland dabei eine Schlüsselrolle und muss dringend seine Abhängigkeit von der Weltwirtschaft überwinden.

Was es daher braucht, ist eine radikale Neuausrichtung der europäischen, deutschen und nordrhein-westfälischen Industrie- und Wirtschaftspolitik.

Die vorliegende Studie von Prof. Dr. Heinz J. Bontrup und Prof. Dr. Ralf M. Marquardt skizziert, wie eine solche Neuausrichtung aussehen könnte. Der Fokus der Politik muss wieder auf Vollbeschäftigung und gute Arbeit gelegt werden. Als erster Schritt muss dafür die verheerende Kürzungspolitik beendet werden.

Auf europäischer Ebene heißt das, dass der dumme Stabilitäts- und Wachstumspakt abgeschafft werden muss. Denn auch die Spielräume von Förder- und Entwicklungsbanken wie der NRW Bank zur Umgehung der Schuldenbremse sind begrenzt.

Es ist völlig verrückt, bei Niedrigzinsen nicht massiv öffentlich zu investieren und einen sozial-ökologischen Strukturwandel zu unterstützen. Für Deutschland und NRW heißt das, die unsägliche Schuldenbremse wieder zu begraben und sich stattdessen an der goldenen Finanzierungsregel zu orientieren.

Der Staat muss wieder breit angelegte Investitions- und Ausgabenprogramme auf die Beine stellen. Die Finanzierung dieser Projekte kann über Selbstfinanzie-



rungeffekte, eine Besteuerung der hochkonzentrierten Vermögen in Deutschland und durch die stärkere Besteuerung von Kapitaleinkommen gewährleistet werden. Damit würde man auch gleichzeitig die skandalös hohe Ungleichheit in Deutschland bekämpfen.

Viel Freude bei der Lektüre!

Fabio De Masi (DIE LINKE.), *MdEP*  
*Mitglied im Ausschuss für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments*

April 2017

# Abbildungsverzeichnis

<b>Abb. 1</b> Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	13	<b>Abb. 13</b> Verschiebung der Wirtschaftskraft pro Einwohner	35
<b>Abb. 2</b> Arbeitslosenquote	13	<b>Abb. 14</b> Wertschöpfung insgesamt	37
<b>Abb. 3</b> Handelsbilanzsaldo	13	<b>Abb. 15</b> Wertschöpfung Landwirtschaft pp.	37
<b>Abb. 4</b> Finanzierungssaldo des Staates	14	<b>Abb. 16</b> Wertschöpfung Produzierendes Gewerbe	37
<b>Abb. 5</b> Handelsbilanzsaldo Deutschlands	14	<b>Abb. 17</b> Wertschöpfung Dienstleistungsbereiche	37
<b>Abb. 6</b> Investitionsdynamik im EU-Vergleich	26	<b>Abb. 18</b> Dynamik der Bruttowertschöpfung: Sektoren A*3	38
<b>Abb. 7</b> Wertschöpfungsanteile der Bundesländer	31	<b>Abb. 19</b> Dynamik der Bruttowertschöpfung: Wirtschaftszweige A*21	38
<b>Abb. 8</b> Wertschöpfungsstruktur	31	<b>Abb. 20</b> Arbeitslosenquotenvergleich	40
<b>Abb. 9</b> Wertschöpfungsanteile Produzierendes Gewerbe	31	<b>Abb. 21</b> Investitionsquoten im Längs- und Querschnittvergleich	43
<b>Abb. 10</b> Wertschöpfungsanteile Dienstleistungsbereiche	31	<b>Abb. 22</b> Schuldenstand im Längs- und Querschnittvergleich	45
<b>Abb. 11</b> Strukturwandelvergleich	33	<b>Abb. 23</b> Demokratisch-partizipative Unternehmenskultur	83
<b>Abb. 12</b> Langfristige Wachstumsdynamik	35		

# Tabellenverzeichnis

<b>Tab. 1</b> Wirtschaftszweiegliederung nach WZ 2008	10	<b>Tab. 17</b> Erwerbstätigendynamik im Längs- und Querschnittvergleich	39
<b>Tab. 2</b> Einbezogene Wirtschaftszweige und Abkürzungen	11	<b>Tab. 18</b> Arbeitslosigkeit und atypisch Beschäftigte in NRW	41
<b>Tab. 3</b> Sparen, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo in Deutschland	16	<b>Tab. 19</b> Dynamik der Bruttolöhne- und Gehälter im Längs- und Querschnittvergleich	42
<b>Tab. 4</b> Entwicklung Erwerbstätige, Arbeitsvolumen und Arbeitszeit/EWT	18	<b>Tab. 20</b> Dynamik der Bruttoanlageinvestitionen im Längs- und Querschnittvergleich	43
<b>Tab. 5</b> Entwicklung Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung (abhängig Beschäftigte)	19	<b>Tab. 21</b> Schuldenstand Kernhaushalte 2014 im Quervergleich	44
<b>Tab. 6</b> Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	20	<b>Tab. 22</b> Schuldenstand Öffentliche Gesamthaushalte 2014 im Quervergleich	44
<b>Tab. 7</b> Wachstumslücke in Deutschland	21	<b>Tab. 23</b> Ausgabenstruktur 2015 im Quervergleich	45
<b>Tab. 8</b> BIP- und Produktivitätswachstum in Deutschland	22	<b>Tab. 24</b> Personal im Öffentlichen Dienst der Länder 2015 im Quervergleich	45
<b>Tab. 9</b> Entwicklung der Bruttolohn- und Bruttogewinnquote	25	<b>Tab. 25</b> Finanzierungsrechnung	68
<b>Tab. 10</b> Weltweite Fusionen	28	<b>Tab. 26</b> DGB-Index »Gute Arbeit«2008	80
<b>Tab. 11</b> Differenzierte Fusionsentwicklung in Deutschland seit 1973	29	<b>Tab. 27</b> DGB-Index »Gute Arbeit« Vergleich 2012/2015	81
<b>Tab. 12</b> Die 10 größten deutschen Unternehmen	30	<b>Tab. 28</b> Kriterien zur Bestimmung der Arbeitsqualität	81
<b>Tab. 13</b> Strukturwandel in der Wertschöpfung im Längs- und Querschnittvergleich	32	<b>Tab. 29</b> Beurteilung des Merkmals Einkommen	82
<b>Tab. 14</b> Strukturwandel in der Beschäftigung im Längs- und Querschnittvergleich	33	<b>Tab. 30</b> DGB-Index »Gute Arbeit« 2015 nach Branchen	82
<b>Tab. 15</b> Wertschöpfungsdynamik im Längs- und Querschnittvergleich	36	<b>Tab. 31</b> Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitverkürzung in NRW	86
<b>Tab. 16</b> Dynamik der Arbeitsproduktivität im Längs- und Querschnittvergleich	39	<b>Tab. 32</b> Funktionale Einkommensverteilung in NRW	86
		<b>Tab. 33</b> Einkommensverteilung in NRW	87
		<b>Tab. 34</b> Einkommensverteilung pro Kopf in NRW	88

# Abkürzungsverzeichnis

## Bundesländerkürzel:

**B** Bayern  
**BW** Baden-Württemberg  
**B** Berlin  
**BB** Brandenburg  
**HB** Hansestadt Bremen  
**HH** Hansestadt Hamburg  
**HE** Hessen  
**MV** Mecklenburg-Vorpommern  
**NI** Niedersachsen  
**NRW** Nordrhein-Westfalen  
**RLP** Rheinland-Pfalz  
**SL** Saarland  
**SN** Sachsen  
**ST** Sachsen-Anhalt  
**SH** Schleswig-Holstein  
**TH** Thüringen  
**Rest-D** Deutschland ohne NRW  
**Rest-WD** Westdeutschland inkl. Berlin ohne NRW

## EU-Länderkürzel

**Belgien** BE  
**Bulgarien** BG  
**Dänemark** DK  
**Deutschland** DE  
**Estland** EE  
**Finnland** FI  
**Frankreich** FR  
**Griechenland** EL  
**Irland** IE  
**Italien** IT  
**Kroatien** HR  
**Lettland** LV  
**Litauen** LT  
**Luxemburg** LU  
**Malta** MT  
**Niederlande** NL  
**Österreich** AT  
**Polen** PL  
**Portugal** PT  
**Rumänien** RO  
**Schweden** SE  
**Slowenien** SI  
**Slowakei** SK

**Spanien** ES  
**Tschechische Republik** CZ  
**Vereinigtes Königreich:** UK  
**Ungarn** HU  
**Zypern** CY

## sonstige Abkürzungen

**AEUV** Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union  
**BIP** Bruttoinlandsprodukt  
**BWS** Bruttowertschöpfung  
**DIW** Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung  
**ECOFIN** European Council of Financial Ministers (Rat der Finanzminister)  
**EGKS** Europäische Gemeinschaften für Kohle und Stahl  
**ESM** Europäischem Stabilitätsmechanismus  
**EU** Europäische Union  
**EU28** die 28 Länder der EU  
**EUR** Euro  
**EWS** Europäisches Währungssystem  
**EWU** Europäische Währungsunion  
**EZB** Europäische Zentralbank  
**FEU** Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Staates  
**GG** Grundgesetz  
**ggü.** gegenüber  
**ILO** International Labour Organisation  
**IWF** Internationaler Währungsfonds  
**Mio.** Millionen  
**Mrd.** Milliarden  
**p.a.** per anno  
**PPK** Prozentpunkte  
**StabG** Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft  
**TiSa** Trade in Services Agreement  
**Tsd.** Tausend  
**TTIP** Transatlantic Trade and Investment Partnership  
**VGR** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung  
**v.H.** von Hundert  
**VJ.** Vorjahr

# Abstract

Die Studie verdeutlicht, dass die vor allem mit Blick auf die Situation am Arbeitsmarkt, auf die Verteilungsproblematik und auf die Vermachtung in der Wirtschaft, enttäuschende Wirtschaftsentwicklung in Deutschland einer seit Jahrzehnten praktizierten neoliberalen Wirtschaftspolitik geschuldet ist. Das gilt sowohl für die Bundesrepublik insgesamt als insbesondere auch für das Bundesland Nordrhein-Westfalen, das in vielen Bereichen zumindest von den anderen Ländern des früheren Bundesgebietes wirtschaftlich abgehängt wurde.

Um endlich zu einer vollbeschäftigten Wirtschaft zu gelangen, um die zunehmende Prekarisierung zu stoppen und mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, um die Machtkonzentration großer Konzerne zu durchbrechen, müssen folgende grundsätzliche wirtschaftspolitische Änderungen erfolgen:

- Erstens muss Abstand von einer staatlichen Austeritätspolitik in Verbindung mit Schuldenbremsen (Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt, Schuldenbremse in Deutschland) genommen werden. Bei genauer Betrachtung entpuppen sich die Argumente der Befürworter regelgebundener Schuldenbremsen als schwach fundiert. An die Stelle der Schuldenbremsen sollte wieder die im Grundsatz an der Höhe der staatlichen Investitionen orientierte Verschuldungsgrenze gestellt werden (»Goldene Finanzierungsregel«).
- Zweitens muss die Fiskalpolitik in Form von staatlichen Investitions- und Ausgabenprogrammen in Höhe von – bundesweit – 100 Mrd. EUR p.a. mit einer Laufzeit über zehn Jahre expansiv ausgelegt werden. Die Programme tragen zu einer Beseitigung der allenthalben – insbesondere auch in NRW – zu beobachteten öffentlichen Versorgungsdefizite bei. Sie müssen sozial-ökologisch ausgerichtet sein und in Absprache mit den Bundesländern aufgelegt werden. Sie sind kurzfristig durch Staatsverschuldung kreditfinanziert, mittel- und langfristig steuerfinanziert auszurichten. Die Steuerfinanzierung stellt ab auf das hochkonzentrierte Vermögen, auf eine Erhöhung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, auf eine Gleichstellung der Einkommensteuer auf Arbeitseinkommen und Kapitalerträge sowie auf eine höhere Einkommensbesteuerung.
- Angesichts der zunehmenden Prekarisierung ist drittens dem Thema »Gute Arbeit« mehr gesellschaftspolitische Relevanz einzuräumen. Es muss zu einer demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur in den Betrieben kommen. Vor allen Dingen ist dazu eine gleichberechtigte Mitbestimmung zwischen Kapital und Arbeit rechtlich abgesichert zu etablieren. Auch ist der Gesetzgeber gefordert, wenn es zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Einkommens und Vermögens durch Gewinn- und/oder Kapitalbeteiligungen für abhängig Beschäftigte als »On-Top-Maßnahme« auf abgesicherte Tarifentgelte kommen soll.
- Viertens können Arbeitszeitverkürzungen mit vollen Lohn- und Personalausgleich ein probates Mittel sein, um angesichts der auseinanderklaffenden Schere zwischen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum überhaupt noch Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, um den unheilvollen Prozess der primären Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften zum Stoppen zu bringen. Die Politik könnte dazu den autonomen Tarifkontrahenten unterstützend durch eine Novellierung des Arbeitszeitgesetzes beistehen.
- Und fünftens muss die Politik die mittlerweile unerträglich gewordene, stetig gewachsene Macht in der Wirtschaft durch Konzentration und Zentralisation des Kapitals zerschlagen und eine Neubildung durch eine Demokratisierung der Wirtschaft verhindern. Ohne diese grundsätzlichen Veränderungen in der Wirtschaftspolitik sind alle anderen Maßnahmen nur wenig hilfreich bzw. durchschlagend.

# Problemaufriss und Zielsetzung der Studie

Die europäische Integration hat lange Zeit über das Öffnen der Märkte für Güter, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren den gesellschaftlichen Wohlstand nachhaltig gesteigert. Die Intention der Gründerväter der EU ging dabei zunächst auf: <sup>1</sup> »L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas« prophezeite schon 1949 der Ökonom, Politikberater und spätere Richter am Gerichtshof der EGKS Jacques Rueff. Nachdem allerdings der »große Wurf«, den Nationalismus der beiden Weltkriegsphasen möglichst schnell durch eine europäische politische Union zu überwinden, am noch weit verbreiteten gegenseitigen Misstrauen scheiterte, sollte zumindest eine schrittweise Vertiefung der Integration erfolgen.

Ab Mitte der 1950er Jahre stand so in der zwischenzeitlich deutlich pragmatischer ausgerichteten Diskussion über den richtigen Weg die wirtschaftliche Integration im Mittelpunkt. Sie sollte einerseits als Integrationsinstrument die wesentliche Grundlage des politischen Zusammenwachsens in Frieden, Freiheit und Demokratie sowie der Beseitigung des Nationalismus sein und andererseits als Ziel sui generis den materiellen Wohlstand fördern. Lange Zeit war dies der politische Konsens unter den Mitgliedstaaten und rückblickend hat die EU für die Erfolge dabei zu Recht im Jahr 2012 den Friedensnobelpreis erhalten.

Im Laufe der Jahrzehnte hat sich jedoch die wirtschaftspolitische Aussteuerung des Integrationsprozesses immer stärker auf die Ideen des Neoliberalismus gestützt.<sup>2</sup> Dabei wurde auch die ursprünglich intendierte instrumentelle Unterordnung der Wirtschaftsintegration

unter das Finalziel der politischen Union geopfert. Insbesondere im Zuge der Erweiterung der EU um Großbritannien, das eigentlich immer schon vorrangig an den wirtschaftlichen Vorteilen interessiert war, und der Länder Mittel- und Osteuropas, die nicht mit der historisch gewachsenen Integrationsidee sozialisiert wurden, wird die ursprüngliche Endzielsetzung nur noch von wenigen Mitgliedern der Gemeinschaft ernsthaft geteilt. Praktisch dominiert das Ziel der reinen Wirtschaftsintegration als kleinster gemeinsamer Nenner.

Mit dieser einseitigen Ausrichtung stoßen die Integrationspolitik im Allgemeinen und die Wirtschaftspolitik im Besonderen aber zunehmend an ihre Grenzen. Größtenteils selbst auferlegte Zwänge in den Staatshaushalten führen in zahlreichen Bereichen des öffentlichen Lebens zu einer immer stärkeren Unterversorgung. Eine einseitige Angebotsorientierung verstärkt EU-weit die Kluft zwischen reich und arm. Hauptverlierer sind die Arbeitslosen und die Beschäftigten. Dabei spitzt sich der Verteilungskampf auch deshalb zu, weil das wirtschaftliche Wachstum zumindest im Rahmen der betriebenen Politik ausgereizt ist.

Die Spannungen in der Gesellschaft nehmen so zu, befördern das Aufstreben extremistischer Trends und entladen sich immer häufiger auch gewalttätig. Statt auf die zunehmend komplexeren und zumeist ohnehin nur in internationaler Koordination bzw. Kooperation zu lösenden Probleme mit Solidarität und dem Willen zur Findung gemeinsamer politischer Lösungen zu reagieren, machen sich verstärkt Re-Nationalisierungstendenzen und Absetzbewegungen von der EU breit. Der »Brexit« ist dabei nur die Spitze des Eisbergs, wie beispielsweise die jüngste Ankündigung der Front-National-Vorsitzenden Marine Le Pen verdeutlicht, im Falle einer Regierungsbildung in Frankreich ebenfalls ein Austrittsreferendum stattfinden zu lassen.

In diesem europäischen Kontext erweist sich auch die neoliberale deutsche Wirtschaftspolitik als zunehmend ungesund. Die einseitige Exportorientierung der größten Wirtschaftsmacht in der EU kann nicht als Patentmuster für eine EU-weite Politik angesehen werden, im Gegenteil sie wird zu einem Spaltpilz. Dabei geht es aber nicht nur um eine aggressive Exportpolitik und die deutsche Variante der neoliberalen Politik ist auch kein angelsächsischer Import. »Vielmehr gibt es eine spezifisch deutsche Form des Neoliberalismus, die sich von der angelsächsischen Spielart unterscheidet und sich als Antwort auf spezifische Probleme der deutschen Wirtschaft entwickelt hat. Diese deutsche Variante ist nicht auf den Ordoliberalismus zu reduzieren, auch wenn sie von ihm geprägt ist. In mancher Hinsicht zeigt sich der deutsche Neoliberalismus tatsächlich moderater als die angelsächsische Ausprägung, etwa in Bezug auf die Deregulierung der Finanzmärkte. In anderer Hinsicht aber ist er noch extremer – vor allem, wenn man den Antikeynesianismus als Kern des Neoliberalismus begreift. In der Eurokrise tritt der deutsche Neo-

<sup>1</sup> Vgl. Marquardt, R. (1994), Vom Europäischen Währungssystem zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt, S. 234 ff.

<sup>2</sup> Zur Herausbildung des neoliberalen Paradigmas vergleiche die Ableitung bei Ploppa, H., Die Macher hinter den Kulissen. Wie transatlantische Netzwerke heimlich die Demokratie unterwandern, hier speziell das Kapitel »Die Geburtsstunde des Neoliberalismus«, Frankfurt a. M. 2014, S. 40ff., sowie Goldschmidt, W., Klein, D., Steinitz, K. (Hrsg.), Neoliberalismus. Hegemonie ohne Perspektive, Heilbronn 2000, Butterwege, C., Lösch, B., Ptak, R., Kritik des Neoliberalismus, 3. Aufl., Wiesbaden 2016. »In den Anfangsjahren der neoliberalistischen Ära kamen Gegenstimmen noch ab und zu in den Medien zu Wort. Später ließ das Interesse daran mehr und mehr nach. Auffällig ist dabei, dass die kritische Ökonomik umso seltener in den Medien registriert wurde, je weiter die ideologische Homogenisierung der Hochschul- und Institutsökonomik vorangetrieben wurde. Unter anderem lässt sich das an der Entwicklung der medialen Wahrnehmung der jährlichen Memoranden der »Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik« erkennen. Die neoliberalistischen Falken unter den professionellen Ökonomen sorgten dafür, dass die wenigen Dissidenten isoliert, desavouiert und schließlich aus dem Lehr- und Forschungsbetrieb auf dem Weg der natürlichen Fluktuation herausgehalten wurden. Die Hardliner des Marktradikalismus mögen nicht überall in der Mehrheit gewesen sein, aber ihren zielstrebigsten Aktivitäten war Erfolg beschieden, weil – wie in allen gesellschaftlichen Bereichen – auch in der Wissenschaft Konformismus und Mitläufermentalität nun mal zur emotionalen Normalausstattung des Menschen gehören. Es fehlte der dezidierte Widerstand gegen den Durchmarsch des neoliberalen Anti-Pluralismus. Die Politik hielt nicht dagegen, sondern begrüßte jene »Selbstreinigung« der professionellen Ökonomik und die Kaltstellung von »Bedenkenträgern« und »Nörglern«. So kam es denn ohne Vorwarnung seitens der »Beratungsökonomien«, aber unter ihren unermüdlichen Heilsrufen »noch mehr Markt!« zur Großen Krise« (Zinn, K. G., Zwischenbilanz: Beschleunigte Talfahrt der Realwirtschaft, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 12/2008), S. 16.

liberalismus schließlich besonders extrem auf. (...) So forderten in der angelsächsischen Welt keineswegs nur Linke immer wieder, Deutschland solle die Löhne erhöhen und mehr investieren, insbesondere in Bildung und Infrastruktur. Darauf reagierten die Deutschen stets mit Empörung – einschließlich der Sozialdemokraten. 2008 warf der damalige Finanzminister Peer Steinbrück dem britischen Premierminister Gordon Brown einen ‚krassen Keynesianismus‘ vor. Dennoch bilden sich deutsche Sozialdemokraten bis heute ein, sie stünden für eine moderatere Alternative zum brutalen angelsächsischen Neoliberalismus. Das aber ist Selbstbetrug. (...) Und daher übersieht sie auch, wie weit rechts sie in der Wirtschaftspolitik inzwischen steht.«<sup>3</sup>

Insgesamt bedarf es wirtschaftspolitisch in der EU, und dabei, allein schon wegen der Größe, insbesondere in Deutschland eines Strategiewechsels. Statt Haushaltskonsolidierung auf »Biegen und Brechen« und statt einer Angebotsorientierung muss die Binnennachfrage gestärkt werden, um so auch wieder Anreize für einen Ausbau der Produktionskapazitäten und für ein qualitatives wirtschaftliches Wachstum<sup>4</sup> zu setzen. Zudem ist eine grundlegende Neuausrichtung mit Blick auf die Themen Qualität von Beschäftigungsverhältnissen, Arbeitszeitverkürzung, Wirtschaftsdemokratie und Disziplinierung wirtschaftlicher Macht dringend erforderlich und lange überfällig.

Ziel der hier vorgelegten Studie ist es deshalb, den eingeforderten wirtschaftspolitischen Strategiewechsel in der EU, im Bund und auch mit dem Fokus auf einzelne Regionen zu begründen und zu beschreiben. Angesichts des stark eingeschränkten Arbeitsauftrags konzentrieren wir uns dabei auf Nordrhein-Westfalen (NRW) als Beispielregion. Für diese Auswahl sprechen im Wesentlichen zwei Aspekte: Erstens ist NRW sowohl bundes- als auch europaweit von besonderer Bedeutung. Gemessen an seiner Wirtschaftskraft ist es das bedeutendste Bundesland Deutschlands. Mit einem Bruttoinlandsprodukt von knapp 625 Mrd. EUR trägt es zu mehr als einem Fünftel zum materiellen Wohlstand der Bundesrepublik bei. Zweitens unterliegt NRW spätestens seit den 1970er Jahren einem gewaltigen Strukturwandelprozess, der sowohl das Wachstum als auch die Beschäftigung nachhaltig beeinträchtigt hat. NRW steht somit zugleich stellvertretend für zahlreiche vom Strukturwandel geprägte Regionen in Europa.

Die Intention der ursprünglich angedachten Studie »Möglichkeiten und Hindernisse der Förderung einzelner Branchen zur Schaffung von guten Arbeitsplätzen am Beispiel einzelner Regionen« stellte sich bei der konkreten Bearbeitung relativ schnell als nicht zielführend heraus. Die Befunde waren hier – auch vor dem Hintergrund des Beihilferechtes und vor allem der Datenlage auf Branchenebene – wenig bis gar nicht operational und damit für eine wirtschaftspolitische Zielorientierung im Kontext der angedachten Analyse nicht tauglich. Soll es tatsächlich zu mehr Beschäftigung und guter Arbeit kommen, sind völlig andere wirtschaftspolitische Maßnahmen notwendig, als die zunächst angedachten branchenbezogenen Fördermaßnahmen durch Subventionen über Kreditvergünstigungen, Steuererleichterungen oder auch direkte Transfermaßnahmen. Diese könnten allenfalls als komplementäre Instrumente Berücksichtigung finden. Autonom angewandt entfalten sie aber allenfalls nur marginale Wirkungen. Daher war eine stärker holistisch angelegte Untersuchung notwendig, die in der Lage ist, den Untersuchungsgegenstand »mehr Beschäftigung und gute Arbeit« zu befriedigen.

Im Einzelnen gilt es im Rahmen der Studie

- die Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung mit Blick auf die sich mittlerweile immer stärker akzentuierenden Fehlentwicklungen in Deutschland zu begründen (vgl. Kap. 3),
- die vor dem Hintergrund neoliberaler Politik verursachten Defizite der wirtschaftlichen Entwicklung in NRW herauszuarbeiten (vgl. Kap. 4).
- die wissenschaftlichen Defizite, die zu der praktizierten Wirtschaftspolitik geführt haben, zu bestimmen (vgl. Kap. 5),
- und die Konturen einer notwendigen Neuausrichtung zu umreißen (vgl. Kap. 6).

Dabei ist die Ausarbeitung von Vornherein nur als Kurzstudie angelegt. Sie soll somit laut Arbeitsauftrag lediglich einen »einen ersten Aufschlag« in die Thematik bieten und weitere vertiefende und spezifische wissenschaftliche Arbeiten anregen.

<sup>3</sup> Kundnani, H., Der deutsche Neoliberalismus und die Krise Europas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2016, S. 83f.

<sup>4</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Noch Chancen für Wachstum und Beschäftigung? Wachstumskritik - Arbeitszeitverkürzung fordern, Witten 2016.

# Methodische Vorabbemerkungen

Für die EU-weiten Vergleiche (vgl. Kap. 3) werden Daten aus der Datenbank von Eurostat herangezogen. Aufgrund zahlreicher Revisionen in der statistischen Erhebung liegen oftmals keine allzu langen einheitlichen Zeitreihen vor, oftmals muss aus Gründen der Verfügbarkeit auch mit unterschiedlich langen Betrachtungszeiträumen gearbeitet werden. Hinzu kommt, dass trotz aller Vereinheitlichungsbestrebungen in der Harmonisierung der Daten, Angaben der nationalen und der EU-Statistik unterschiedlich ausfallen können.

Die Analyse der besonderen Situation in NRW (vgl. Kap. 4) stützt sich auf Daten des Arbeitskreises »VGR der Länder«. Die Daten wurden erfasst nach dem Europäischen System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG), das auf eine schrittweise internationale Vereinheitlichung in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) abstellt. Dabei wurden unterschiedliche Anpassungsschritte der nationalen VGR vorgenommen. Auf Bundesländer- und Stadtstaatenebene liegen so einheitliche Daten von 1970 bis 1991 vor, die nach den methodischen Regeln der VGR-Revision von 2005 mit

dem Datenstand von 2007 zurückberechnet wurden. Einheitliche Daten liegen auch für den Zeitraum von 1991 bis 2015 vor. Sie wurden mit der Methodik der VGR-Revision von 2014 berechnet. Wegen im Detail unterschiedlicher Erfassungsmethoden lassen sich die Daten aus beiden Zeiträumen aber nur eingeschränkt vergleichen. Bei Daten aus der Zeit vor 1970 hingegen liegen oftmals nur sehr rudimentäre Angaben zu den Bundesländern vor, insbesondere fehlen einzelne Aggregate deren Existenz heute als selbstverständlich vorausgesetzt wird.

Als grundsätzliches Problem der Auswertung sind bei der Verwendung von langen Zeitreihen daher Erfassungsbrüche zu erwähnen. Sie resultieren nicht nur aus unterschiedlichen Erhebungsmethoden, sondern auch aus veränderten Gebietsständen und Branchenabgrenzungen. Insofern mussten an einzelnen Stellen zum Zwecke der Vergleichbarkeit pragmatische Ausweidlösungen gefunden werden. Die meisten zum Abschluss der Datenerfassung im Juli 2016 online verfügbaren Daten bilden die Situation des Jahres 2015 ab und stützen sich auf einen Berechnungsstand von August 2015 bzw. Februar 2016.

A*38	A*21 mit Zusammenfassung	A*10 mit Zusammenfassung	A*3
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei "Primärer Sektor"	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei "Primärer Sektor"	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei "Primärer Sektor"	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei "Primärer Sektor"
H.v. Nahrungs- u. Futterm., Getr., Tabakver.			
H.v. Textilien, Bekleidung, Lederw. u. Schuhe			
H.v. Holzwaren, Papier und Druckerzeugnissen			
Kokerei und Mineralölverarbeitung			
Herstellung von chemischen Erzeugnissen			
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen			
H.v. Gummi-u.Kunststoff-, Glaswaren, Keramik u.ä.			
Metallerzeugung u.-bearbeitung, H.v.Metallverz.			
H.v. DVgeräten, elektron. u. opt. Erzeugn.			
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen			
Maschinenbau			
Fahrzeugbau			
H.v.Möbeln, sonst.Waren, Rep.u.Install.v.Masch.			
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden		
Energieversorgung	Energieversorgung		
Wasservers., Abwasser- u. Abfallentsorgung	Wasservers., Abwasser- u. Abfallentsorgung	Sonstiges Produzierende Gewerbe	
Baugewerbe	Baugewerbe	Baugewerbe	
Handel; Instandh. u. Reparatur von Kraftfahrz.	Handel, Verkehr, Lagerei, Gastgewerbe	Handel, Verkehr, Lagerei, Gastgewerbe; Information und Kommunikation	Produzierendes Gewerbe "Sekundärer Sektor"
Verkehr und Lagerei			
Gastgewerbe			
Verlagswesen, audiovisuelle Medien u.Rundfunk			
Telekommunikation	Information und Kommunikation		
Inf.technologische-u. Informationsdienstleist.			
Finanz- und Versicherungsdienstleister	Finanz- und Versicherungsdienstleister		
Grundstücks- und Wohnungswesen	Grundstücks- und Wohnungswesen	Finanz- und Versicherungsdienstleister, Grundstücks- und Wohnungswesen, Unternehmensdienstleistungen	
Freiberufliche, wissensch.u. techn.Dienstleister	Unternehmensdienstleistungen		
Wissenschaftliche Forschung und Entwicklung			
So.freiberufl., wissensch.u. techn.Dienstleister			
Erbringung v. sonst. wirtschaftl. Dienstleist.			
Öffentl. Verwaltung, Verteidigung; Soz. vers.	Öffentliche Dienstleistungen, Erziehung, Gesundheit		
Erziehung und Unterricht			
Gesundheitswesen		Öffentliche Dienstleistungen, Erziehung, Gesundheit; Kunst, Unterhaltung, Erholung, Sonstige Dienstleister, Private Haushalte	
Heime und Sozialwesen			
Kunst, Unterhaltung und Erholung			
Sonstige Dienstleister a.n.g.	Kunst, Unterhaltung, Erholung, Sonstige Dienstleister, Private Haushalte		
Priv.Haushalte mit Hauspersonal			Dienstleistungsbereiche "Tertiärer Sektor"

Tab. 1: Wirtschaftszweigegliederung nach WZ 2008, Quelle: Statistisches Bundesamt.

A*3	Æ BWS Wachstum p.a.		Wirtschaftszweig (A*21)	Abkürzungen	Æ BWS Wachstum p.a.	
	von	bis			von	bis
Land- und Forstwirtschaft,	2000	2015	Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	Landw. pp.	2000	2015
Produzierendes Gewerbe	2000	2015	Verarbeitendes Gewerbe	Verarb. Gew.	2000	2015
			Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	Bergbau pp.	2008	2013
			Energieversorgung	EV	2008	2013
			Wasservers., Abwasser- u. Abfallentsorgung	Wasser pp.	2008	2013
			Baugewerbe	Bau	2000	2015
Dienstleistungsbereiche	2000	2015	Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	Handel, KFZ	2008	2013
			Verkehr und Lagerei	VK pp.	2008	2013
			Gastgewerbe	Gastgew.	2008	2013
			Information und Kommunikation	Info. u. Komm.	2008	2014
			Finanz- und Versicherungsdienstleister	Finanzen pp.	2008	2014
			Grundstücks- und Wohnungswesen	Grundst. pp.	2008	2014
			Freiberufliche, wissenschaftliche u. techn. Dienstleister	Freiberfl. DL pp.	2008	2013
			Sonstige Unternehmensdienstleister	Sonst. UDL	2008	2013
			Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	Öff. Verwaltg. pp.	2008	2013
			Erziehung und Unterricht	Erziehg. pp.	2008	2013
			Gesundheits- und Sozialwesen	Gesund., Sozial	2008	2013
			Kunst, Unterhaltung und Erholung	Kunst, pp.	2008	2013
			Sonstige Dienstleister a.n.g.	Sonst. DL	2008	2013
Private Haushalte mit Hauspersonal	Priv. HH.	2008	2013			

Tab. 2: Einbezogene Wirtschaftszweige und Abkürzungen; Quelle: Statistisches Bundesamt.

Vereinzelt liegen die Daten beim selben Berechnungsstand aber auch nur bis zum Jahr 2013 bzw. 2014 vor.

Um die Situation NRW's beurteilen zu können, bedarf es einer Vergleichsbasis. Dabei wäre als Referenzgruppe das Aggregat Gesamtdeutschland bzw. für die Phase vor 1991 Westdeutschland inklusive Westberlin nur bedingt geeignet. Denn dabei würde angesichts der großen Bedeutung NRW's in der (west-)deutschen Wirtschaft die Entwicklung in NRW verglichen mit einer Referenzgruppe, deren Ergebnis selbst überdurchschnittlich stark von NRW beeinflusst ist. Insofern werden, sofern dies ohne großen Aufwand möglich ist, als Vergleichsgruppen das Aggregat Rest-Westdeutschland<sup>5</sup> (Rest-WD) und Rest-Deutschland (Rest-D) herangezogen, indem zuvor aus der westdeutschen bzw. gesamtdeutschen Entwicklung die Werte NRW's abgezogen wurden. Problematisch ist dabei allerdings, dass sich für dieses Verfahren im Zuge der einfachen Differenzbildung nur nominale Größen eignen. Reale Größen hingegen können für die Vergleichsgruppen nicht bestimmt werden. Hier liegen lediglich Wachstumsraten für die Aggregate Westdeutschland und Gesamtdeutschland vor, die sich nicht aus der Kenntnis der Wachstumsraten für NRW ohne weiteres bereinigen lassen. Sofern es allerdings um Dynamikvergleiche im Querschnitt geht, ist dieses Manko nicht dramatisch. Wenn eine Referenzgruppe auf Basis nominaler Daten besser (bzw. schlechter) als

NRW abschneidet, dürfte dies zumeist auch auf der Ebene realer Daten so sein.<sup>6</sup>

In der Untergliederung der Wirtschaftszweige wurden dabei, soweit möglich, die Klassifikation nach WZ 2008 und die Abteilungsabgrenzung A\*3, A\*10 mit Zusammenfassung bzw. A\*21 mit Zusammenfassung gewählt (vgl. Tab. 1). Länderdaten von 1970 - 2015 finden sich dabei nur in der Abgrenzung A\*3. Länderdaten in der Abgrenzung A\*21 liegen weitgehend nur für 2008 bis 2013 bzw. 2014 vor. In der Abgrenzung A\*10 stehen immerhin Daten von 1991 bis 2015 zur Verfügung. Zwar gibt es auf Länderebene auch Branchendaten in der Gliederung A\*38 oder noch tiefer, die Datenverfügbarkeit ist hierbei im Querschnitt und vor allem auch im Längsschnitt aber stark eingeschränkt. Auch aus diesem Grund wurde auf eine Verwendung dieser tieferegliederten Branchendaten verzichtet.

In Kap. 4.2.2.3 wurde der Wertschöpfungsprozess auf der Ebene der Wirtschaftszweigegliederung A\*21 mit Zusammenfassung untersucht, um Besonderheiten in einzelnen Branchen herauszustellen. Angesichts der

<sup>6</sup> Überdies gilt im Vergleich von Wachstumsraten, dass der Unterschied zwischen zwei Beobachtungsgruppen auf Basis realer und nominaler Größen näherungsweise gleich groß ist. So ist beispielsweise die nominale Bruttowertschöpfung (BWS) NRW's definiert als  $BS_{nom, NRW} = BWS_{real, NRW} \cdot P_{NRW}$  (mit P als Preisniveau). Bei nicht allzu großen Veränderungen gilt für die Beziehung der Wachstumsraten:

$$wBWS_{nom, NRW} \approx wBWS_{real, NRW} + wP_{NRW}$$

Betrachtet man nun den Unterschied zu den realen Wachstumsraten der Region Rest-Westdeutschland, so gilt unter der Annahme gleicher Preissteigerungsraten in den Regionen der folgende Zusammenhang:

$$wBWS_{nom, NRW} - wBWS_{nom, West-D} \approx wBWS_{real, NRW} + wP_{NRW} - wBWS_{real, Rest-WD} + wP_{WRest-WD}$$

$$= wBWS_{real, NRW} - wBWS_{real, Rest-WD}$$

<sup>5</sup> Allerdings lässt sich dabei ein kleinerer »Gebietssprung« nicht vermeiden, da nach der Wiedervereinigung keine separaten Daten für West- und Ostberlin ausgewiesen werden. Das Aggregat Rest-Westdeutschland beinhaltet also vor der Wiedervereinigung nur die Situation in West-Berlin, danach die Situation in Gesamtberlin.

eingeschränkten Datenverfügbarkeit konnten nur die in der Tab. 2 dargestellten Zeitfenster ausgewertet werden. Unproblematisch war die Einstiegsauswertung in Kap. 4.2.2.3 noch auf der Sektorebene A\*3. Hier liegen durchgängig vergleichbare Daten von 2000 bis 2015 für das durchschnittliche Wachstum der Bruttowertschöpfung p.a. vor.

Auf der tiefer gegliederten Ebene (A\*21) mit 20 Wirtschaftszweigen, wäre die gemeinsame Schnittmenge bei den verfügbaren Daten lediglich das Zeitfenster

von 2008 bis 2013 gewesen. Aus diesem Grund wurde bei der Wachstumsratenberechnung für die Bruttowertschöpfung der längste mögliche Zeitraum seit 2000 verwendet, um zufallsbedingte Einflüsse möglichst herauszufiltern. Problematisch ist dabei aber, dass bei Berechnungen, deren Startjahr 2008 ist, wegen der sich damals schon anbahnenden Finanzmarktkrise von einem vergleichsweise niedrigen Niveau starten und damit tendenziell höhere Wachstumsraten aufweisen als die Berechnungen, die auf dem Jahr 2000 aufsetzen.

# Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung

## Mythos vom »Superstar« deutsche Wirtschaft

Bei einer oberflächlichen Betrachtung erweist sich Deutschland angesichts der internationalen Krisenherde wirtschaftlich als »Fels in der Brandung«. So verfügt Deutschland innerhalb der EU über eine herausragende Wirtschaftskraft. Im kaufkraftbereinigten Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Bevölkerung rangiert die Bundesrepublik auf Platz 5 der 28 EU-Staaten (vgl. Abb. 1). Zugleich weist Deutschland EU-weit die niedrigste registrierte Arbeitslosenquote auf (vgl. Abb. 2).<sup>7</sup> Im innereuropäischen Handel ist die Bundesrepublik Exportmeister. Der Handelsbilanzüberschuss beläuft sich auf etwa 252 Mrd. EUR (vgl. Abb. 3). Kein anderes Land kommt auch nur ansatzweise an diese Größenordnung heran. Selbst in der Relation zum BIP schneiden hierbei nur Irland mit 17,2 v.H. und die Tschechische Republik mit 9,6 v.H. besser ab als Deutschland mit 8,3 v.H. Das Siegel »Made in Germany« genießt offenbar einen hervorragenden Ruf. Und in der Finanzpolitik steht die zwischenzeitlich zum eigenständigen wirtschaftspolitischen Ziel aufgewertete »schwarze Null« (vgl. Abb. 4).

Auf den ersten Blick, und nur gemessen an diesen Daten, scheint Deutschland vom ehemals »kranken Mann Europas« zum vermeintlichen »Superstar« aufgestiegen zu sein.<sup>8</sup> Das neoliberale politische Umfeld, in dem diese Position seit der Wendepolitik der 1980er Jahre, spätestens aber seit der Verabschiedung der Agenda 2010 im Jahr 2003 entstanden ist, wird vielfach – insbesondere aus bundesdeutscher Sicht – als nachahmenswertes Muster auch für andere Länder in der EU gepriesen.<sup>9</sup>

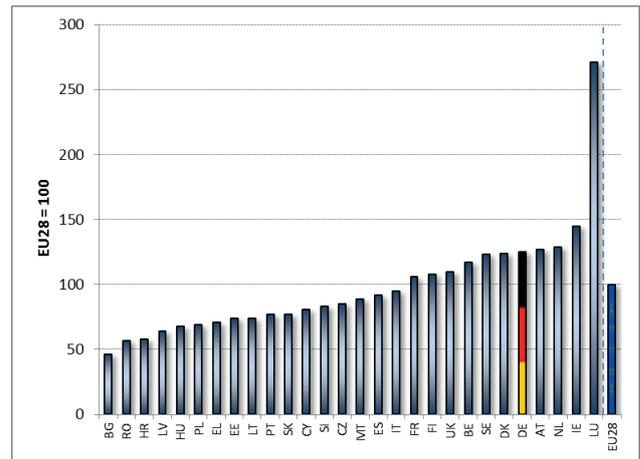


Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf Für 2015. In Kaufkrafteinheiten. Quelle: Eurostat.

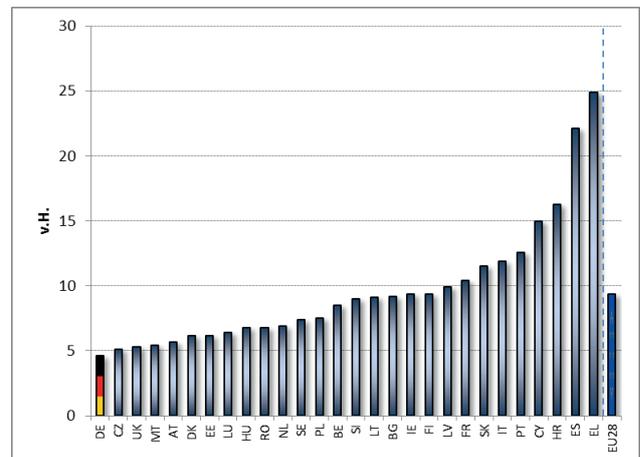


Abb. 2: Arbeitslosenquote Jahresdurchschnitte 2015. Vgl. Fn. 7. Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.

<sup>7</sup> Die Eurostat-Definition ist nicht vergleichbar zu der deutschen Abgrenzung. Als arbeitslos gelten »alle Personen von 15 bis 74 Jahren, a) die während der Berichtswoche ohne Arbeit waren; b) die gegenwärtig für eine Beschäftigung verfügbar waren, d. h. Personen, die innerhalb der zwei auf die Berichtswoche folgenden Wochen für eine abhängige Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit verfügbar waren; c) die aktiv auf Arbeitssuche waren, d.h. Personen, die innerhalb der letzten vier Wochen (einschließlich der Berichtswoche) spezifische Schritte unternommen haben, um eine abhängige Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit zu finden oder die einen Arbeitsplatz gefunden haben, die Beschäftigung aber erst später, d. h. innerhalb eines Zeitraums von höchstens drei Monaten aufnehmen.«

<sup>8</sup> Vgl. Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., Spitz-Oener, A., From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper No. 06/14, 2014.

<sup>9</sup> Interessanter Weise vertreten die Autoren der Studie in Fn. 8 nicht die Auffassung, dass der Aufstieg zum »Superstar« hauptsächlich durch die Hartz-Reformen zustande kam, sondern primär durch die zunehmende Dezentralisierung der Lohnfindung und die Sozialpartnerschaft der Tarifvertragsparteien. Auch empfehlen die Autoren nicht eine reflexhafte Übertragung der Hartz-Reformen auf andere EU-Länder.

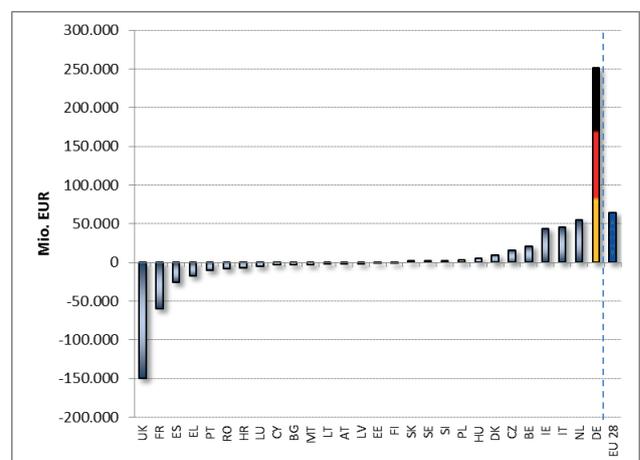
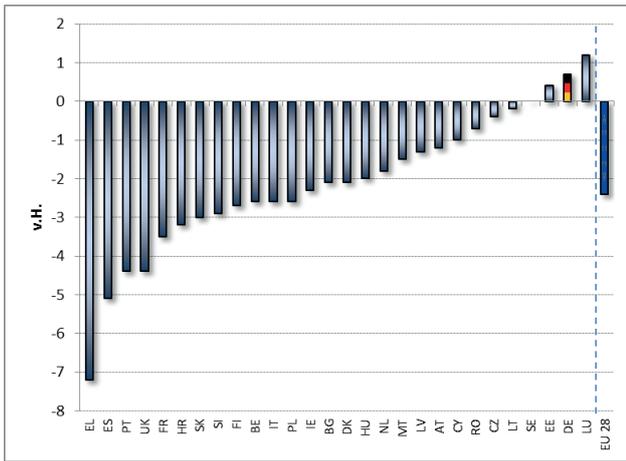


Abb. 3: Handelsbilanzsaldo Für 2015. Quelle: Eurostat.

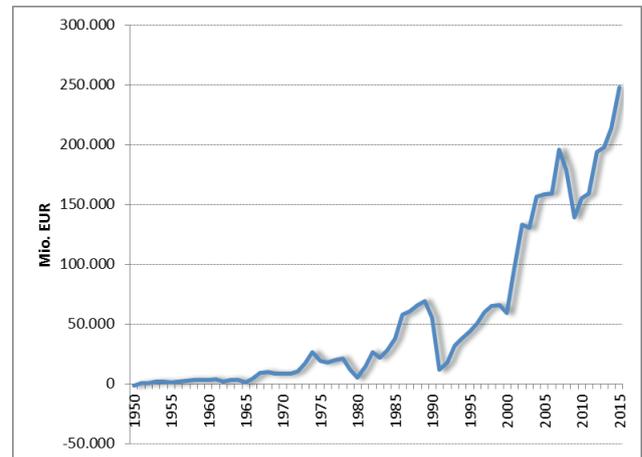


**Abb. 4: Finanzierungssaldo des Staates**  
Für 2015. Staatssektor: Zentralstaat, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung.  
Quelle: Eurostat.

Auch die anderen Länder sollten, so die Forderung, diesbezüglich ihre Hausaufgaben machen. Frankreich beispielsweise wird empfohlen, sich endlich aus seiner Sklerose zu lösen, indem ganz nach dem deutschen Vorbild die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen wie bei den »Hartz-Gesetzen« notfalls gegen die Überzeugung und den Widerstand weiter Bevölkerungsteile umgesetzt werden. Griechenland wird aller gesellschaftlicher Unruhen zum Trotz durch die »Quadriga«, also Vertretern von Internationalem Währungsfonds (IWF), Europäischer Zentralbank (EZB), EU-Kommission und Europäischem Stabilitätsmechanismus (ESM), ein scharfer finanzpolitischer Austeritätskurs auferlegt. Spanien und Portugal werden ungeachtet hoher Arbeitslosenzahlen angesichts des Verfehlens der »Haushaltsziele« Sanktionen angedroht, wenn nicht bald eine Verbesserung über mehr Fiskaldisziplin erreicht wird. Deutschland geriert sich hierbei als Musterschüler und zugleich – unterstützt vom neoliberalen Mainstream – als Zuchtmeister, der der EU-Wirtschaftspolitik seinen Stempel aufdrückt.

Was dabei fehlt, ist ein kritischer wissenschaftlicher Blick hinter die Kulissen. Und hierbei relativiert sich die Erfolgsgeschichte erheblich. So wird geflissentlich mit Blick auf den zumeist am Exportüberschuss gemessenen Erfolg in der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit übersehen, dass hierbei die Einführung des Euros – und teilweise zuvor schon die Einschränkung der Wechselkursflexibilität im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) – eine erhebliche Rolle gespielt hat. Selbst wenn die neoliberalen Reformen die Produktivität in Deutschland stärker erhöht haben als im Ausland und selbst wenn dadurch eindeutig kosten- und preisseitige Handelsvorteile entstanden sind, so hätte der Wechselkursmechanismus bei flexiblen Devisenkursen zu einer Aufwertung der DM geführt, wodurch im theoretischen Ideal der komplette, in der Realität zumindest aber ein Großteil des preislichen Wettbewerbsvorteils zunichte gemacht worden wäre.

Wichtige europäische Handelspartner Deutschlands haben mithin im europäischen Integrationsprozess auf die Möglichkeit der Abwertung ihrer eigenen Währung als Reaktion auf eine gegenüber Deutschland verschlechterte Kostenposition und somit auf ein zentrales Element des Handelsbilanz- bzw. Leistungsbilanzausgleichs verzichtet. Allein dies erklärt einen Großteil der deutschen Überschüsse im Außenhandel. In den 1980er Jahren begünstigte dabei zunächst die reale Unterbewertung der DM, entstanden aus einem Zurückbleiben der DM-Aufwertung hinter den Inflationsdifferenzialen, den Aufbau von Handelsbilanzüberschüssen. Mit der Europäischen Währungsunion hat sich dies akzentuiert. Auf die hohe Relevanz dieses Aspektes deutet auch Abb. 5 hin, in der der Saldo im reinen Warenverkehr, also dem Bereich des Außenhandels, der stärker als viele Dienstleistungen im internationalen Wettbewerb steht, erfasst wird. Der deutsche Exportüberschuss ist insbesondere bereits nach der Euroeinführung im Jahr 1999 – und nicht erst mit der Verabschiedung der Agenda 2010 im Jahr 2003 auf ein vollkommen neues Niveau katapultiert worden.



**Abb. 5: Handelsbilanzsaldo Deutschlands**  
Spezialhandel. Bis 1959 ohne Saarland, bis 1989 früheres Bundesgebiet. Quelle: Statistisches Bundesamt.

Zudem werden bei der Beurteilung der vermeintlichen Erfolgsgeschichte nicht nur die aus den deutschen Exportüberschüssen entstehenden außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtsprobleme sowie die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Schattenseiten der deutschen Wirtschaftspolitik unterbelichtet, sondern insbesondere wird auch die gigantische Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften mit kontraproduktiven Folgen für die Gesamtwirtschaft kaum thematisiert. Hinzu kommt eine geradezu nur noch als Wahnvorstellung zu bezeichnende neoliberale Wettbewerbsideologie, die zu einer gefährlichen Zunahme an Konzentration und Zentralisation, einhergehend mit immer mehr Wirtschaftsmacht von großen Konzernen, geführt hat. All diese Schattenseiten sollen im Folgenden aufgearbeitet werden.

## Schattenseite außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte

Während hierzulande die Exporterfolge gefeiert werden, ist in der öffentlichen Wahrnehmung untergegangen, dass die EU-Kommission gegen die Bundesrepublik ein Verfahren wegen des Verursachens makroökonomischer Ungleichgewichte eingeleitet hat und das Land unter ein besonderes Monitoring steht. Dabei wird der deutschen Regierung vorgeworfen, in den letzten Jahrzehnten zu einseitig auf Haushaltsdisziplin und Kostenentlastung für Unternehmen, dafür aber zu wenig auf eine Belebung der Investitionen gesetzt zu haben. Damit habe Deutschland nur den ersten Stabilitätsaspekt des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (vgl. Kap. 6.2.1) bedient und zugleich zu erheblichen Leistungsbilanzungleichgewichten beigetragen.

Konkret beklagt die EU-Kommission: »Trotz des großen öffentlichen Investitionsstaus sind die öffentlichen Investitionen rückläufig und bleiben im Verhältnis zum BIP unter dem Euroraum-Durchschnitt. (...) Dies bedeutet, dass weiterhin haushaltspolitischer Spielraum für höhere öffentliche Investitionen bei gleichzeitiger Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorhanden ist. (...) Schwache Investitionen haben zu dem hohen und anhaltenden Leistungsbilanzüberschuss beigetragen und bergen Risiken für das künftige Wachstumspotenzial der deutschen Wirtschaft. (...) Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss (...) ist (...) auch Ausdruck der Investitionszurückhaltung und der hohen Ersparnis. Darüber hinaus werden die privaten Investitionen durch Ineffizienzen in der Unternehmensbesteuerung und durch die Rahmenbedingungen für Unternehmen belastet.«<sup>10</sup> Hinsichtlich der Tarifpolitik beklagt die Brüsseler Behörde: »Nach einer langen Zeit der Lohnzurückhaltung hat sich das Lohnwachstum seit 2008 mit dem enger werdenden Arbeitsmarkt beschleunigt. Allerdings legen nicht nur die starke Arbeitsmarktlage, sondern auch die Lohnbenchmarks und Lohnstückkosten im Vergleich zum Euroraum-Durchschnitt nahe, dass Spielraum für weitere dauerhafte Lohnerhöhungen vorhanden ist, die dem privaten Konsum weiteren Auftrieb geben würden.«<sup>11</sup>

Das wirtschaftliche Wachstum bleibt bei einer solchen Politik auf der Strecke. Prekäre Arbeitsverhältnisse (vgl. Kap. 3.5), eine rückläufige Lohnquote (vgl. Kap. 3.6), eine Umverteilung von unten nach oben, der (Teil-) Rückzug des Staates aus vielen Aufgabenfeldern aus grundsätzlichen Erwägungen heraus, aber auch zum Zwecke einer vornehmlich über die Ausgabenseite initiierte Haushaltskonsolidierung, all dies hat die Binnen-nachfrage geschwächt.

Die im Inland eingetrübten Absatzchancen belasten zugleich auch das **privatwirtschaftliche Investitionsklima**, denn warum sollten Unternehmen über

Sachinvestitionen ihren Produktionsapparat ausweiten, wenn sie bereits im Rahmen vorhandener Kapazitäten auf der Ware sitzen bleiben. Selbst auferlegte und damit vermeintliche Sparzwänge des Staates tun ein Übriges um auch von dieser Seite die gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit und damit die Chance auf ein stärkeres qualitatives Wirtschaftswachstum zu bremsen. Selbst noch so niedrige Zinsen reichen in einem solchen Umfeld einer typisch »keynesianischen Investitionsfalle« nicht aus, Unternehmen nachhaltig zu Modernisierungs- und Erweiterungsinvestitionen anzuregen. Daraus ergeben sich aber auf Dauer überaus ungesunde außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und Spannungen. Dies verdeutlicht die nachfolgende Betrachtung der Kreislaufzusammenhänge:

In jeder Volkswirtschaft werden jährlich genauso viele Güter produziert und Dienstleistungen bereitgestellt (YS), wie Einkommen (Y) verdient werden. Der erzielte Wert der Produktion wird letztlich an die beteiligten Produktionsfaktoren weitergereicht und führt so in gleicher Höhe zu gesamtwirtschaftlichen Einkommen. Ein Teil der Einkommen dient dem Ersatz des Verschleißes im Produktionskapital (D), der Rest des Einkommens ist dann noch frei verfügbar (YV = Y - D). Die heimische Produktion (YS) kann zusammen mit der importierten ausländischen Produktion (M) von inländischen privaten (CHH) oder öffentlichen Haushalten (CSt) konsumiert, in Form von Exporten (X) vom Ausland nachgefragt oder aber in Form von Maschinen und Anlagen zu investiven Zwecken privater Unternehmen (IU) oder des Staates (ISt) eingesetzt werden.<sup>12</sup> Dienen die gesamten Bruttoinvestitionen (I = IU + ISt) nur dem Ersatz des Verschleißes (D), steigt der Sachkapitalbestand der Volkswirtschaft nicht. Übersteigen die Bruttoinvestitionen die Abschreibungen, so kommt es in diesem Umfang zu Nettoinvestitionen (IN = I - D), welche das zukünftige Produktionspotenzial erweitern. Konsum (C = CHH + CSt), Exporte und Investitionen (I) zusammen können jedoch nicht größer sein als das Güterangebot, bestehend aus der heimischen Produktion und den Importen (vgl. (1)). Zugleich können die verfügbaren Einkommen entweder konsumiert oder für investive Zwecke gespart werden (vgl. (2)). Es gelten für jede Volkswirtschaft kreislauftheoretisch somit immer die beiden Gleichungen:

$$\underbrace{Y^S + M}_{\text{Güterangebot}} = \underbrace{Y^V + D + M}_{= Y = Y^S} = \underbrace{C + X + I}_{\text{Güternachfrage}} \quad (1)$$

$$Y^V = C + S \quad (2)$$

Bezogen auf die Möglichkeit einer Volkswirtschaft konsumtiv über ihre Verhältnisse zu leben lässt sich (1) wie folgt umformen: . Ist demnach eine Volkswirtschaft bereit, einen Importüberschuss in Kauf zu nehmen ( $M - X > 0$ ), dann ist es für eine begrenzte Zeit möglich, mehr zu verbrauchen, als nach Durchführung der Investitionen

<sup>10</sup> EU-Kommission, Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Brüssel, 26.2.2016, S. 1-2.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>12</sup> Importe und Exporte erfassen hier sowohl Waren als auch Dienstleistungen.

aus der heimischen Produktion noch übrig bleibt ( $V > YS - I$ ), da der Mehrverbrauch eben aus ausländischen Produkten gedeckt wird. Da dabei im Außenhandel mehr Leistungen importiert als exportiert wurden, steht dann das Inland in Höhe des Differenzbetrags ( $M - X$ ) in der Schuld des Auslands. Im Umkehrschluss weist das Inland einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von  $(X - M)$ , also in Höhe seines Leistungsbilanzdefizits auf. Dabei reicht das im Inland Gesparte allein nicht mehr zur Finanzierung der getätigten Netto-Investitionen aus. Dies wird deutlich, wenn (1) nach YV aufgelöst und anschließend mit (2) gleichgesetzt wird:

aus

$$(1) \Rightarrow Y^V = C + (X - M) + \frac{I_N}{(I - D)} \stackrel{(2)}{\cong} C + S \Rightarrow S - \frac{FS}{(X - M)} = I_N \quad (3)$$

Der negative Finanzierungssaldo, also der Kredit aus dem Ausland, wird hier zusammen mit dem inländischen Gesparten zur Finanzierung der Nettoinvestitionen benötigt.

Bei einem Exportüberschuss ( $X - M > 0$ ), wie er seit Jahren massiv in Deutschland vorliegt (vgl. Tab. 3), lebt die Volkswirtschaft hingegen unter ihren Verhältnissen. Die inländische Produktion ist größer als die heimische Nachfrage (Verbrauch plus Nettoinvestitionen). Die Überproduktion im Inland (aus (1) folgt:  $YS - C - I = X - M$ ) muss im Ausland abgesetzt werden. Damit das Ausland seine Rechnung begleichen kann, muss Deutschland dann dem Ausland Finanzaktiva in Höhe seines Leistungsbilanzüberschusses überlassen. Zugleich übersteigt dabei die Ersparnis die Nettoinvestitionen in Höhe des Finanzierungssaldos, der wiederum mit dem Leistungsbilanzüberschuss (LB) übereinstimmt (aus (3) folgt:

$$S - I_N = \frac{FS=LB}{(X - M)}$$

Anders ausgedrückt, was aus der hiesigen Ersparnis nicht in Investitionen im Inland verwendet wird, fließt als Finanzkapital ins Ausland ab und ermöglicht dort die Finanzierung der Importüberschüsse aus Deutschland, die sich spiegelbildlich mit den deutschen Exportüberschüssen decken.

Von 1991 bis 2001 war der kumulierte Finanzierungssaldo als Folge der deutschen Wiedervereinigung und der damit zunächst verbundenen Nettoimporte aus dem Ausland mit 164,8 Mrd. EUR noch negativ. Seit 2007 ist die bis dahin im Außenhandel aufgebaute deutsche Schuld nicht nur komplett abgebaut worden, sondern es wurde zusätzlich durch die seit 2002 gegebenen Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber dem Ausland von 1991 bis 2015 insgesamt ein ausländisches Finanzierungsdefizit von über 1.900 Mrd. EUR aufgebaut. Zuletzt sind alleine im Jahr 2015 gut 266 Mrd. EUR dazu gekommen.

Mithin resultiert aus einer die Binnennachfrage schwächenden Politik eine strategische Konzentration auf die Exportwirtschaft. Denn einerseits müssen die Unternehmen bei schwacher Binnenkonjunktur geradezu ihr Glück auf den ausländischen Absatzmärkten suchen. Wenn sie die produzierten Güter hierzulande nicht

	Verfügbares Einkommen	Konsum	Sparen	Nettoinvestitionen	Finanzierungssaldo
Jahr	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR
1991	1.305,5	1.172,5	133,0	153,8	-20,8
1992	1.409,2	1.269,0	140,2	150,7	-10,1
1993	1.434,9	1.319,2	115,7	125,5	-10,3
1994	1.499,2	1.378,0	121,2	139,4	-17,0
1995	1.547,3	1.429,0	118,3	140,3	-15,9
1996	1.572,6	1.463,3	109,4	120,4	-3,0
1997	1.599,8	1.487,3	112,6	121,2	-8,6
1998	1.634,2	1.513,9	120,3	134,5	-14,2
1999	1.673,7	1.562,3	111,4	135,3	-23,8
2000	1.719,8	1.604,5	115,3	151,9	-31,2
2001	1.768,4	1.654,9	113,5	120,1	-9,9
2002	1.780,3	1.672,6	107,7	65,5	37,8
2003	1.791,8	1.701,7	90,1	58,4	37,6
2004	1.872,1	1.722,0	150,1	48,3	101,3
2005	1.897,9	1.751,5	146,4	40,1	104,6
2006	2.001,8	1.793,2	208,6	70,4	137,3
2007	2.094,9	1.824,6	270,3	98,5	170,8
2008	2.110,9	1.874,3	236,6	94,1	140,5
2009	2.032,5	1.894,2	138,3	-6,3	142,7
2010	2.134,4	1.939,6	194,8	46,6	150,0
2011	2.262,7	2.001,2	261,5	94,2	162,7
2012	2.292,8	2.056,5	236,3	38,4	197,8
2013	2.334,2	2.104,6	229,6	41,7	188,2
2014	2.427,7	2.156,2	271,5	45,3	227,8
2015	2.525,4	2.221,9	303,5	36,7	266,1
Summe	46.723,9	42.567,8	4.156,1	2.264,9	1.900,4
Anteil	100,0	91,1	8,9		

**Tab. 3: Sparen, Nettoinvestitionen, Finanzierungssaldo in Deutschland; Quelle: Statistisches Bundesamt, VGR, Fachserie 18/Reihe 1.1, eigene Berechnungen.**

absetzen können, dann muss dies eben im Ausland geschehen. Der Ökonom Jörg Huffschmid bemerkte in diesem Kontext schon 1994: »Unternehmen versuchen ihre Gewinne durch Produktivitätssteigerungen und Lohn- und Sozialkostensenkungen zu erhöhen, die sie nicht in Preissenkungen weitergeben. Dies gelingt ihnen umso eher, je größer ihre Marktmacht ist. Bei steigender Oligopolisierung und Vermachtung der inländischen Märkte entsteht auf diese Weise jedoch ein Nachfrageproblem, das die Umsetzung sinkender Kosten in steigende Profite gefährdet: Die aus den – zurückbleibenden – Löhnen finanzierte Endnachfrage reicht nicht aus, die gestiegene Produktionsmenge zu unveränderten Preisen zu kaufen. Wenn die staatliche Nachfrage nicht steigt – ohne über Steuern aus den Löhnen finanziert zu werden –, entsteht eine binnenwirtschaftliche Endnachfragerücklage, die nur begrenzt und zeitweise durch Verkäufe zwischen Unternehmen überbrückt werden kann. Die Lösung für dieses Problem liegt in der internationalen Expansion, also im Verkauf der Waren im Ausland, für die im Inland nicht genügend Nachfrage vorhanden ist. Das ist die Grundlage für die Internationalisierungsstrategie der Unternehmen. Die Lösung hat eine gewisse Eleganz für sich, denn sie bringt zwei sich im Inland widersprechende Ziele – Kostensenkung und Nachfragesteigerung miteinander in Einklang. Produktivitätssteigerungen sowie Abbau von Löhnen und Sozialleistungen führen zu Kostensenkungen und potentieller Erhöhung der Profitspannen. Der durch die gleichen Maßnahmen bewirkte Ausfall an inländischer Endnachfrage wird durch die Kostensenkungen möglich gewordenen Profite auch tatsächlich erzielt werden. Der Doppelcharakter der Löhne als Kostenfaktor (der möglichst gering gehalten werden soll) und als wichtigstes Nachfrageaggregat (das möglichst groß sein soll)

wird aufgelöst. Für das exportierende Unternehmen sind Löhne nur noch Kosten, die mit allen Mitteln zu drücken sind.«<sup>13</sup>

Und so verschafft die angebotsorientierte neoliberale Politik durch eine Fokussierung auf Kostensenkung für deutsche Unternehmen andererseits einen Wettbewerbsvorteil über die Absatzpreise, der innerhalb der Währungsunion auch nicht mehr durch Wechselkurschwankungen abgefedert wird. Insofern ist die starke Position deutscher Unternehmen im Außenhandel eben nicht nur Ausdruck einer zweifellos vorhandenen hohen Produkt- und Servicequalität, sondern auch Reflex der wirtschaftspolitischen Ausrichtung in Deutschland.

Dabei unterstützt auch die politisch angestoßene Umverteilung von unten nach oben diese Strategie (vgl. Kap. 3.6). Denn es ist klar, dass derjenige, der viel verdient, einen größeren Teil seines Einkommens sparen kann als jemand, der mit seinem Einkommen gerade sein Existenzminimum deckt. Daraus folgt, dass aus einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung weniger gespart und mehr konsumiert wird. Eine gleichmäßigere Verteilung würde also den Druck in Richtung Auslandsabsatz verringern. Bei einer Umverteilung von den niedrigen zu den hohen Einkommen mit geringerer marginaler Konsumneigung hingegen droht volkswirtschaftlich eine Überschussersparnis ( $S > IN$ ). Die Mittel fließen ins Ausland ab, das sich dabei gegenüber Deutschland verschuldet und mit dem Mittelzufluss sein Leistungsbilanzdefizit gegenüber Deutschland finanziert.

Dass eine solche Politik nicht als »Blaupause« für die ganze EU geeignet ist, wird schnell deutlich. Wenn jeder innerhalb der Staatengemeinschaft gleichermaßen an der Kostenschraube nach unten dreht und den Staatshaushalten striktes Sparen verordnet, wird überall die Binnennachfrage geschwächt, ohne dass im Quervergleich Wettbewerbsvorteile zu den Nachbarn entstehen, durch die dann eine Belebung der Exportwirtschaft die Defizite in der Binnennachfrage auffangen könnte.

Wenn aber nur einer oder wenige sich so verhalten, werden, wie im Fall Deutschlands, erhebliche Ungleichgewichte verursacht. Den deutschen Leistungsbilanzüberschüssen stehen spiegelbildlich die Leistungsbilanzdefizite der EU-Partner gegenüber. Deren Defizite gehen zwangsläufig mit deren Auslandsverschuldung einher. Obendrein übernimmt das Land mit einem Leistungsbilanzüberschuss per Saldo einen Teil der Produktion für das Ausland mit. Im Überschussland steigen so die Wertschöpfung und die Beschäftigung, während sie in den Defizitländern fallen. Es kommt zu einem »Export« von Arbeitslosigkeit. Deutschland verhält sich dabei mit seiner Exportstrategie als »Trittbrettfahrer« zu Lasten seiner EU-Partner und die eingangs beschriebene wirtschaftliche Stärke ist zumindest zum Großteil Ergebnis dieses unsozialen Verhaltensmusters.

Wie problematisch, wie spannungsgeladen eine solche Situation nicht nur im wirtschaftlichen Zusammenleben, sondern auch für den politischen Zusammenhalt der ganzen EU ist, wird nirgendwo deutlicher als am Beispiel Griechenlands. Hier wird – gerade in weiten Teilen der deutschen Presse – den vermeintlich »faulen« Griechen, die »über ihren Verhältnissen« leben, einseitig die Schuld gegeben. Die »Solidarität« der anderen EU-Länder besteht dann primär darin, die Rückzahlung zu stunden und ansonsten den Griechen zuzurufen, sie müssten sich durch harsche Sparmaßnahmen in allen Lebensbereichen mehr oder weniger am »eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen.«

Vor dem zuvor skizzierten interdependenten Hintergrund verwundert es jedoch nicht, dass der Spieß auch umgedreht werden kann. So hat etwa die jetzige IWF-Chefin und ehemalige französische Finanzministerin, Christine Lagarde, Deutschland eine Mitschuld an der Griechenlandkrise gegeben. Oder anders ausgedrückt: Warum wird in der deutschen Presse nicht häufiger einmal kritisch hinterfragt, weshalb die Kreditgeber der Griechen, u.a. die Banken, Fonds und Privatanleger aus Deutschland, ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind, sich vor der Kreditvergabe Gedanken über die Rückzahlungsmöglichkeiten ihrer Schuldner zu machen.<sup>14</sup> Die Antwort fällt vergleichsweise leicht: weil sie gierig auf ein paar Prozentpunkte mehr an Zinsen waren und das Risiko dafür entweder naiver Weise ausblendeten oder sich berechnend darauf verließen, dass es im Zweifelsfall zu einem »Bailing-Out« durch die anderen EU-Staaten und damit zu Lasten der Gemeinschaft kommen wird. Wer in dieser Form auf kleinste Renditeunterschiede »zockt«, darf sich auch nicht beschweren, wenn er sich »verzockt« hat und in Form eines Schuldenschnitts »mitbluten« muss.

Davon einmal abgesehen macht aber ein permanenter Leistungsbilanzüberschuss auch allokatiospolitisch wenig Sinn. Denn was sollte versorgungsseitig gut daran sein, im Handel mit anderen immer mehr Waren und Leistungen abzugeben als zurückzuerhalten?

Aus gutem Grund wird daher im sogenannten »magischen Viereck« des »Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« (StabG) als wirtschaftspolitische anzustrebende Norm von Vornherein auch nicht das Erzielen regelmäßiger Leistungsbilanzüberschüsse als Leitbild propagiert, sondern ein »außenwirtschaftliches Gleichgewicht«. So postuliert § 1 StabG: »Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.«

<sup>13</sup> Huffs Schmid, J., Kein Ausweg aus der Weltmarktfalle?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1994, S. 734f.

<sup>14</sup> Vgl. Rodrik, D., »Wir werden weniger Globalisierung haben«, in: Handelsblatt, 15.9.2016, S. 14f.

Jahr	Erwerbstätige		Arbeitsvolumen		Arbeitszeit/EWT		Registrierte Arbeitslose	
	in v.H. z. VJ.	in Mill. Std.	in v.H. z. VJ.	in Std.	in v.H. z. VJ.	in 1.000	in v.H. z. VJ.	
1991	38.712.000	-	60.082	-	1.552	-	2.602	-
1992	38.183.000	-1,4	59.735	-0,6	1.564	0,8	2.978	14,5
1993	37.695.000	-1,3	58.318	-2,4	1.547	-1,1	3.419	14,8
1994	37.667.000	-0,1	58.188	-0,2	1.545	-0,1	3.698	8,2
1995	37.802.000	0,4	57.781	-0,7	1.529	-1,1	3.612	-2,3
1996	37.772.000	-0,1	57.074	-1,2	1.511	-1,1	3.965	9,8
1997	37.716.000	-0,1	56.770	-0,5	1.505	-0,4	4.384	10,6
1998	38.148.000	1,1	57.189	0,7	1.499	-0,4	4.279	-2,4
1999	38.721.000	1,5	57.745	1,0	1.491	-0,5	4.099	-4,2
2000	39.917.000	3,1	57.960	0,4	1.452	-2,6	3.889	-5,1
2001	39.809.000	-0,3	57.401	-1,0	1.442	-0,7	3.852	-1,0
2002	39.630.000	-0,4	56.705	-1,2	1.431	-0,8	4.060	5,4
2003	39.200.000	-1,1	55.850	-1,5	1.424	-0,5	4.376	7,8
2004	39.337.000	0,3	55.946	0,2	1.422	-0,1	4.381	0,1
2005	39.326.000	0,0	55.500	-0,8	1.411	-0,8	4.863	11,0
2006	39.635.000	0,8	56.467	1,7	1.425	1,0	4.487	-7,7
2007	40.325.000	1,7	57.437	1,7	1.424	-0,1	3.776	-15,8
2008	40.856.000	1,3	57.950	0,9	1.418	-0,4	3.258	-13,7
2009	40.892.000	0,1	56.133	-3,1	1.373	-3,2	3.415	4,8
2010	41.020.000	0,3	57.013	1,6	1.390	1,2	3.238	-5,2
2011	41.577.000	1,4	57.909	1,6	1.393	0,2	2.976	-8,1
2012	42.060.000	1,2	57.845	-0,1	1.375	-1,3	2.897	-2,7
2013	42.328.000	0,6	57.639	-0,4	1.362	-0,9	2.873	-0,8
2014	42.703.000	0,9	58.349	1,2	1.366	0,3	2.763	-3,8
2015	43.032.000	0,8	59.025	1,2	1.372	0,4	2.790	1,0
2015-1991	4.320.000	0,4	-1.057	-0,1	-180	-0,5	188	0,3
		11,2		-1,8		-11,6		7,2

**Tab. 4: Entwicklung Erwerbstätige, Arbeitsvolumen und Arbeitszeit/EWT;**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5. 2012 und 2015, eigene Berechnungen.

Mit Blick auf das Erreichen des Außenwirtschaftsziels muss hier der Regierung letztlich attestiert werden: Ziel verfehlt; und zwar in zunehmendem Ausmaß! Hier empfiehlt sich ein Blick in die Kommentierungen zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 (das einmal als der Welt »bestes Konjunkturgesetz« gefeiert wurde), und das zum Außenwirtschaftsziel bezüglich des Saldo der Leistungsbilanz maximal eine Abweichung von +/- 1,5 v.H. bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) erlaubte.<sup>15</sup> Dieser schon damals hohe Wert, weicht heute allerdings extrem von dem von der EU-Kommission gesetzten Wert ab. Vor 2009 gab es hier nicht einmal auf internationaler Ebene überhaupt eine Diskussion über Außenwirtschaftsungleichgewichte. Erst als Teil des sogenannten »Europäischen Six Pack« wurde dann 2011 ein »Verfahren zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte« auf EU-Ebene geschaffen. Hier gelten für Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse jetzt Höchstgrenzen von 4 v.H. aufs BIP für Defizite und 6 v.H. für Überschüsse. »Bei der Einführung der Ober- und Untergrenzen gab es heftige Diskussionen zwischen den Akteuren. Die EU-Kommission hatte ursprünglich ein symmetrisches Ziel von vier Prozent vorgeschlagen; die asymmetrische Behandlung der Überschüsse wurde vor allem auf Druck der deutschen Regierung eingeführt. Auch das Europäische Parlament kritisierte diesen Kompromiss zunächst heftig. Tatsächlich gibt es auch keine relevante akademische Literatur, die die asymmetrische Grenzziehung rechtfertigen

würde.«<sup>16</sup> Dullien und Schwarzer fordern deshalb eine symmetrische Höchstgrenze von maximal 3 v.H. bezogen aufs BIP und die Ökonomen um Horn et al. plädieren sogar nur für maximal plus/minus 2 v.H.<sup>17</sup>

### Schattenseiten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland

Ungeachtet der zuletzt rückläufigen Arbeitslosenquote gibt es in Deutschland immer noch knapp 2,8 Mio. Menschen, die selbst in der offiziellen Statistik als arbeitslos registriert sind. Allein diese Zahl, ungeachtet aller Defizite der Statistik (s.u.), ist an und für sich ein gesellschaftspolitischer Skandal: »Arbeitslosigkeit ist ein Gewaltakt, ein Anschlag auf die körperliche und seelischgeistige Integrität der davon betroffenen Menschen. Das Ringen um eine zukunftsfähige Arbeitsgesellschaft ist deshalb keine bloß akademische Auseinandersetzung, sondern ein Kampf um Herrschaftsinteressen, um die Zukunft der Demokratie«, konstatiert der vielbeachtete Soziologe und Philosoph Oskar Negt.<sup>18</sup>

Dabei wird die Brisanz der Arbeitslosigkeitsproblematik in den offiziellen Statistiken in den absoluten ebenso wie in den relativen Betroffenheitszahlen auch noch völlig unbefriedigend abgebildet. Die Internationale Arbeitsorganisati-

<sup>15</sup> Vgl. Zuck, R., Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, München 1975, S. 132f.

<sup>16</sup> Dullien, S., Das neue »Magische Viereck« im Realitätsscheck, Ein Projekt der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2015, S. 12.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>18</sup> Vgl. Negt, O., Arbeit und menschliche Würde, 2. Aufl., Göttingen 2002.

Jahr	Abhängig Beschäftigte	Vollzeit-Beschäftigte	Arbeitsvolumen	Arbeitszeit/Woche	Teilzeit-Beschäftigte	Arbeitsvolumen	Arbeitszeit/Woche	Teilzeitquote
			in Tsd. Std.	in h		in Tsd. Std.	in h	in v.H.
1991	35.227.000	28.911.000	47.494.000	37,3	6.316.000	4.281.000	15,4	17,9
1992	34.675.000	27.970.000	46.783.000	38,0	6.705.000	4.505.000	15,3	19,3
1993	34.120.000	27.098.000	44.773.000	37,6	7.022.000	4.750.000	15,4	20,6
1994	34.052.000	26.696.000	44.249.000	37,7	7.356.000	4.938.000	15,3	21,6
1995	34.161.000	26.355.000	43.759.000	37,7	7.806.000	5.115.000	14,9	22,9
1996	34.115.000	25.860.000	42.818.000	37,6	8.255.000	5.323.000	14,7	24,2
1997	34.036.000	25.240.000	41.979.000	37,8	8.796.000	5.567.000	14,4	25,8
1998	34.447.000	25.055.000	41.942.000	38,0	9.392.000	5.910.000	14,3	27,3
1999	35.046.000	25.119.000	41.930.000	37,9	9.927.000	6.156.000	14,1	28,3
2000	35.922.000	25.309.000	41.959.000	37,7	10.613.000	6.468.000	13,9	29,5
2001	35.797.000	25.062.000	41.489.000	37,6	10.735.000	6.530.000	13,8	30,0
2002	35.570.000	24.639.000	40.780.000	37,6	10.931.000	6.660.000	13,8	30,7
2003	35.078.000	23.966.000	39.756.000	37,7	11.112.000	6.808.000	13,9	31,7
2004	35.079.000	23.394.000	39.146.000	38,0	11.685.000	7.146.000	13,9	33,3
2005	34.916.000	22.923.000	38.112.000	37,8	11.993.000	7.534.000	14,3	34,3
2006	35.152.000	22.866.000	38.694.000	38,5	12.286.000	8.006.000	14,8	35,0
2007	35.798.000	23.230.000	39.331.000	38,5	12.568.000	8.286.000	15,0	35,1
2008	36.353.000	23.271.000	39.255.000	38,3	13.082.000	8.784.000	15,3	36,0
2009	36.407.000	22.902.000	37.463.000	37,2	13.505.000	8.845.000	14,9	37,1
2010	36.533.000	22.825.000	37.971.000	37,8	13.708.000	9.236.000	15,3	37,5
2011	37.014.000	22.921.000	38.466.000	38,1	14.093.000	9.607.000	15,5	38,1
2012	37.500.000	23.230.000	37.915.000	37,1	14.270.000	9.732.000	15,5	38,1
2013	37.869.000	23.288.000	38.033.000	37,1	14.581.000	10.073.000	15,7	38,5
2014	38.306.000	23.534.000	38.068.000	36,8	14.772.000	10.334.000	15,9	38,6
2015	38.732.000	23.908.000	38.153.000	36,3	14.824.000	10.371.000	15,9	38,3
2015 - 1991	3.505.000	-5.003.000	-9.341.000	-1,1	8.508.000	6.090.000	0,5	20,3
in v.H.	9,9	-17,3	-19,7	-2,9	134,7	142,3	3,2	

**Tab. 5: Entwicklung Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung (abhängig Beschäftigte)**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, Reihe 1.1, 1.3, 2.17 sowie Berechnungen des IAB-Arbeitszeitrechnung (FB A2).

on (ILO) definiert nicht Arbeitslosigkeit, sondern Erwerbslosigkeit als Gegensatz von Erwerbstätigkeit, die bereits dann ex-definitionem vorliegt, wenn Menschen im Alter von 15 Jahren und älter in einem einwöchigen Berichtszeitraum mindestens eine Stunde lang gegen Entgelt oder im Rahmen einer selbständigen oder mithelfenden Tätigkeit gearbeitet haben. Aber auch die deutsche Definition von Arbeitslosigkeit ist zynisch. Gemäß Sozialgesetzbuch ist man bereits dann nicht mehr »arbeitslos«, wenn man mindestens 15 Wochenstunden einer erwerbsmäßigen Arbeit nachgeht. Wie will man aber davon leben?

Bei der Berechnung der Erwerbs- und Arbeitslosenquoten wird also einerseits der Zähler wesentlich zu niedrig ausgewiesen, wenn man wirklich die Betroffenheit von zu geringen Arbeitseinkommen durch Unterbeschäftigung erfassen will. Hinzu kommt noch das Nichterfassen von Arbeitslosen, die sich u.a. krank gemeldet oder sich in einer Weiterbildungsmaßnahme befinden und sogenannten Ein-Euro-Jobs nachgehen.<sup>19</sup> Anderer-

seits fließt der Nenner zu hoch in die Berechnungen ein. In der Bezugsgröße sind nämlich jeweils alle zivilen Erwerbspersonen erfasst, also auch alle Beamten und Selbständigen, die, mit Ausnahme von wenigen Selbständigen, nicht arbeitslos werden können. Es handelt sich also nicht um eine Quote, die sich nur auf all diejenigen bezieht, die überhaupt das Problem der Arbeitslosigkeit ereilen könnte. Entsprechend fallen in der öffentlichen Berichterstattung die Erwerbs- und Arbeitslosenquoten regelmäßig viel zu gering aus. Sie bilden nicht die wirkliche gesellschaftliche und individuelle Betroffenheit von Arbeitslosigkeit ab.<sup>20</sup>

Und auch die Erwerbstätigenzahlen (abhängig Beschäftigte plus Selbständige) vermitteln der Öffentlichkeit in Sachen Arbeit ein verzerrtes Bild, wenn es darum geht zu ermitteln, ob »Arbeit geschaffen« wurde. Denn hier werden nur »Köpfe« gezählt, hinter denen sich völlig unterschiedliche individuelle Arbeitszeiten verbergen. So stieg zwar die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland von 1991 bis 2015 um gut 4,3 Millionen oder um 11,2 v.H. (jahresdurchschnittlich um 0,4 v.H.) (vgl. Tab. 4). Gleichzeitig nahm aber das Arbeitsvolumen um eine Milliarde Stunden bzw. um 1,8 v.H. (-0,1 v.H.) ab. Hierdurch reduzierte sich dann im Jahr die Arbeitszeit je Beschäftigten von 1.552 auf 1.372 Stunden oder um 11,6 v.H. (-0,5 v.H.).

<sup>19</sup> Die Bundesagentur spricht hier von einer sogenannten »Unterbeschäftigung«, die in Wirklichkeit nichts anderes ist als Arbeitslosigkeit. So wurden beispielsweise im Juni 2016 als registrierte Arbeitslose 2.614.217 ausgewiesen. Die tatsächliche Arbeitslosigkeit belief sich aber auf 3.505.676. Das heißt, 891.459 Arbeitslose wurden schlicht als Arbeitslose (»Unterbeschäftigte«) wegdefiniert. Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2016, S. 71. Vgl. dazu auch Bontrup, H.-J., Krisenkapitalismus und EU-Verfall, Köln 2013, S. 75.

<sup>20</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Zur Erfassungsproblematik der Arbeitslosigkeit, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 1/1998, S. 1 ff.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Jahres-€
Registrierte Arbeitslose in 1.000	4.219	4.535	4.830	4.812	4.861	4.487	3.776	3.268	3.423	3.245	2.976	2.897	2.950	3.868
Gesamtfiskalische Kosten insges. in Mrd. EUR	76,7	83,7	91,5	92,2	87,7	82,2	67,2	55,9	59,8	60,2	56,3	54,3	56,0	71,1
Kosten pro Arbeitslosen in 1.000 EUR/Jahr	18,2	18,4	18,9	19,2	18,0	18,3	17,8	17,1	17,5	18,5	18,9	18,7	19,0	18,3
Gesamtfiskalische Leistungen in gesamt in v.H.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Versicherungsleistung in v.H.	28,9	28,8	27,5	26,8	25,3	21,4	18,2	16,2	23,0	23,2	21,6	21,1	23,2	
Sozialleistung in v.H.	23,7	23,9	23,5	25,3	28,0	31,3	33,8	36,8	34,5	33,5	33,9	34,4	34,2	
Mindereinnahmen Steuern in v.H.	19,3	19,3	19,4	18,8	18,5	18,3	18,0	17,5	16,7	17,1	16,8	16,6	15,6	
Mindereinnahmen Sozialbeiträge in v.H.	28,0	28,1	29,7	29,2	28,2	29,0	30,0	29,5	25,8	26,1	27,7	27,9	27,1	
Finanzierungssaldo des Staates* in Mrd. EUR	-66,5	-85,8	-90,3	-83,1	-74,9	-37,0	7,8	-0,5	-74,5	-104,8	-23,3	2,6	4,2	-48,2
Finanziergs.saldo ohne Arbeitslosigk. in Mrd. EUR	10,2	-2,1	1,2	9,1	12,8	45,2	75,0	55,4	-14,7	-44,6	33,0	56,9	60,2	22,9

**Tab. 6: Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit**

\* Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungshaushalte.

Quelle: IAB-Kurzbericht 14/2008, und IAB: Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 in Deutschland, Kurzbericht Dezember 2014, Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2014, Wiesbaden 2015, eigene Berechnungen.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen stieg dennoch um 188.000 oder um 7,2 v.H. (jahresdurchschnittlich um 0,3 v.H.). Der Höchstwert an registrierter Arbeitslosigkeit wurde dabei im Jahr 2005 mit knapp 4,9 Millionen Menschen erreicht. Das heißt insgesamt im Befund: Die schon 1991 bestehende Massenarbeitslosigkeit wurde in den letzten 24 Jahren nicht beseitigt. Sie stieg zunächst sogar extrem an und ging dann bis heute lediglich auf das hohe Niveau von 1991 zurück. Was für ein System- und Politikversagen!

Differenziert man die Erwerbstätigen in abhängig Beschäftigte und Selbständige,<sup>21</sup> so zeigt die Entwicklung bei den abhängig Beschäftigten von 1991 bis 2015 zwar auch eine Zunahme um 3,5 Millionen Beschäftigte oder um knapp 10 v.H. Dabei ist aber die Zahl der Vollzeit-Beschäftigten um 5 Millionen bzw. um gut 17 v.H. zurückgegangen. Und auch das Arbeitsvolumen reduzierte sich hier um 9,3 Milliarden Stunden oder fast 20 v.H. Der Rückgang der Vollzeit-Beschäftigten wurde mit einer Zunahme der Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten um gut 8,5 Millionen kompensiert. Das Arbeitsvolumen legte hier um ca. 6 Millionen Stunden zu. Dadurch kam es bei den abhängig Beschäftigten von 1991 bis 2015 zu einem enormen Anstieg der Teilzeitquote von 17,9 auf 38,3 v.H. bzw. um über 20 Prozentpunkte (vgl. Tab. 5).

Während die Vollzeit-Beschäftigten 2015 auf eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 36,3 Stunden kamen, mussten sich die Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten durchschnittlich mit einer Wochenarbeitszeit von fast nur 16 Stunden begnügen. Gleichzeitig gab es 2015 jahresdurchschnittlich knapp 2,8 Millionen registrierte und rund 800.000 aus der Statistik wegdefinierte Arbeitslose. Insgesamt waren somit (tatsächlich) 3,6 Millionen Menschen arbeitslos. Rechnet man dazu noch die stille Reserve von ca. 900.000, so fehlten 2015 in Deutschland

rund 4,5 Millionen Arbeitsplätze, um von einer vollbeschäftigten Wirtschaft sprechen zu können.<sup>22</sup>

Arbeitslosigkeit belastet dabei nicht nur den einzelnen Betroffenen, sondern auch nachhaltig die öffentlichen Haushalte (vgl. Tab. 6). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg führt dazu aus: »Die Arbeitslosigkeit belastet die Staatsfinanzen, denn einerseits entstehen Mehrausgaben in den öffentlichen Haushalten und andererseits fallen Einnahmen aus. Dazu hat das IAB Modellrechnungen auf Basis von vereinfachenden Annahmen durchgeführt.«<sup>23</sup> So verursachte nur die registrierte Massenarbeitslosigkeit allein 2013 in Deutschland direkt zurechenbare gesamtfiskalische Kosten in Höhe von 56,0 Mrd. EUR. Innerhalb der letzten dreizehn Jahre sind die Kosten zwar (2004 war der Höhepunkt mit 92,2 Mrd. Euro) zurückgegangen, trotzdem ist die Volkswirtschaft nach wie vor extrem mit den Kosten der Arbeitslosigkeit belastet. Die Summe der fiskalischen Kosten der registrierten Massenarbeitslosigkeit lag von 2001 bis 2013 bei 923,7 Mrd. Euro, jahresdurchschnittlich demnach bei 71,1 Mrd. Euro.<sup>24</sup>

Tab. 6 verdeutlicht sogar, dass bei einer vollbeschäftigten Wirtschaft in Deutschland keine Staatsverschuldung vorliegen würde. Im Gegenteil, von 2001 bis 2013 hätte der Staat bei einer jahresdurchschnittlichen Verschuldung in Höhe von 48,2 Mrd. EUR sogar einen Finanzierungsüberschuss von 22,9 Mrd. EUR erzielt.

<sup>21</sup> Bei den Selbständigen handelt es sich vielfach um Solo-Selbständige, die keinen Mitarbeiter beschäftigten. »Der kräftige Anstieg der Zahl der Selbständigen in Deutschland ist fast ausschließlich auf die Ausweitung der Solo-Selbständigkeit zurückzuführen. (...) Die Solo-Selbständigkeit endet meist mit einem raschen Scheitern und der Geschäftsaufgabe, doch ist ein erheblicher Teil dieser Tätigkeiten auch nicht stabil. Mitunter folgt nach Aufgabe der Geschäftstätigkeit der Gang in die Arbeitslosigkeit oder der Rückzug vom Arbeitsmarkt, viel häufiger kommt es aber zu einem Wechsel in eine abhängige Beschäftigung. (...) Unter den Solo-Selbständigen zeigt sich eine große Einkommensspreizung. Ein Teil dieser Personen erzielt recht hohe Einkommen, im mittleren Bereich der Verteilung sind die Erwerbseinkünfte allerdings geringer als bei den Arbeitnehmern, und knapp ein Drittel erreicht lediglich Einkünfte, wie sie die Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor erhalten.« (DIW-Wochenbericht, Nr. 7/2013, S. 15).

<sup>22</sup> Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Nürnberg 2015.

<sup>23</sup> IAB-Kurzbericht, 14/2008, S. 1.

<sup>24</sup> Vgl. IAB-Kurzbericht, Dezember 2014, S. 1. Auch die Deutsche Bundesbank kommt in einer gerade vorgelegten Untersuchung, allerdings ohne die Berücksichtigung von Steuerausfällen und einer Belastung der Sozialversicherungshaushalte durch Arbeitslosigkeit, zu einer ebenfalls hohen Belastung der Arbeitsmarktentwicklung auf die Staatsfinanzen. »Bei umfassender Betrachtung beliefen sich die arbeitsmarktbedingten staatlichen Ausgaben im Jahr 2004 auf 88 ½ Mrd. €. Insbesondere im Zuge der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende stiegen diese Ausgaben im Jahr 2005 zunächst auf 91 ½ Mrd. € an, was insbesondere auf eine stärkere Zunahme, grundsätzlich zuvor bereits Sozialhilfeberechtigte zurückzuführen war. Danach kam es aber in der Grundtendenz zu einem spürbaren Rückgang, nur unterbrochen durch einen vorübergehenden starken Anstieg 2009 im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Zuletzt betragen die arbeitsmarktbedingten Ausgaben etwa 74 Mrd. € und sind damit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den vergangenen zehn Jahren deutlich von 4 v.H. auf 2 ½ v.H. zurückgegangen.« (Deutsche Bundesbank, Der Einfluss der Arbeitsmarktentwicklung auf die Staatsfinanzen, Monatsbericht April 2015, S. 14).

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

**Tab. 7: Wachstumslücke in Deutschland**

\* Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate reales BIP, \*\* durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der auf das BIP bezogenen Arbeitsproduktivität (Produktivitätsrate auf Stundenbasis (Erwerbstätige)).

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

## Schattenseite Wachstumslücke

Entscheidend für das Ausmaß der Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft ist nicht allein die Entwicklung des realen BIP sondern das Zusammenspiel aus BIP- und Produktivitätswachstum. Denn es gilt folgender arithmetischer Zusammenhang (mit AV = Arbeitsvolumen in h, Besch = Zahl der Beschäftigten, Prod = Arbeitsproduktivität hier gemessen als reales BIP pro Arbeitsstunde und AZ = Arbeitszeit pro Beschäftigtem):

$$BIP_{\text{real}} = \frac{BIP_{\text{real}}}{AV} \cdot AV = \underbrace{Prod}_{=Prod} \cdot \underbrace{Besch \cdot \frac{AZ}{Besch}}_{=AV} = Prod \cdot Besch \cdot AZ$$

Transformiert in Wachstumsraten (w) gilt dann bei »kleinen« Veränderungen näherungsweise folgende Beziehung:

$$W_{BIP_{\text{real}}} - W_{Prod} \approx W_{AV} \approx W_{Besch} + W_{AZ}$$

Bleibt demnach die Wachstumsrate des preisbereinigten BIP hinter der der Produktivität zurück ( $W_{BIP_{\text{real}}} - W_{Prod} < 0$ ), so geht im Ergebnis das Arbeitsvolumen zurück ( $W_{AV} < 0$ ).

Kommt es dann gesamtwirtschaftlich nicht zu einer gleich großen Reduzierung der Arbeitszeit pro Beschäftigtem, so sinkt zwangsläufig die Zahl der Beschäftigten ( $W_{Besch} \approx W_{AV} - W_{AZ}$ ) und es entsteht Arbeitslosigkeit bzw. eine schon bestehende Arbeitslosigkeit erhöht sich noch.

Im langfristigen Trend lagen dabei bis auf die 1980er Jahre und in der Phase von 2010 bis 2015 die Produktivitätsraten in Deutschland oberhalb der realen BIP-Wachstumsraten (vgl. Tab. 7). Es entstand so eine »Produktions-Produktivitäts-Lücke«, kurz eine »(BIP-)Wachstumslücke«: der Produktivitätsanstieg war so groß, dass dadurch nicht nur die Mehrproduktion der Volkswirtschaft bewältigt werden konnte, sondern die Mehrproduktion war sogar mit weniger Arbeitsvolumen als zuvor möglich.

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

dramatisch auf fast 4,9 Mio. an (vgl. Tab. 8).

Erst ab 2006 ist es dann sukzessive zu einem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit gekommen. Das Arbeitsvolumen steigt – mit Ausnahme des schweren Krisenjahres 2009 und in den Jahren 2012 und 2013 – seitdem wieder an. Die Produktivitätsraten liegen mit jahresdurchschnittlich 0,8 v.H. unter den realen Wachstumsraten des BIPs mit 1,4 v.H. Das Arbeitsvolumen legte also von 2006 bis 2015 um 0,6 Prozentpunkte zu.

Die so überwiegend im Dienstleistungssektor entstandene Arbeit geht allerdings mit nur geringen Arbeitsproduktivitäten einher, so dass es insgesamt zu verringerten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsraten und damit zu einer Absenkung der Beschäftigungsschwelle, also der Schwelle, die das BIP-Wachstum bei gegebenem Produktivitätswachstum überschreiten muss, um Arbeitsplätze zu schaffen, kam. Alexander Schiersch vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) stellt in einem Gastbeitrag der Frankfurter Rundschau diesbezüglich fest: »Ein Großteil des Beschäftigungsaufbaus der letzten Jahre fand in solchen Sektoren und Berufen statt, die über eine geringe Produktivität verfügen. So entfällt etwa ein Drittel des Beschäftigungsaufbaus zwischen 2008 und 2014 auf das Gesundheits- und Sozialwesen. Ein weiteres Drittel der zusätzlichen Stellen wurde in den freiberuflichen, technischen und sonstigen Dienstleistungen geschaffen. Ferner gab es deutliche Beschäftigungszuwächse im Handel und im Baugewerbe. Der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Beschäftigungsaufbau lag dagegen nur bei 3,5 Prozent, was etwa 88.00 Beschäftigten entspricht. In den genannten Dienstleistungssektoren ist die [...] Arbeitsproduktivität jedoch um etwa 40 bis 50 Prozent geringer als im verarbeiteten Gewerbe. Zudem wächst die Arbeitsproduktivität in den Dienstleistungssektoren seit Jahren deutlich schwächer als im verarbeitenden Gewerbe. Ein Teil des sich abschwächenden Produktivitätswachstums ist somit schlicht dem Strukturwandel geschuldet.«<sup>25</sup>

Die (BIP-)Wachstumslücke ist teilweise exogen verursacht, weil die Produktivität aufgrund des technologischen Fortschritts in Relation zum BIP zu schnell wächst. Zu einem anderen Teil wird aber auch das vorhandene Wachstumspotenzial im BIP nicht voll abgerufen. Die gesamtwirtschaftliche Endnachfrage reicht nicht aus, um das Produktionspotenzial komplett auszulasten, so dass das letztlich zustande kommende BIP-Wachstum geringer als möglich ausfällt.

<sup>25</sup> Schiersch, A., Mehr Arbeit ist nicht alles, in: Frankfurter Rundschau vom 4. August 2016, S. 9.

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

**Tab. 8: BIP- und Produktivitätswachstum in Deutschland**

\* Je Erwerbstätigenstunde.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.5. 2012 und 2015, eigene Berechnungen.

Auch hier rechnet die offizielle Statistik das Problem zuweilen klein. Dazu stellt Stephan Schulmeister vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) in Wien fest: »So geht etwa die EU-Kommission unbeirrbar davon aus, dass 90 Prozent der Arbeitslosen nicht mehr verwendbar sind, sie werden daher bei der Berechnung des sogenannten Potentialoutputs nicht berücksichtigt. Folglich wird der Unterschied zwischen dem tatsächlichen und dem potentiellen BIP klein gehalten, der größte Teil der Staatsdefizite sei daher nicht durch die Krise verursacht, sondern strukturell – und so muss weiter gespart werden. Würde man dagegen – geleitet vom bloßen ‚Hausverstand‘ – annehmen, dass der größte Teil der Arbeitslosen durchaus arbeitswillig und -fähig ist (während weiter die Jobs fehlen!), so hätten die meisten EU-Länder strukturelle Haushaltsüberschüsse und müssten nicht weiter sparen.«<sup>26</sup> Außerdem würde dann deutlicher, wie sehr eine fehlende Endnachfrage das Wirtschaftswachstum bremst.

### Schattenseite Prekarisierung

Die Wachstumslücke und die Massenarbeitslosigkeit hat in Verbindung mit der 2003 von der rot-grünen Bundesregierung auf den Weg gebrachten Agenda 2010 im Ergebnis einen hohen gesellschaftlichen Preis: es ist zu einer nachhaltigen Prekarisierung der Arbeitsmärkte (u.a. durch den Abbau von Vollzeit Arbeitsplätzen und den Ausbau von Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung (vgl. Tab. 5)) sowie einem stark anwachsenden Niedriglohnsektor gekommen.<sup>27</sup> Als Folge resultieren Leistungskürzungen, rigide Zumutbarkeitsregelungen und Maßnahmen zur Überprüfung der »Arbeitsbereitschaft«. Man zwingt die Erwerbsfähigen fast jede noch so schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen.<sup>28</sup> Dies wird auch der 2015 eingeführte gesetzliche Mindestlohn nicht kompensieren

<sup>26</sup> Schulmeister, S. Die rechten Verführer und ihre Wegbereiter, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2016, S. 43.

<sup>27</sup> Vgl. Krause, A./Köhler, C., Von der Vorherrschaft interner Arbeitsmärkte zur dynamischen Koexistenz von Arbeitsmarktsegmenten, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11/2011, Bischoff, J., Müller, B., Schrumpfende Mitte und Normalarbeit, in: Sozialismus, Heft 5/2016, S. 22ff.

<sup>28</sup> Vgl. Bischoff, J., Müller, B., Mindestsicherung in Deutschland. Der neoliberale Leviathan – ein kleinkariertes, bürokratisches und repressives System, in: Sozialismus, Heft 1/2015, S. 13ff.

können.<sup>29</sup> Es ist aber zu einer deutlichen Verbesserung, zumindest im tariflichen Bereich, gekommen. Nur 3 v.H. der tariflichen Vergütungsgruppen liegen zurzeit noch unter 8,50 EUR brutto in der Stunde. Im Jahr 2010 (März) waren es noch 16 v.H.<sup>30</sup> Hierbei ist aber der nicht berücksichtigte Bereich der Beschäftigten zu sehen, der heute keiner Tarifbindung mehr unterliegt und von 1998 bis 2014 im Westen Deutschlands von 76 auf 60 v.H. und im Osten Deutschland von 63 auf nur noch 47 v.H. gesunken ist.<sup>31</sup>

Nach wie vor kommt es deshalb auf den prekarierten Arbeitsmärkten zu anomalen Arbeitsangebotsreaktionen. Das heißt, bei sinkendem Lohn auf den Arbeitsmärkten bieten die abhängig Beschäftigten nicht weniger (normale Reaktion) von ihrer Arbeitskraft an, sondern immer mehr (anormale Reaktion), um somit das ohnehin schon knappe Einkommen zumindest halten zu können. Systemisch gelingt dies natürlich nicht, es liegt eine individuelle »Rationalitätsfalle« vor. Wenn alle so aus individueller Rationalität heraus reagieren, fällt der Lohn in einer Abwärtsspirale immer weiter. Und zusätzlich schickt man die heute prekarierten »Beschäftigten« später noch in die Altersarmut. Für Millionen von Betroffenen stellt dies eine doppelte Katastrophe dar.<sup>32</sup>

### Schattenseite Verteilungsproblematik

Für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft sind die Verteilung des Einkommens und Vermögens extrem wichtig. Denn die Verteilung der arbeitsteilig geschaffenen Wertschöpfungen hat Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung und über diesen Weg auch auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte. Wie man vor diesem Hintergrund ständig auf eine staatliche Schuldenbremse verweisen kann, ohne auch nur im Geringsten ökonomische Verteilungsfakten und deren ökonomische Implikationen für den Wirtschaftskreislauf zur Kenntnis zu nehmen, bleibt schleierhaft. Selbst wenn der einseitige Interessenblick das Denken vernebelt, muss man sich über einen offensichtlich nicht vorhandenen ökonomischen Sachverstand bei den selbsternannten gesellschaftlichen Eliten aus Wirtschaft und Politik wundern.

Dabei gehört, wie gerade noch einmal der weltweit beachtete französische Ökonom Thomas Piketty empirisch gezeigt hat,<sup>33</sup> Deutschland zu den reichsten Ländern der Erde. Das im Zuge der Wertschöpfung entstandene ver-

teilbare Volkseinkommen ist seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich gestiegen und ist heute real rund siebenmal so hoch wie in den 1950er Jahren. Dabei wird das Volkseinkommen auch in Zukunft weiter steigen und die Verteilung des Volkseinkommens ist eng mit der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung in einer Volkswirtschaft verbunden. Die Arbeitsmarktsituation nimmt hier geradezu eine Schlüsselrolle ein: »Die Knappheitsverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt entscheiden über das ökonomische Machtgefälle zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und damit zugleich über die Chancen der politischen Durchsetzung gewerkschaftlicher Forderungen. Sie entscheiden aber auch über die persönlichen Wahlmöglichkeiten und Lebenschancen des einzelnen und die Bedingungen des ‚aufrechten Gangs‘.«<sup>34</sup> Hierauf hat bereits 1943 der polnische Ökonom Michail Kalecki hingewiesen und auch darauf, das im Kapitalismus die »Führer der Wirtschaft« kein Interesse an einer Vollbeschäftigung haben, da diese in Verhandlungsprozessen nur den Faktor Arbeit stärkt.<sup>35</sup>

Bei der Einkommensverteilung liegt unter kapitalistischen Bedingungen allerdings immer grundsätzlich ein Ausbeutungsprozess in Form der Aneignung des durch Arbeit erzeugten Mehrwertes vor. Schon 1516 schrieb der englische Lordkanzler, Sir Thomas Morus (1478-1535), in seinem Buch »Utopia«: »Vom Taglohn der Armen zwacken die Reichen täglich noch etwas ab – nicht nur durch private betrügerische Manipulationen, sondern auch aufgrund staatlicher Gesetze.«<sup>36</sup>

Daran hat sich vom Grundsatz bis heute nichts geändert. Den abhängig Beschäftigten steht immer noch nicht, trotz einer demokratischen Verfassung, der volle Gegenwert (das Äquivalent) ihrer Arbeit zu. Die Abhängigen erhalten im Produktionsprozess nur einen Lohn für ihre Arbeitskraft, und selbst dieser ist häufig so niedrig, dass er weder zum Leben noch zum Sterben reicht. Der bekannte US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith spitzt den Ausbeutungsprozess der abhängig Beschäftigten zu und bezeichnet den kapitalistischen Vorgang als »plumpen Diebstahl« an der Arbeiterschaft. Und der deutsche Jesuitenpater und Ökonom Oswald von Nell-Breuning machte dies noch einmal 1960 in seinem Buch »Kapitalismus und gerechter Lohn« anhand der Verteilung der Wertschöpfung zwischen Kapital und Arbeit deutlich, als er schrieb: »Man könnte das auch so ausdrücken: die Arbeitnehmer schenken den Unternehmern die Kapital- oder Investitionsgüter und sind zufrieden, als Entgelt für ihre Leistung im Produktionsprozess denjenigen Teil der produzierten Güter zu erhalten, der in Konsumgütern besteht. Auf diese Weise werden die Unternehmer reicher und reicher, die Arbeitnehmer bleiben Habenichtse.«<sup>37</sup>

<sup>29</sup> Vgl. Butterwegge, C., Armutsfalle Mindestlohn, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/2015, S. 58, Schulten, T., WSI-Mindestlohnbericht 2016: anhaltende Entwicklungsdynamik in Europa, WSI-Mitteilungen, Heft 2/2016.

<sup>30</sup> Vgl. Bispinck, R., WSI-Niedriglohn-Monitoring 2016, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 81, Düsseldorf 2016.

<sup>31</sup> Vgl. IAB-Betriebspanel und Berechnungen des WSI-Tarifarchivs.

<sup>32</sup> Dies müsste aber nicht so sein. Hier zeigt ein Blick nach Österreich, dass es beim Nachbarn wesentlich höhere Renten gibt. Langjährig beschäftigte Männer, die 2013 in den Ruhestand gingen, bekamen hierzulande rund 1.050 EUR monatlich aus der gesetzlichen Rentenversicherung. Österreichern mit ähnlicher Erwerbsbiografie überwies die staatliche Pensionsversicherung hingegen 1.560 EUR (vgl. Florian Blank u.a. Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, WSI-Report Nr. 27, Düsseldorf, Januar 2016).

<sup>33</sup> Piketty, T., Das Kapital im 21. Jahrhundert, aus dem Französischen von Ilse Utz und Stefan Lorenzer, München 2014.

<sup>34</sup> Scharpf, F. W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M., New York 1987, S. 34.

<sup>35</sup> Vgl. Kalecki, M., Political Aspects of Full Employment, wieder abgedruckt in Frey, B. S., Meißner, W. (Hrsg.): Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt a.M. 1974, S. 179.

<sup>36</sup> Zitiert bei: Geißler, H., Ou Topos. Suche nach dem Ort, den es geben müßte, 5. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2009.

<sup>37</sup> Von Nell-Breuning, O., Kapitalismus und gerechter Lohn, Freiburg i.Br. 1960, S. 141.

Wäre es anders, gäbe es keinen Gewinn, auch keine Zinsen, Mieten und Pachten, eben keine kapitalistischen Besitz(Kapital-)einkünfte und somit auch keine Ausbeutung. Die Arbeitswerttheorie, die Lehre von der Wertschöpfung durch produktive menschliche Arbeit, die dies zeigt, wurde von William Petty (1623-1687) bereits im 17. Jahrhundert wissenschaftlich begründet, von Adam Smith (1723-1790) und David Ricardo (1772-1823) weiterentwickelt, und dann mit der Theorie des absoluten und relativen Mehrwerts von Karl Marx vollendet. Von Petty stammt dabei der Satz: »Die Arbeit ist der Vater und das aktive Prinzip des Wohlstandes, so wie der Boden seine Mutter ist.« Kapital entsteht erst aus der Kombination von Beiden. Das Kapital ist als vergegenständlichte (»tote«) Arbeit zu seiner Verwertung auf die lebendige Arbeit des Menschen angewiesen.

Dem steht die heute in der Wirtschaftswissenschaft herrschende subjektive Wertlehre der Neoklassik gegenüber, die gegen Ende des 19. Jahrhundert die Klassik ablöste. Hoben die klassischen Lehrmeinungen noch die wirtschaftliche Rolle der sozialen Klassen hervor, so waren jetzt Theorien, »die einen Konflikt anregten (...) unerwünscht. Theorien, die die Aufmerksamkeit vom Antagonismus der sozialen Klassen ablenkten, waren (dagegen) hoch willkommen.«<sup>38</sup>

Die Verteilung der arbeitsteilig produzierten Wertschöpfung wird dabei in der neoklassischen subjektiven Wertlehre unabhängig von der Eigentumsfrage mit der Grenzproduktivitätstheorie aufgelöst, bei der jeder Produktionsfaktor (Arbeit, Boden und Kapital) gemäß seinem produktiven Beitrag für die jeweils letzte eingesetzte Einheit zum Gesamtprodukt entlohnt wird. Aus dem so entstehenden Einkommen Lohn, Gewinn, Zins und Grundrente lässt sich dann immer die bestehende Einkommensverteilung – quasi durch einen Tautologieschluss – rechtfertigen. Aber selbst dabei generiert der Faktor Arbeit einen Mehrwert. Denn der für alle Arbeitsstunden geltende Lohn orientiert sich am Leistungsbeitrag der letzten Arbeitsstunde. Alle zuvor eingesetzten, aber mit dem gleichen Stundenlohn entgoltenen Arbeitsstunden verschaffen den Kapitalisten einen höheren Geldzufluss, aus dem sich letztlich der Gewinn und die Zinsen speisen.

Überdies schafft in dieser Sichtweise jeder »Faktor« für sich einen eigenen Wert. Die menschliche Arbeitskraft wird damit den anderen Produktionsfaktoren Boden und Kapital gleichgestellt. Der Ökonom Otto Conrad (1876-1943) hat diese Sicht als die »Todsünde der Nationalökonomie«<sup>39</sup> bezeichnet und sich gegen eine solche Gleichstellung mit dem allein neuwerterschaffenden Menschen verwahrt: Niemand käme auf die Idee, dass eine Geige »geigt« oder ein Fernrohr »sieht«. Produktionsmitteln aber werde zur Verklärung (Mystifikation) der gesellschaftlichen Wertschöpfung eine eigenständige Leistung zugeordnet. Richtig ist dabei nur: Kapital und Boden geben zwar während des Pro-

duktionsprozesses einen Wert im Rahmen ihrer jeweiligen Nutzung ab, sie schaffen aber lediglich durch den Einsatz von menschlicher Arbeit einen entsprechenden Neuwert oder Mehrwert (Gewinn, Zins, Grundrente).

Außerdem gilt: In jedem Produktionsprozess kommen, neben einem Naturgebrauch, immer zwei Inputfaktoren zum Einsatz: Arbeit und Kapital. Mit nur einem Faktor ist kein Output möglich. Arbeit und Kapital stehen in der Produktion interdependent zueinander und zur Hebung von ständig zu erhöhenden Arbeitsproduktivitäten wird Arbeit in einem laufenden Rationalisierungsprozess ständig durch Kapital substituiert, ohne dass letztlich ein vollständiger Ersatz gelingt. Und obwohl dies alles uneingeschränkt als ökonomisches Gesetz gilt, unterliegt im Kapitalismus der arbeitende, vom Unternehmer abhängige Mensch dem entscheidenden »Investitionsmonopol des Kapitals« (Erich Preiser). Das heißt, nur das Kapital entscheidet wann, wie und wo investiert wird. Damit liegt ein Paradoxon vor: Denn wenn mit nur einem Produktionsfaktor (dem Kapital) kein Output in der Produktion, also keine Wertschöpfung möglich ist, warum haben dann aber in den Unternehmen ausschließlich die Kapitaleigner über die Arbeitsnachfrage, den Arbeitseinsatz, Entlassungen, Investitionen und die Gewinnverwendung zu bestimmen?

Dies hat mehrere Gründe. Zunächst einmal verfassungsrechtliche. Die Verfassung schützt das Kapital, wie bereits ausgeführt, einseitig durch das Privateigentum an den Produktionsmitteln und durch die unternehmerische Freiheit zum ökonomischen Handeln nach maximalem Profit bezogen auf das eingesetzte Kapital. Im Ergebnis bedeutet dies: Die schon im Produktionsprozess völlig abgeschriebene Maschine zählt in der Verfassung mehr als der arbeitende Mensch, der diese Maschine erst geschaffen hat. Dadurch sind die abhängig Beschäftigten im Produktionsprozess den Kapitaleignern hoffnungslos unterlegen. Es liegt eine kapitalistische, systemisch immanente Machtasymmetrie vor. Der Unternehmer (Kapitalist) darf dem Menschen sogar seine ökonomische Existenzgrundlage, seinen Arbeitsplatz, jederzeit durch Entlassung (da hilft letztlich auch kein nur temporär schützendes Kündigungsschutzgesetz), selbst auch nur zur Steigerung der Profitrate, nehmen. Um hier Abhilfe zu schaffen, müssen die heute unzureichenden deutschen betrieblichen und unternehmerischen »Mitbestimmungsgesetze« zu einer wirklichen Parität zwischen Kapital und Arbeit ausgebaut werden (vgl. Kap. 6.4).

Hinzu kommt, dass die Unternehmer völlig frei sind, überhaupt die abhängig Beschäftigten an den Arbeitsmärkten nachzufragen. Nur durch die unternehmerische Nachfrage erhalten die Abhängigen und sogenannten »Unselbständigen« aber einen ökonomischen Wert. Bleiben sie arbeitslos, können sie von den Kapitalisten und ihren Claqueuren gesellschaftlich ständig als »Sozialschmarotzer« und »Faule« diffamiert werden. Dies führt letztlich zu Scham- und Schmachgefühlen bei den gesellschaftlich »Externalisierten«, wie die französische Wirtschaftsjournalistin Viviane Forrester in ihrem Buch »Der Terror der Ökonomie« herausgearbeitet hat. »Die

<sup>38</sup> Robinson, J., Eatwell, J. Einführung in die Volkswirtschaftslehre, München 1974, S. 68.

<sup>39</sup> Vgl. Conrad, O., Die Todsünde der Nationalökonomie, Leipzig/Wien 1934, S. 10.

Jahr	Volks- einkommen	Arbeitnehmer- entgelt	Lohnquote	Unternehmens- u. Vermögens- einkommen	Gewinn- quote
	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in v.H.	in Mrd. EUR	in v.H.
1991	1.217,2	858,8	70,6	358,4	29,4
1992	1.298,4	931,8	71,8	366,6	28,2
1993	1.316,8	954,0	72,4	362,8	27,6
1994	1.370,5	978,5	71,4	392,0	28,6
1995	1.423,9	1.014,6	71,3	409,3	28,7
1996	1.444,7	1.022,9	70,8	421,8	29,2
1997	1.465,7	1.026,2	70,0	439,5	30,0
1998	1.492,2	1.047,2	70,2	445,0	29,8
1999	1.507,6	1.073,7	71,2	433,9	28,8
2000	1.554,9	1.117,4	71,9	437,5	28,1
2001	1.596,8	1.134,3	71,0	462,5	29,0
2002	1.606,7	1.141,9	71,1	464,8	28,9
2003	1.612,7	1.143,6	70,9	469,1	29,1
2004	1.692,5	1.146,1	67,7	546,4	32,3
2005	1.716,8	1.144,0	66,6	572,8	33,4
2006	1.811,1	1.164,4	64,3	646,7	35,7
2007	1.882,3	1.197,2	63,6	685,1	36,4
2008	1.896,9	1.241,6	65,5	655,3	34,5
2009	1.821,5	1.246,7	68,4	574,8	31,6
2010	1.923,2	1.283,8	66,8	639,4	33,2
2011	2.028,1	1.339,7	66,1	688,4	33,9
2012	2.051,7	1.391,5	67,8	660,2	32,2
2013	2.096,6	1.430,8	68,2	665,8	31,8
2014	2.176,2	1.485,3	68,3	690,9	31,7
2015	2.265,1	1.542,8	68,1	722,3	31,9
Summe	42.270,1	29.058,8	68,7	13.211,3	31,3
Anteil	100,0	68,7		31,3	

**Tab. 9: Entwicklung der Brutto-lohn- und Bruttogewinnquote**  
Quelle: Statistisches Bundesamt, VGR, Fachserie 18/Reihe 1.1, eigene Berechnungen.

Scham«, so Forrester, »sollte an der Börse gehandelt werden: Sie ist ein wichtiger Grundstoff des Profits«.40

Eine solche insgesamt grundsätzlich wissenschaftlich und ordnungstheoretisch angelegte Debatte um das widersprüchliche Verhältnis von Kapital und Arbeit muss gesellschaftlich geführt werden. Nur eine Demokratisierung der Wirtschaft ist der Garant für eine dringend andere Wirtschaftspolitik, die endlich den Menschen in den Mittelpunkt des Wirtschaftens stellt.41

Wie sich unter diesen Rahmenbedingungen die arbeits- teilig geschaffene Wertschöpfung, das Volkseinkommen von 1991 bis 2015 in Deutschland auf die Arbeits- und Kapitaleinkommen, auf die Lohn- und Gewinnquote, verteilt hat, zeigt die Entwicklung der Brutto-lohn- und Bruttogewinnquoten. Demnach ging die Lohnquote zunächst bis 2007, bis zur weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise um 7 PPK zurück, und danach wieder bis 2015, krisenbedingt, auf über 68 v.H., um 4,5 PPK rauf. Entsprechend gegenläufig war der Verlauf der Bruttogewinnquote (vgl. Tab. 9).

Auch die Verteilung innerhalb der Klasseneinkommen spielt eine wichtige Rolle. Von den privaten versteuerten Nettoeinkommen flossen 1995 31,5 v.H. an das reichste Zehntel aller privaten Haushalte. Im Jahr 2007 waren es bereits 37,2 v.H.42 Heute dürfte der Anteil noch höher liegen. Die Ungleichheit ist auch weltweit angestiegen, wie gerade die OECD festgestellt hat. »In den 1980ern etwa verdienten die wohlhabendsten zehn Prozent der Bevölkerung siebenmal so viel wie die untersten zehn Prozent. Heute ist es zehnfach so viel. Die Ungleichheit hat solche Ausmaße angenommen, dass sie die wirtschaftliche Entwicklung hemmt. Von 1990 bis 2010 habe sie 19 OECD-Länder fünf Prozent Wachstum gekostet, so die OECD.«43

Dennoch kommt es zumindest in Deutschland durch das staatliche Steuer- und Transfersystem zu einer deutlich gleichmäßigeren personellen Einkommensverteilung, wie in einer Studie für das Jahr 2011 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) festgestellt wurde. Demnach entfallen 70,3 v.H. der

40 Forrester, V., Der Terror der Ökonomie, München 1998, S. 15, vgl. dazu auch, dieselbe, Die Diktatur des Profits, München 2001.

41 Vgl. Bontrup, H.-J., Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 5. Aufl., Köln 2013.

42 Vgl. DIW-Wochenbericht Nr. 46/2013 und 49/2014.

43 Zitiert bei: Sievers, M., Soziale Kluft wie im 19. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Mai. 2015, S. 16.

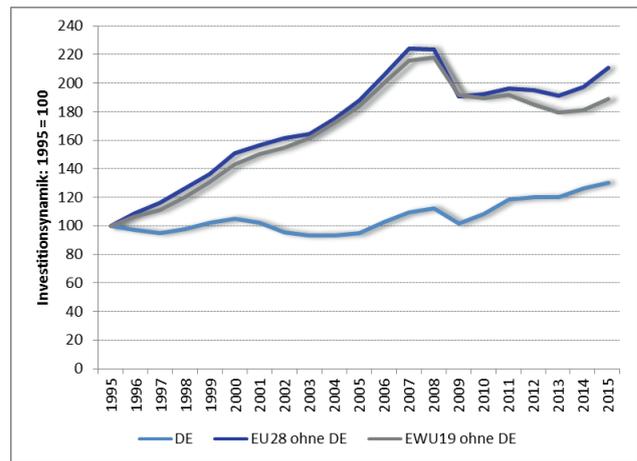
gesamten Brutto-Markteinkommen<sup>44</sup> auf die oberen 40 v.H. der privaten Haushalte, die unteren 60 v.H. müssen sich demnach 29,7 v.H. des Brutto-Markteinkommens teilen. Diese personelle Brutto-Einkommensverteilung entspricht einem relativ hohen Ungleichheitswert, gemessen als äquivalenzgewichteter Gini-Koeffizient, in Höhe von 0,5. Nach staatlicher Umverteilung sinkt der Wert bezogen auf das verfügbare Nettoeinkommen<sup>45</sup> aber merklich auf 0,29. Hier entfallen noch 60,4 v.H. auf die oberen 40 v.H. der privaten Haushalte und auf die unteren 39,6 v.H. des gesamten Nettoeinkommens. »Einen erheblichen Anteil an der gesamtstaatlichen Umverteilung«, so stellt das DIW fest, »hat dabei das Sozialversicherungssystem, da mehr als die Hälfte der Ungleichheitsreduktion auf die Leistungen der Sozialversicherung (insbesondere der Rentenversicherung, d.V.) zurückzuführen sind.«<sup>46</sup>

### Schattenseite Investitionsattentismus

Kostenseitige Entlastungen in Form von Lohn- und Gehaltszugeständnissen, gesteigerter Produktivität durch Arbeitsverdichtung einhergehend mit verschlechterten Arbeitsbedingungen sowie Entlastungen bei der Unternehmensbesteuerung und unternehmerfreundliche Zugeständnisse beim Sozialversicherungsbeitrag begünstigen zwar die Exportchancen der deutschen Wirtschaft (vgl. Kap. 3.2). Zugleich wird aber die Binnen- nachfrage belastet.

Wenn die Masse der Bevölkerung, die Beschäftigten, in der Einkommensentwicklung abgekoppelt wird, wenn zudem noch politisch gebilligt eine Umverteilung von den relativ konsumstarken niedrigen Einkommen hin zu den relativ konsumschwachen hohen Einkommen erfolgt, dann leidet darunter der gesamtwirtschaftliche private Konsum. Wenn zugleich der Staat mit der Absicht der Entlastung von Unternehmen auf Einnahmen verzichtet und obendrein den Haushalt konsolidieren will (vgl. Kap.6.2), fällt zudem Nachfrage des öffentlichen Sektors aus. Der Ersatz durch die Exportnachfrage ist da den Unternehmen zwar willkommen, gleichwohl aber sehr unzuverlässig. Denn der Export ist einer vergleichsweise hohen Instabilität ausgesetzt. Er hängt von Konjunkturzyklen in den Abnehmerländern, zuweilen auch von der politischen Lage und – mit Blick auf Länder, die nicht im Euro-Währungsraum sind – von schwankenden Wechselkursen ab.

Angesichts der wachsenden Bedeutung dieser unsicheren Absatzkomponente in der Gesamtnachfrage ist es nicht erstaunlich, dass die Dynamik der privaten und öffentlichen Investitionen hierzulande im EU-Vergleich



**Abb. 6: Investitionsdynamik im EU-Vergleich**  
Bruttoanlageinvestitionen in jeweiligen Preisen.  
Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen.

überaus schwach ausfällt. Im verfügbaren Datenspektrum von 1995 bis 2015 haben sich die Bruttoanlageinvestitionen in der EU28 (ohne Deutschland) selbst unter Berücksichtigung der Bremswirkung der Finanzmarkt- und der Eurokrise mehr als verdoppelt. Innerhalb des Euro-Währungsraumes (EWU19 ohne Deutschland) ist immerhin noch ein Anstieg von fast 90 v.H. zu beobachten. Selbst unter Herausrechnen der Investitionen in Spanien und Irland, deren Entwicklung in dieser Phase von einer Immobilienblase nach oben verzerrt wurde, bleibt in der zuletzt genannten Referenzgruppe noch ein Plus von knapp 80 v.H. Demgegenüber sind in Deutschland in den zurückliegenden zwei Dekaden die Investitionen gerade mal um ca. 30 v.H. gestiegen.

Im Referenzgruppenvergleich schneidet Deutschland beim Aggregat der öffentlichen Investitionen zwar besser ab. Im allerdings verkürzten verfügbaren Datenfenster von 2004 bis 2015 haben hierzulande die Bruttoanlageinvestitionen des Staates um knapp 54 v.H. zugenommen, während sie in der EU-28-Gruppe (ohne Deutschland) nur um 24 v.H. und in der EWU-19-Gruppe (ohne Deutschland) gerade um 2,7 v.H. zulegten. Jedoch wird der Aussagegehalt an dieser Stelle dadurch stark eingeschränkt, dass die Staatshaushalte und damit die Ausgabenspielräume gleich mehrere Länder der Vergleichsgruppe durch die Finanzmarkt- und Eurokrise stark beeinträchtigt wurden. Ohnehin ist in diesem Kontext eigentlich bedeutender, dass sich die Dynamik bei den öffentlichen Investitionen in Deutschland vor dem Hintergrund eines überaus geringen Ausgangsniveaus vollzog. Im Jahr 2015 beliefen sich die Ausgaben des Staates für öffentliche Investitionen auf gerade 2,2 v.H. des BIP. Damit liegt Deutschland deutlich unter dem EU-28-Durchschnitt (mit 2,9 v.H.) und unter dem EWU19-Mittelwert (2,7 v.H.). Im Investitionsquotenvergleich rangiert die Bundesrepublik mit diesem Wert unter den 28 EU-Ländern auf Platz 25.

In ihrem makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren gegen Deutschland moniert die EU-Kommission daher auch: »Die öffentlichen Investitionen blieben nominal und real auf einem niedrigen Niveau und damit signifikant unter dem Durchschnittswert des Euro-Währungs-

<sup>44</sup> Die *Brutto-Markteinkommen* umfassen sämtliche Erwerbs- und Vermögenseinkommen. Enthalten sind hier die Gewinneinkommen aus selbständiger Tätigkeit, die Kapitaleinkommen einschließlich des Mietwerts der Eigentümerwohnung und die Arbeitnehmerentgelte einschließlich des Unternehmeranteils zur Sozialversicherung.

<sup>45</sup> Das *verfügbare Nettoeinkommen* ergibt sich aus dem Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialbeiträge und der Einkommensteuer. Das Bruttoeinkommen resultiert dabei aus dem Markteinkommen plus privater Renten und Transfers sowie sämtlicher monetärer staatlicher Sozialleistungen.

<sup>46</sup> DIW-Wochenbericht Nr. 8/2015, S. 155.

gebiets. (...) In jeweiligen Preisen wurde im Zeitraum 2010-2015 zwar ein moderates Wachstum der öffentlichen Investitionen von durchschnittlich 1,4 % des BIP verzeichnet, doch real sind die Investitionen in den letzten Jahren zurückgegangen.<sup>47</sup> Bezogen auf geplante Maßnahmen zur Investitionsbelegung im Zeitraum von 2016 bis 2018 urteilt die EU-Kommission: »Diese Maßnahmen scheinen immer noch keinen nachhaltigen Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen auszulösen und auch nicht den Infrastruktur- und Investitionsbedarf zu decken.«<sup>48</sup>

Die investive Zurückhaltung des Staates ist demnach keineswegs einem zu geringen Bedarf geschuldet. Ganz im Gegenteil, der Verfall der öffentlichen Infrastruktur, Defizite im Bildungsbereich<sup>49</sup> und der Gesundheitsversorgung zum Beispiel sprechen hier Bände. Sie ist primär Reflex der selbst auferlegten »Sparwut« (vgl. Kap. 6.2). Sollen bei Senkung der direkten Steuersätze und unzureichender Gegenfinanzierung durch ein Anheben indirekter Steuern die Haushalte konsolidiert werden, muss eben umso mehr auf der Ausgabenseite gespart werden. Da im konsumtiven Ausgabenbereich aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen und hoheitlicher Aufgaben oftmals wenig Spielraum dafür bleibt, werden dringend benötigte Investitionen auf die lange Bank geschoben.

Insgesamt setzen aber der private und der staatliche Investitionsattentismus letztlich die Zukunft des Landes aufs Spiel. Denn die Investitionen von heute sind der Kapitalbestand und das Wachstumspotenzial von morgen. Darüber hinaus bewirkt die Zurückhaltung einen binnenwirtschaftlichen Sparüberschuss, der mit verantwortlich für die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ist (vgl. Kap. 3.2).

### **Schattenseite Wettbewerbsmythos und Kapitalkonzentration**

Eine weitere neoliberale Mystifikation liefert die Wettbewerbsideologie. Für Adam Smith war Wettbewerb marktwirtschaftlich systemkonstituierend und damit nicht wegzudenken. Für Karl Marx folgte notwendigerweise aus dem kapitalistischen Konkurrenzprinzip immanent eine Konzentration und Zentralisation von Kapital, die den Wettbewerb schließlich immer mehr untermindert und letztlich durch marktbeherrschende und international agierende Konzerne beseitigt.

Dies bestätigt eindrucksvoll und erschreckend zugleich die empirische Studie der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich aus dem Jahr 2007, die zu dem

<sup>47</sup> EU-Kommission, Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Brüssel, 26.2.2016, S. 49.

<sup>48</sup> ebenda, S. 52.

<sup>49</sup> Die *Ausgaben für die Bildung* werden nur dann in der offiziellen Statistik als »Investition« behandelt, wenn sie den Charakter von Sachinvestitionen, wie beispielsweise Bauinvestitionen, haben. Aber auch beim Gebäudebestand und der Ausstattung von Bildungseinrichtungen gibt es einen erheblichen Nachholbedarf. Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, *Düstere Perspektiven für die Bildungsfinanzierung*, Memorandum 2014: Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln 2014, S. 245ff.

Ergebnis kommt, dass heute nur noch 147 Konzerne die Weltwirtschaft kontrollieren und unter ihnen die 50 mächtigsten Unternehmen fast ein exklusiver Club von Banken, Versicherungen und Fondsgesellschaften ist. Als einflussreichstes Unternehmen der Welt stellte sich dabei die britische Barclays Bank heraus.<sup>50</sup>

Zur heute erreichten Konzernmacht und ihrem missbräuchlichen Einsatz innerhalb der Wirtschaft, aber auch gegenüber dem Staat bzw. der Politik, weist jüngst ebenso in einem anschaulichen Sammelband *Attac Österreich* hin.<sup>51</sup> In der Einleitung, »Eine Welt der Konzerne«, heißt es: »Transnationale Konzerne<sup>52</sup> sind heute auf eine Art und Weise konzentriert und untereinander vernetzt, dass augenscheinlich diese Welt ihre Welt ist. (...) Dabei überflügeln diese Konzerne selbst das Bruttoinlandsprodukt (BIP) reicher Staaten: Der Umsatz von Royal Dutch Shell beispielsweise lag 2010 höher als das BIP Österreichs (...). Durch die EigentümerInnenstruktur sind diese Unternehmen der ‚Realwirtschaft‘ eng mit dem Finanzsektor verwoben: große Banken und Investmentfonds sind die wichtigsten EigentümerInnen global agierender Unternehmen – neben anderen Konzernen. Aus dieser Verflechtung gegenseitiger Beteiligungen entsteht ein engmaschiges Netzwerk aus wenigen individuellen ProfiteurInnen dieses Systems, was sich schließlich in der globalen Verteilung von Vermögen niederschlägt: Oxfam gab Anfang 2016 bekannt, dass nach einer aktuellen Studie das Vermögen der reichsten 62 Personen gleich groß ist wie der Besitz von 3,6 Milliarden Menschen zusammen – also wie jener der Hälfte der gesamten Weltbevölkerung. Dieses Vermögen der reichsten Personen ist zwischen 2010 und 2015, in einer Zeit allgemeiner wirtschaftlicher Krise, um 45 Prozent gestiegen, während der Wohlstand der unteren Hälfte um etwa 38 Prozent gefallen ist.«<sup>53</sup>

Wie kann angesichts dieser ernüchternden Befunde das Wettbewerbsprinzip als Mittelpunkt und Zielorientierung für alle Wirtschaftsakteure und sogar für die gesamte Gesellschaft erhoben werden? Wie kann man sich dann noch nahezu blind auf die selbstregulierende, disziplinierende Aussteuerung der Wirtschaft durch Wettbewerb verlassen?

Denn ohne Zweifel steht heute der Wettbewerbsimperativ mehr denn je im Zentrum der Wirtschaft und Politik, in Zeitungen, Büchern, Managementkursen und Hochschul-

<sup>50</sup> Vgl. Baumann, D., Schlandt, J., 147 Unternehmen kontrollieren die Welt, in: *Frankfurter Rundschau* vom 24.10.2011.

<sup>51</sup> *Attac Österreich* (Hrsg.), *Konzernmacht brechen! Von der Herrschaft des Kapitals zum Guten Leben für Alle*, Wien 2016. Vgl. in dem Buch auch den Beitrag von Bontrup, H.-J., *Wettbewerb und Macht in Deutschland – zwei Seiten einer Medaille*, S. 204ff.

<sup>52</sup> *Transnationale* oder auch *multinationale Konzerne* sind gekennzeichnet durch eine privatwirtschaftliche Organisation, die erstens einen nationalstaatlich überschreitenden Transfer von Gütern, Kapital und Arbeit auf Dauer betreibt, zweitens die Beschaffung von Rohstoffen (Materialien), die Produktion und den Absatz der Güter auf mehrere Länder verteilt und ausdehnt und drittens trotz der rechtlichen Selbstständigkeit der einzelnen nationalen Unternehmen im Konzern sowie der überwiegenden nationalen Profitaneignung von einer einheitlichen transnationalen Konzernzentrale wirtschaftlich-strategisch angesteuert werden.

<sup>53</sup> *Attac Österreich* (Hrsg.), *Konzernmacht brechen!*, a.a.O., S. 8, vgl. dazu auch die Briefe verschiedener Autoren (auch von Heinz-J. Bontrup) an die 62 reichsten Personen der Welt, in: *Ossietzky*, Heft 3/2016.

seminaren. »Der Kampf um die Wettbewerbsfähigkeit ist die am meisten debattierte wirtschaftliche Frage der letzten zwanzig Jahre«, stellt die »Gruppe von Lissabon« fest.<sup>54</sup> Dabei sind sich die Ökonomen bis heute nicht einmal einig, was überhaupt unter dem Ideal des Wettbewerbs zu verstehen ist.<sup>55</sup> So gibt es unterschiedliche mikroökonomische Wettbewerbstheorien, die von einer statischen vollkommenen und unvollkommenen Konkurrenz bis zu Vorstellungen von Wettbewerb als einen dynamischen Prozess von Vorstoß durch Innovation und Produktivität sowie nachfolgender Adaption und Marktpenetrierung in Raum und Zeit reichen.<sup>56</sup> Wettbewerb spielt auch in der Ordnungstheorie als konstitutiver Faktor eines marktwirtschaftlich-kapitalistischen Wirtschaftssystems sowie in der makroökonomischen Theorienbildung als Prämisse eine wesentliche Rolle und nimmt damit auf die aus der Theorie deduzierte Wirtschaftspolitik massiv Einfluss. Und nicht zuletzt wird Wettbewerb immer wieder als neoliberaler Kampfbegriff im Kontext einer weltweit globalisierten Wirtschaft erwähnt, in der die Konkurrenten auf ihre Wettbewerbsfähigkeit achten müssten.

Dabei erweist sich das immer wieder ostentativ und ideologisch in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien betonte Wettbewerbsmodell mehr als brüchig. Schon 1977 konstatierte daher Heidrun Abromeit: »Das entleerte Wettbewerbskonzept dient lediglich der verschleiernenden Rechtfertigung der Handlungsfreiheit von Privatunternehmen, ohne indessen eine Legitimation für diese Freiheit noch anbieten zu können.«<sup>57</sup> Und die Gruppe von Lissabon hat bezüglich einer heute völlig entfesselten Wettbewerbsideologie vier Grenzen des Wettbewerbs bzw. einer Wettbewerbsfähigkeit herausgearbeitet: »Das erste Ergebnis der Ideologie des Wettbewerbskriegs ist, daß ‚Nordamerikaner, Europäer und Japaner den Wettbewerb zu Lasten der sozial schwächsten in ihren Ländern führen‘. Kürzlich hat ein Anhänger der Wettbewerbsideologie dieselbe Idee anders ausgedrückt. Er stellte die Frage, wie britische Firmen mit Südkorea, Indonesien oder China noch konkurrieren könnten, wenn die soziale Sicherheit nicht weiter abgebaut würde und die Löhne weiterhin 30-, 40- oder 50fach höher lägen als in den asiatischen Ländern. Ein zweites Resultat der Wettbewerbsideologie ist, daß der Wert der Wettbewerbsfähigkeit, wenn jeder gegen jeden konkurriert, am Ende verlorengeht. Wir können nicht, jeder gegen jeden wettbewerbsfähig sein. Wenn jeder mit jedem konkurriert, wird das Gesamtsystem früher oder später kollabieren. Der dritte Effekt der Wettbewerbsideo-

logie ist Einseitigkeit. Sie nimmt nur eine Dimension der Human- und Sozialgeschichte wahr – den Geist des Wettbewerbs. Dieser Geist der Konkurrenz und der Aggression ist ein kräftiger Motor für Handlungen, Motivation und Innovation. Er läuft jedoch nicht unabhängig von anderen Antriebskräften, wie dem Geist der Kooperation und der Solidarität. Ein viertes Ergebnis der Wettbewerbsideologie ist der Reduktionismus und der sektiererische Fundamentalismus. Die Ideologie ist nicht nur einseitig – sie sieht auch noch schlecht. Sie nimmt die wenigen Dinge, die sie erkennt, nicht im richtigen Maßstab wahr. Wettbewerbsfähigkeit reduziert die gesamte *conditio humana* auf die Einstellungen und Verhaltensformen des ‚homo oeconomicus‘ als ‚homo competitor‘. Für sie haben Erkenntnisse, Überzeugungen und Verhaltensweisen keinen Wert, sofern sie nicht der Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet und von ihr legitimiert werden – anderenfalls sind sie für die Wirtschaft irrelevant.«<sup>58</sup>

Anhaltende angebots- und nachfragebedingte sowie internationale Marktanpassungen, die in den letzten zwanzig Jahren mit stark ausgeprägten Konzentrations- und Zentralisationsprozessen einhergingen, belegen die wettbewerbsimmanente Tendenz zur Marktvermachtung weltweit. Allein von 2008 bis 2015 kam es hier zu 630.987 Fusionen und Übernahmen von Unternehmensteilen. Das waren pro Jahr im Durchschnitt 78.873 Zusammenschlüsse bzw. Aufkäufe von Unternehmen. Das Wert-Volumen lag zusammen bei gut 32,7 Billionen US-Dollar. Pro Fusion waren das im Durchschnitt 51,9 Mio. Dollar (vgl. Tab. 10).

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

**Tab. 10: Weltweite Fusionen**

Quelle: Statista, Unternehmensfusionen weltweit.

Auch in Deutschland sind seit langem ein »Fusionsfieber« und damit eine Zentralisation von Kapital zu beobachten. Seit Einführung der so genannten vorbeugenden Fusionskontrolle im Jahr 1973 wurden beim Bundeskartellamt bis 2014 insgesamt 47.166 Fusionen angezeigt und vollzogen. Das sind jahresdurchschnittlich fast 1.200 Zusammenschlüsse. Im selben Zeitraum wurden aber lediglich 179 oder jahresdurchschnittlich 5 Fusionen untersagt. Davon sind sogar nur 121 Verfahren bestandskräftig und 54

<sup>54</sup> Die »Gruppe aus Lissabon« besteht aus renommierten Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen sowie aus politischen und ökonomischen Praktikern aus Westeuropa, Japan und Nordamerika mit Erfahrungen in internationalen Organisationen, Regierungen und Unternehmen. Die Gruppe, die ihre Arbeit 1992 in Lissabon begann, wurde von Riccardo Petrella, Professor an der Universität Louvain, Belgien, und ehemaliger Leiter des FAST-Programms (Forecasting and Assessment in Science and Technology) der Europäischen Kommission ins Leben gerufen.

<sup>55</sup> Vgl. dazu ausführlich: Bontrup, H.-J., Wettbewerb und Wirtschaftsmacht – Theorie und Realität, in: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung, Heft 57/2004, S. 38ff., sowie Bontrup, H.-J., Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft? Marktwirtschaftliche Ordnung, Wettbewerb und Wirtschaftsmacht, Bergkamen 2012.

<sup>56</sup> Vgl. dazu ausführlich: Olten, R., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München Wien 1995.

<sup>57</sup> Vgl. Abromeit, H., Wettbewerb, in: Gert von Eynern, Carl Böhret, Wörterbuch zur politischen Ökonomie, 2. Aufl., Opladen 1977, S. 559.

<sup>58</sup> Die Gruppe von Lissabon (Hrsg.), Grenzen des Wettbewerbs, a.a.O., S. 137ff.

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

**Tab. 11: Differenzierte Fusionsentwicklung in Deutschland seit 1973**

\* ab 1991 Gesamtdeutschland.

Quelle: Diverse Kartellamtsberichte und eigene Berechnungen.

Verfahren bei Gericht wieder aufgehoben worden. Vier vom Bundeskartellamt untersagte Fusionen sind noch rechtsstreitig und damit im Ausgang offen.<sup>59</sup> Ein besonders krasser und hier hervorzuhebender Fusionsfall war dabei der 2002 erfolgte Zusammenschluss von Unternehmen am deutschen Mineralölmarkt. Hier boten damals noch zehn Anbieter an ca. 11.000 Tankstellen Autokraftstoffe an. Von den sechs größten Anbieter fusionierten dann Aral und BP sowie DEA und Shell. Diese Fusionen hätten auch nicht mit Auflagen genehmigt werden dürfen.<sup>60</sup> Eine umfangreiche empirische Sektorenuntersuchung des Bundeskartellamts hat hier nun im Nachgang ergeben, dass die Mineralölkonzerne an den Tankstellen über eine eindeutig marktbeherrschende Stellung verfügen und ein ausbeuterisches oligopolistisches Preis(-Parallelverhalten) an den Tag legen.<sup>61</sup> Bis heute hat darauf die Politik aber skandalöserweise nicht reagiert.

Bevor die vollständige Fusionsentwicklung in Deutschland von 1973 bis heute im Folgenden aufgezeigt werden soll, muss zum besseren Verständnis noch eine Abgrenzung der Fusionen nach Produktionsstufen vorgenommen werden. Dabei spricht man von einer horizontalen Konzentration, wenn es zu einem Zusammenschluss von Unternehmen der gleichen Produktionsstufe kommt; z.B. wenn sich mehrere Automobilhersteller zusammenschließen. Vertikale Fusionen liegen vor, wenn sich Unternehmen auf vor- und/oder nachgelagerten Produktionsstufen zusammenfinden. Beispiel: Stahl- und Automobilunternehmen. Der Grund für dieses unterschiedliche externe Unternehmenswachstum ist in fast allen Fällen der Gleiche: Es geht um die Steigerung der Marktanteile zur Eliminierung unerwünschten Wettbewerbs und gleichzeitig um Kostensenkung zur Erhöhung der Gewinne und der Rentabilitäten – in der Regel in erster Linie realisiert durch die Freisetzung von Mitarbeitern. Dies schließt natürlich nicht aus, dass die Kostensenkungen nicht auch (noch) für Preissenkungen im Absatzwettbewerb eingesetzt werden (müssen); dies aber nicht zur Befriedigung der Nachfrager mit niedrigen Produktpreisen, sondern zur weiteren Bekämpfung

unliebsamer Konkurrenten auf der Marktnebenseite, um somit endgültig die Marktbeherrschung zu erlangen. Bei der diagonalen Fusion kommt es zu Unternehmenszusammenschlüssen, bei denen die Unternehmen verschiedenen Produktionsstufen und Branchen angehören. So schließen sich beispielsweise Unternehmen aus der Stahl- und Automobilbranche mit Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie und vielleicht noch zusätzlich mit Reedereien zusammen. Der wesentliche Grund für solche Fusionen liegt neben einer Risikostreuung des angelegten Kapitals über mehrere Branchen auch in der Gefahr einer potentiellen Überakkumulation. Zu einer solchen kommt es, wenn die realisierten Gewinne aus einer Branche in derselben Branche wieder in Realaktiva (Maschinen, Gebäude u.a.) angelegt, nicht mehr die gewünschten (angestrebten) Rentabilitäten gewährleisten. Die Gewinne werden dann entweder in Finanzaktiva (Wertpapiere, Aktien u.a.) gehalten oder in anderen Branchen investiert bzw. zum Kauf von Unternehmen benutzt.

Dazu nur ein praktischer Fall: So erklärte in einem Interview mit der Wirtschaftswoche Dirk Rossmann, Eigentümer der zweitgrößten Drogeriekette Deutschlands, dass er eine »Rossmann Beteiligungsgesellschaft« unterhält, »die direkt und indirekt an 100 Unternehmen beteiligt ist, darunter etwa Kunststoffhersteller Simona und die Molkerei Schwälbchen. Wir investieren als Familie auch jedes Jahr in rund 20 Gewerbeimmobilien, und ich bin in größerem Umfang an der Börse aktiv. Ich halte seit ein paar Jahren Anteile an der Deutschen Beteiligungs AG. Nach dem Brexit-Votum der Briten habe ich zum Beispiel für einen größeren Betrag BMW- und Daimler-Aktien gekauft.«<sup>62</sup>

Bei den Fusionen in Deutschland überwiegt jedoch nicht der diagonale Zusammenschluss, sondern mit einem Anteil von fast 80 Prozent an den gesamten Fusionen eindeutig die horizontale Fusion. Seit dem Beschluss des EU-Ministerrats vom Februar 1986, bis Ende 1992 einen gemeinsamen Europäischen Binnenmarkt herzustellen, ist es hier zu einer verstärkten Fusionswelle in Deutschland gekommen. Zusätzlich angeheizt wurde die Fusionsspirale durch die deutsche Wiedervereinigung und die 1992 in Maastricht beschlossene Europäische Währungsunion mit der Einführung des Euros. Im Zeitraum von 1973 bis

<sup>59</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2013/2014, Bundestags-Drucksache 18/5210.

<sup>60</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Die vier von den Tankstellen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4/2002, S. 405ff.

<sup>61</sup> Vgl. Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht, Bonn 2011. Vgl. dazu auch Bontrup, H.-J., Unmut an den Tankstellen, in: ifo Schnelldienst, Heft 11/2012, S. 12ff.

<sup>62</sup> Rossmann, D., »An Persil verdienen wir keinen Cent«, Interview in Wirtschaftswoche Nr. 29 vom 15.07.2016, S. 42f.

	Sitz	Umsatz	Gewinn	Umsatzrendite	Beschäftigte	Umsatz/ Beschäftigten	Branche
		in Mio. €	in Mio. €	in v.H.		in €	
Volkswagen AG	Wolfsburg	202.458	11.068	5,5	592.586	341.652	Automobil
Daimler AG	Stuttgart	129.872	7.290	5,6	279.972	463.875	Automobil
E.ON AG	Düsseldorf	111.556	-3.130	-2,8	58.503	1.906.842	Energie
BMW AG	München	80.401	5.817	7,2	116.324	691.182	Automobil
Schwarz Beteiligungs GmbH	Neckarsulm	79.300	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	Lebensmitteleinzelhandel
BASF SE	Ludwigshafen	74.326	5.492	7,4	113.292	656.057	Chemie
Siemens AG	München	71.920	3.786	5,3	357.000	201.457	Elektronik
Metro AG	Düsseldorf	63.035	673	1,1	249.150	253.000	Handel
Deutsche Telekom AG	Bonn	62.035	3.244	5,2	227.811	272.309	Telekom
Lidl Stiftung & Co. KG	Neckarsulm	59.000	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	Lebensmitteleinzelhandel
Summe		933.903					

	BIP in Mio. €
Finnland	204.000
Irland	185.400
Griechenland	179.000
Ungarn	103.300
Slowakische Republik	75.200
Kroatien	43.100
Slowenien	37.200
Litauen	36.300
Lettland	24.100
Estland	19.500
Zypern	17.500
Malta	8.000
Summe	932.600

**Tab. 12: Die 10 größten deutschen Unternehmen**  
Daten von 2014.

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

1985, also vor Verkündung des Binnenmarktes, kam es insgesamt zu 6.586 Fusionen, jahresdurchschnittlich waren das gut 506 Fälle, während sich im Zeitraum von 1986 bis 1990, nach der EU-Entscheidung für einen Binnenmarkt (Wirtschaftsunion), aber noch vor der deutschen Wiedervereinigung, insgesamt 5.810 Unternehmen zusammengeschlossen haben, was jahresdurchschnittlich 1.162 Fusionen oder eine Steigerungsrate von 129,6 Prozent (!) entspricht (vgl. Tab. 11). Nach der Wiedervereinigung und der Festlegung der Europäischen Währungsunion mit der Euro-Einführung verschärfte sich dann noch einmal der Fusionsauftrieb. Insgesamt belegen hier die nüchternen Zahlen ein völliges Versagen der so genannten »vorbeugenden Fusionskontrolle« in Deutschland.

So verwundert dann auch nicht mehr der ökonomische Tatbestand, dass 2014 allein die 10 größten Unternehmen in Deutschland, an der Spitze der skandalumwobene VW-Konzern, zusammen auf einen Umsatz von 933 Mrd. EUR kamen. Dieser Umsatz war in etwa so viel wie das Bruttoinlandsprodukt von 12 EU-Ländern zusammen (vgl. Tab. 10). Im Vergleich mit dem Bruttoinlandsprodukt Deutschlands entsprach der Umsatz der 10 größten Unternehmen 32 Prozent. Dies zeigt nicht nur die gegebene Größe und Macht von 10 Konzernen in Deutschland, sondern auch, dass dies nichts mehr mit einer Marktwirtschaft zu tun hat. Wir sollten realistisch von einer Machtwirtschaft sprechen.

Und auch das passt ins Thema: Gerade haben Forscher der Universität Amsterdam festgestellt, dass große

Fondsgesellschaften mit beeindruckenden Wachstumszahlen auf dem Vormarsch sind. Hier kommt es zu einer »schwindelerregenden Konzentration von Kapital«, stellt das FDP-Präsidiumsmitglied und Abgeordneter im Europaparlament, Michael Theurer, den Bericht der Amsterdamer Forscher zitierend fest. »Alleine der Branchenprimus Blackrock verfügt über etwa 4,7 Billionen US-Dollar, das ist mehr als die deutsche Wirtschaftsleistung eines ganzen Jahres. (...) Blackrock, Vanguard und State Street (weitere große Fondsgesellschaften, d.V.), würde man sie als Einheit zusammenfassen, (wären) bei etwas über 40 Prozent der börsennotierten US-Unternehmen größte Anteilseigner. An jedem einzelnen der DAX-30-Unternehmen, von BASF über Deutsche Telekom bis Siemens, sind die Amerikaner beteiligt, meistens zwischen fünf bis sieben Prozent. Das verwaltete Vermögen der Top Ten insgesamt übersteigt das BIP der EU.«<sup>63</sup> Theurer ist zuzustimmen, wenn er schreibt: »Diese gigantische Bündelung von Kapital und Macht wirft Fragen auf, etwa nach dem Machtgefüge in einer Demokratie, nach Transparenz, Interessenkonflikten, nach der Systemrelevanz – sind Blackrock & Co ‚too big to fail‘? – und der Einschränkung des Wettbewerbs. Es ist höchste Zeit, dass diese Zusammenhänge im europäischen Rahmen genauer unter die Lupe genommen werden. Gesetzgeber und Kartellbehörden müssen sich mit dem Thema befassen, denn bisher flogen die Fonds offensichtlich unter dem Radar.«<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Theurer, M., Auf Megafonds achten, in: Frankfurter Rundschau vom 21. September 2016, S. 10.

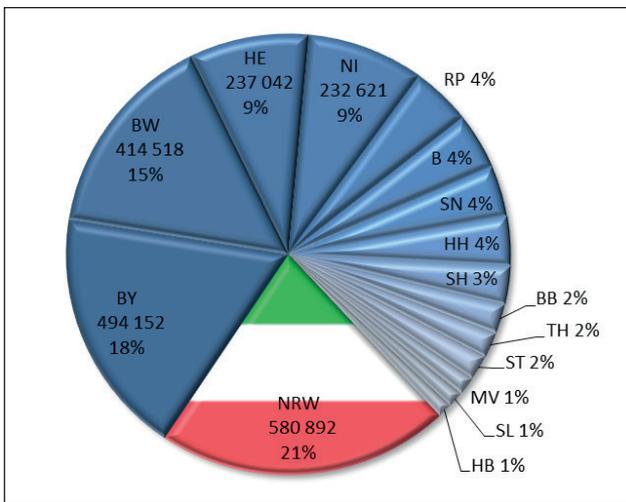
<sup>64</sup> Ebenda, S. 10

# Notwendigkeit einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung in NRW

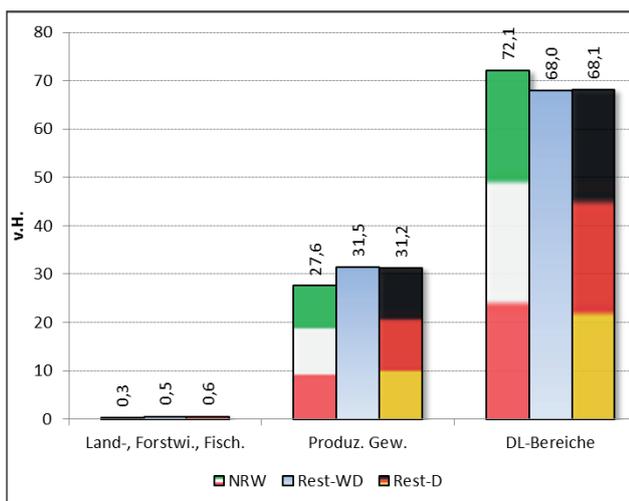
Vor dem bisher allgemein geschilderten Hintergrund in Deutschland gilt es nun, regionale Besonderheiten und Defizite herauszuarbeiten, die sich im zuvor skizzierten gesamtwirtschaftlichen Umfeld ergeben haben. Der Blick richtet sich dabei konkret auf die Beispielregion Nordrhein-Westfalen.

## Wirtschaftliche Bedeutung und Wirtschaftsstruktur NRW's

Sowohl gemessen an der Bruttowertschöpfung, als auch am Bruttoinlandsprodukt (BIP)<sup>65</sup> und an der Beschäftigung ragt das zugleich mit einem Bevölkerungsanteil von etwa 22 v.H. einwohnerstärkste Flächenland der Bundesrepublik aus dem Kreis aller Bundesländer

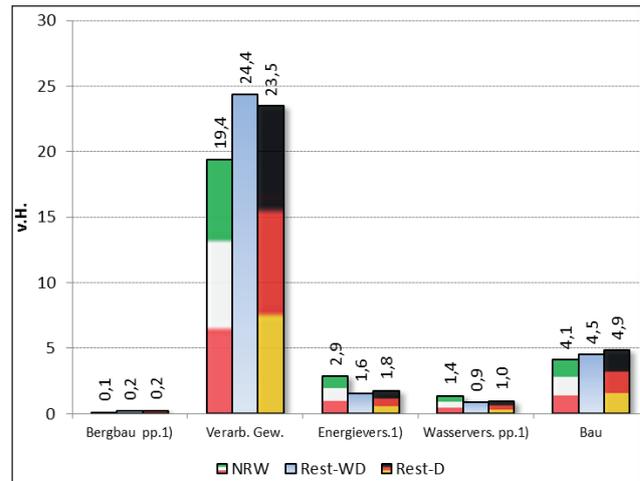


**Abb. 7: Wertschöpfungsanteile der Bundesländer**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; in Mio. EUR; Stand: 2015.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1.

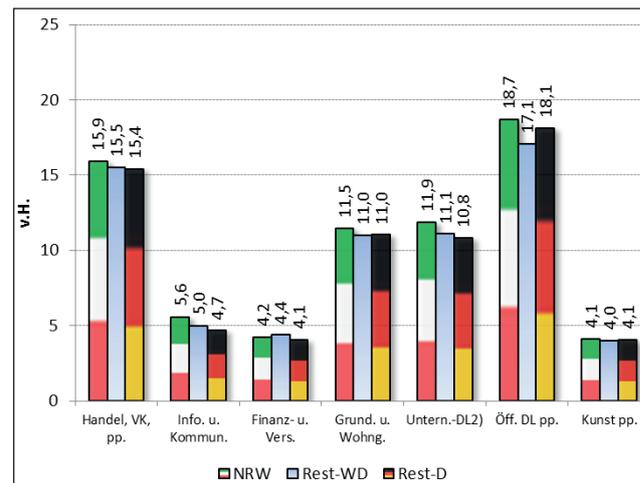


**Abb. 8: Wertschöpfungsstruktur**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; Stand 2015.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.

<sup>65</sup> Die Aufteilung des Bruttoinlandsproduktes auf die Länder ist hier zwar nicht explizit abgebildet, sie unterscheidet sich jedoch nur marginal in den Nachkommastellen von den Prozentangaben bei der Wertschöpfung.



**Abb. 9: Wertschöpfungsanteile Produzierendes Gewerbe**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; Stand: 2015 bzw. 1) 2013.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.



**Abb. 10: Wertschöpfungsanteile Dienstleistungsbereiche**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; Stand 2014.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.

deutlich heraus (vgl. Abb. 7). Mehr als ein Fünftel aller in Deutschland erzeugten Werte werden in NRW hergestellt. Bayern und Baden-Württemberg folgen auf Platz zwei und drei, allerdings mit spürbarem Abstand. Ähnlich bedeutsam ist der Wirtschaftsstandort NRW mit Blick auf den Arbeitsmarkt. Jeder fünfte in Deutschland beschäftigte Arbeitnehmer findet hier eine Beschäftigung.

Bei einer Bruttowertschöpfung von rund 581 Mrd. EUR im Jahr 2015 dominiert in NRW der tertiäre Sektor mit einem Anteil von gut 72 v.H., gefolgt vom produzierenden Gewerbe dessen Anteil deutlich über einem Viertel liegt (vgl. Abb. 8). Der primäre Sektor

		Wertschöpfungsanteile in v.H. bzw. PPK								
		VGR-Revision 2005			VGR-Revision 2014				VÄ in PPK	
Sektor	Region	1970	1980	1990	1991	2000	2010	2015	1970 - 2015	1991 - 2015
Landwirtschaft pp.	NRW	1,8	1,2	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3	-1,5	-0,3
	Rest-WD	3,9	2,5	1,6	1,2	1,1	0,7	0,5	-3,4	-0,7
	Rest-D	-	-	-	1,4	1,2	0,8	0,6	-	-0,7
Produz. Gewerbe	NRW	52,4	43,2	39,1	38,3	30,3	29,0	27,6	-24,8	-10,8
	Rest-WD	46,7	40,5	37,1	36,6	31,3	30,7	31,5	-15,2	-5,1
	Rest-D	-	-	-	36,4	30,9	30,5	31,2	-	-5,2
Dienstleistungen	NRW	45,9	55,6	60,2	61,1	69,1	70,5	72,1	26,3	11,1
	Rest-WD	49,4	56,9	61,3	62,2	67,7	68,6	68,0	18,6	5,8
	Rest-D	-	-	-	62,2	67,9	68,7	68,1	-	5,9

**Tab. 13: Strukturwandel in der Wertschöpfung im Längs- und Querschnittvergleich**

Nominale Bruttowertschöpfung. Die durchschnittlichen Wachstumsraten für 1970 – 1991 (bzw. 1991 – 2015) wurden nach einheitlichen Daten der Revision 2005 (bzw. der Revision 2014) berechnet. Aus der Verkettung beider Zeiträume wurde dann die durchschnittliche Wachstumsrate für 1970 – 2015 bestimmt.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

hat, relativ gesehen, eine verschwindend geringe Bedeutung. Auffällig im Vergleich mit den restlichen Bundesländern ist, dass NRW zwar in seiner absoluten Bedeutung als Industriestandort bezeichnet werden kann. Das Produzierende Gewerbe in NRW liegt mit einer Wertschöpfung von gut 160 Mrd. EUR hinter Bayern (ca. 170 Mrd. EUR) und Baden-Württemberg (166 Mrd. EUR) immerhin auf Platz drei im Ländervergleich. In der Wertschöpfungszusammensetzung erzeugt der Dienstleistungssektor aber nicht nur 2,6-mal so viele Werte wie das Produzierende Gewerbe, sondern die Dienstleistungslastigkeit ist sogar um 4 Prozentpunkte höher als in Rest-Deutschland bzw. in den anderen westdeutschen Ländern.

Innerhalb des Produzierenden Gewerbes dominiert – wie in Rest-Deutschland bzw. Rest-Westdeutschland – das sehr breit gefächerte Verarbeitende Gewerbe (vgl. Abb. 9). Verglichen mit dem Rest der Bundesrepublik bzw. den restlichen westdeutschen Ländern ist es in NRW mit einem Unterschied von gut 4 bzw. 5 Prozentpunkten aber deutlich unterrepräsentiert. Dafür weist aber die Energieversorgungsbranche in NRW einen überdurchschnittlichen Wertschöpfungsanteil auf.

Im Dienstleistungssegment sind die Wertschöpfungsanteile in allen hier ausgewiesenen Branchen NRW höher als im restlichen Teil Deutschlands (vgl. Abb. 10). Besonders ausgeprägt ist der relative Vorsprung bei den Unternehmensdienstleistungen und im Bereich der Informations- und Kommunikationsdienstleistungen. Auch im Sektor Öffentliche Dienstleistungen pp. ist ein überdurchschnittlich hoher Wertschöpfungsanteil in NRW zu verzeichnen, insbesondere im Vergleich zu den restlichen Bundesländern aus Westdeutschland.

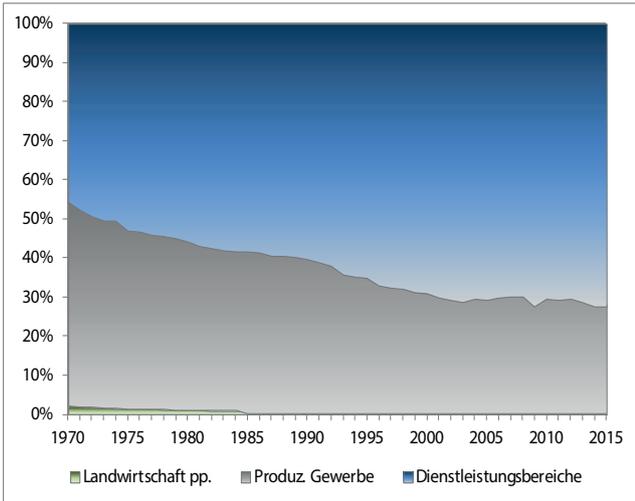
## Dynamikvergleiche der Wirtschaft NRW's

### Strukturwandel

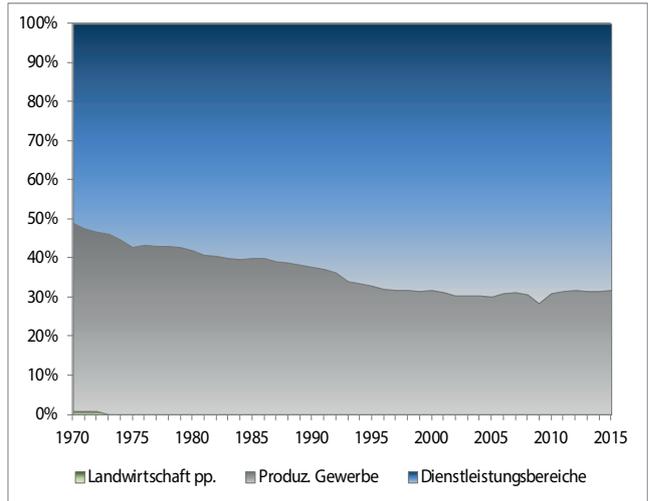
Typischerweise durchleben Industrieländer mit fortschreitender Entwicklung einen Strukturwandel, welcher der »Drei-Sektoren-Hypothese« von Fischer, Clark und Fourastié folgt. Auch der große britische Ökonom John Maynard Keynes hat darauf in seinen stagnationstheoretischen Überlegungen zur langfristigen kapitalistischen Entwicklung hingewiesen.<sup>66</sup> Nachdem in der Aufbauphase der Wertschöpfungsprozess stark durch die Landwirtschaft geprägt wurde, wird demnach dieser Sektor in seiner relativen Bedeutung allmählich durch das Produzierende Gewerbe verdrängt. Anschließend verlagert sich der Schwerpunkt der Wertschöpfung immer mehr vom sekundären in den dann dominierenden tertiären Sektor. Der bekannte Ökonom Karl Georg Zinn bemerkt dazu kritisch: »Fourastié meinte, das sich Dienstleistungen nicht rationalisieren ließen und daher auch kein Produktivitätswachstum im tertiären Sektor stattfinden würde. Auf dieser Annahme gründend prognostizierte er nicht nur den Weg in die Dienstleistungsgesellschaft – diese Prognose ist eingetroffen –, sondern er glaubte auch, dass der Dienstleistungssektor alle Arbeitskräfte aufnehmen könnte, die in

<sup>66</sup> Vgl. Walterskirchen, E.: Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung, in: Chaloupek, G., Marterbauer, M., (Hrsg.), 75 Jahre General Theory of Employment, Interest, and Money (Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 17), Wien 2012, S. 131ff., vgl. dazu auch: Zinn, K. G., Keynes' Wachstumskepsis auf lange Sicht. Darstellung und Überlegungen zu ihrer aktuellen Relevanz, in: Jürgen Kromphardt (Hrsg.): Weiterentwicklung der Keynes'schen Theorie und empirische Analysen, Marburg 2013, S. 75ff., Reuter, N., Ökonomik der »Langen Frist«. Zur Evolution der wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften (Habilitationsschrift), Marburg 2000 sowie ders. Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief, 2. Aufl., Marburg 2007.

NRW



Rest-WD



**Abb. 11: Strukturwandelvergleich**

Anteile an nominaler Bruttowertschöpfung der Region.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

		Erwerbstätigenanteile in v.H.								
		VGR-Revision 2005			VGR-Revision 2014				VÄ in PPK	
Sektor	Region	1970	1980	1990	1991	2000	2010	2015	1970 - 2015	1991 - 2015
Landwirtschaft pp.	NRW	3,6	2,4	1,9	1,4	1,0	0,9	0,9	-2,6	-0,4
	Rest-WD	10,2	6,1	4,0	3,0	2,0	1,7	1,5	-8,7	-1,5
	Rest-D	-	-	-	3,5	2,1	1,8	1,6	-	-1,8
Produz. Gewerbe	NRW	52,8	44,7	38,6	37,0	28,3	23,2	22,8	-30,0	-14,2
	Rest-WD	44,2	39,8	35,9	34,3	28,4	24,8	24,7	-19,5	-9,6
	Rest-D	-	-	-	35,4	28,5	24,8	24,9	-	-10,5
Dienstleistungen	NRW	43,6	52,9	59,5	61,6	70,7	75,8	76,2	32,6	14,6
	Rest-WD	45,6	54,1	60,1	62,6	69,5	73,5	73,8	28,1	11,1
	Rest-D	-	-	-	61,2	69,4	73,4	73,5	-	12,4

**Tab. 14: Strukturwandel in der Beschäftigung im Längs- und Querschnittvergleich**

Erwerbstätige nach Inlandskonzept.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

der Landwirtschaft und Industrie keine Beschäftigung mehr finden. Abgesehen davon, dass Fourastié die Einkommenselastizität der Dienstleistungsnachfrage überschätzte und nicht berücksichtigte, dass steigende Einkommen auch für die Vermögensbildung verwendet werden können und dann erst einmal als Nachfrage ausfallen, erwiesen sich etliche Dienstleistungsbereiche dem technischen Fortschritt doch zugänglich. Inzwischen werden auch im Dienstleistungssektor kräftig Arbeitsplätze wegrationalisiert.<sup>67</sup>

Diese Entwicklung insgesamt, also nicht nur der Übergang in eine Dienstleistungsgesellschaft, sondern auch eine diesen Trend überlagernde Wegrationalisierung von Beschäftigung, zeichnet sich zwischen 1970 und 2015 auch in der Bundesrepublik und in NRW ab

(vgl. Tab. 13). Dabei ist der Prozess der De-Industrialisierung – im Sinne eines relativen Bedeutungsverlustes – in NRW sogar besonders ausgeprägt (vgl. Abb. 11). Von 1970 bis 2015 hat sich der Wertschöpfungsanteil des Produzierenden Sektors ausgehend von einem um knapp 6 PPK über dem Anteil in den restlichen westdeutschen Bundesländern liegenden Wert nahezu halbiert, während in der Referenzgruppe ein Anteilsrückgang von nur rund einem Drittel vorliegt. Der stärkste Rückgang fällt dabei in die Phase der 1970er Jahre. In dieser Dekade wurden gut 9 PPK eingebüßt, in den 80er Jahren gingen etwa 4 PPK und in den 90er Jahren knapp 9 PPK verloren. In den 2000er Jahren hat sich der Bedeutungsverlust wieder verlangsamt, innerhalb von 15 Jahren reduzierte sich der Anteil um nur knapp 3 v.H.

Von 1970 bis 2015 büßte der primäre Sektor in NRW, der aber bereits 1970 nur mit einem 1,8-Prozentanteil und

<sup>67</sup> Zinn, K. G., Zukunftswissen. Die nächsten zehn Jahre im Blick der Politischen Ökonomie, Hamburg 2002, S. 68f.

damit er unterdurchschnittlich stark vertreten war, so sehr an Stellenwert ein, dass er fast bedeutungslos für die Wertschöpfung geworden ist. Aufgrund der zahlenmäßig geringen Veränderung hier, ergeben sich für den Dienstleistungssektor NRW's Anteilsveränderungen, die mehr oder weniger spiegelbildlich zu denen im sekundären Sektor verlaufen. In der Periode von 1970 bis 2015 legte die anteilmäßige Bedeutung des tertiären Sektors um über 26 PPK und damit deutlich stärker als in den restlichen Bundesländern Westdeutschlands zu, so dass er bereits seit den 1980er Jahren den sekundären Sektor überflügelt hat.

Bezogen auf die Erwerbstätigenstrukturen ergibt sich ein ähnliches Strukturwandelmuster (vgl. Tab. 14). In allen Vergleichsregionen ist der Erwerbstätigenanteil der primären und des sekundären Sektors seit den 1970er Jahren stark rückläufig. Im Quervergleich ist die Verschiebung der Bedeutung vom Produzierenden Gewerbe in den Dienstleistungsbereich hinein in NRW aber wesentlich ausgeprägter als im Rest der Republik. Waren 1970 noch deutlich über die Hälfte der Erwerbstätigen im Produzierenden Gewerbe aktiv, so sind es mittlerweile nur noch knapp 23 v.H. Mit einem Minus von 30 PPK fällt der Bedeutungsabbau um mehr als 10 PPK höher als in den restlichen Ländern Westdeutschlands aus. Entsprechend hat der Stellenwert des tertiären Sektors als Beschäftigungsplattform in NRW auch besonders stark zugenommen, wobei der Zugewinn in NRW zum allergrößten Teil aus einer Verschiebung aus dem sekundären Sektor stammt, während im Rest (West-)Deutschlands noch nennenswerte Verschiebungen aus dem primären Sektor hinzukommen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei fast zu vernachlässigender Relevanz des primären Sektors der Strukturwandelprozess in Form einer De-Industrialisierung auf der einen Seite und dem Weg in eine Dienstleistungsgesellschaft auf der anderen Seite in NRW wesentlich ausgeprägter erfolgte als im Rest der Republik.

Dahinter stehen ganz wesentlich die Strukturkrisen.<sup>68</sup> Im frühen 19. Jahrhundert siedelte sich vor dem Hintergrund der Kohlevorkommen die Schwerindustrie in NRW an. Kohle und Stahl waren lange Zeit die Grundlage für die wirtschaftliche Prosperität der Region. Nach dem zweiten Weltkrieg kam es dann noch im Zuge des Wiederaufbaus zu einer starken Belebung der Produktion. Aber bereits Anfang der 1960er Jahre geriet der Bergbau in eine erste Krise. Zunehmende Konkurrenz durch Ölimporte und ausländische Steinkohle, aber auch eine abnehmende Nachfrage durch verstärkte Braunkohlenverstromung und den Einstieg in die Kernkraft führten zu einer Übersättigung des regional stark auf das Ruhrgebiet konzentrierten Marktes.

Ende der 1960er Jahre, besonders aber in den 1970er Jahren kam die Stahlkrise hinzu.<sup>69</sup> Angesichts weltweiter Überkapazitäten als Folge neuer weltweiter Konkurrenz insbesondere in der Massenstahlproduktion und der Substitution durch Leichtbau und Kunststoffe, aber auch vor dem Hintergrund deutlich steigender Energiepreise als Folge der Erdölkrisen entstand ein ruinöser Wettbewerb, der letztlich mit der Schließung zahlreicher ebenfalls regional stark auf das Ruhrgebiet konzentrierter Produktionsstandorte einherging. Dabei forcierte die Stahlkrise letztlich noch die Kohlekrise. Aufgrund der engen Verflechtungen zum Montanbereich wurden dann auch die Zulieferer in eine Abwärtsspirale hineingezogen. Analysen des Rheinischen Instituts für Wirtschaftsforschung gingen davon aus, dass mit jedem in der Stahlindustrie abgebauten Arbeitsplatz, 1,7 weitere Arbeitsplätze verloren gingen.<sup>70</sup> So geriet auch der zum Teil der Stahlindustrie und dem Bergbau zuliefernde Maschinenbau spätestens ab den 1990er Jahren in eine Strukturkrise.

Zwischenzeitlich entstanden im Verarbeitenden Gewerbe zwar auch neue Wachstumsmotoren. So siedelten sich – vornehmlich allerdings außerhalb des Ruhrgebietes – Unternehmen des Fahrzeugbaus und der Elektrotechnik an. Vor dem Hintergrund gesättigter Märkte und neuer Konkurrenten aus dem Ausland erlitten dann aber auch diese Branchen in den 1980er und 1990er Jahren einen erheblichen Einbruch.

Zudem hinterließ auch die schrittweise Verdrängung der Textilindustrie seit den 1960er Jahren infolge der Internationalisierung der Produktion nachhaltige Spuren in NRW und hier vor allem im Bergischen Land und in Ostwestfalen-Lippe sowie im Münsterland. Zunehmend problematisch wurde ab den 1980er Jahren auch die Situation in der Chemieindustrie.

### **Wirtschaftsdynamik und Wirtschaftsstärke NRW's**

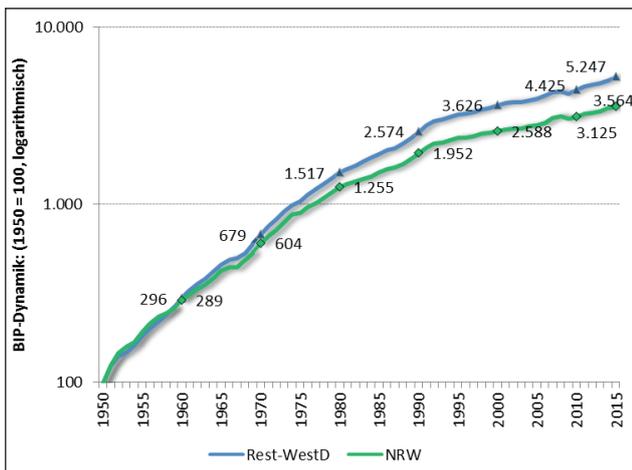
#### **Historischer Rückblick (1950 bis 2015)**

Will man einen Eindruck zur langfristigen Wirtschaftsdynamik NRW's seit Bestehen der Bundesrepublik gewinnen, bietet die offizielle Statistik nicht allzu viele gesamtwirtschaftliche Aggregate an, auf die sich eine solche Betrachtung stützen könnte. Als seit 1950 durchgängige Zahlenreihe liegt immerhin das nominale BIP vor. Zwar ergaben sich im Laufe der Jahrzehnte mehrere Erfassungsbrüche. Jedoch überschneiden sich um derartige Erfassungsbrüche herum die Datenangaben aus den alten und den neuen Methoden in Form eines Doppelnachweises, so dass sich für das Überschneidungsjahr Wachstumsraten bilden lassen, die nicht durch einen Zeitreihensprung infolge veränderter Erfassungsmethoden beeinträchtigt sind. Auf der Basis

<sup>68</sup> Vgl. Amend, E, Bauer, F., Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Nordrhein-Westfalen, IAB regional, Nr. 01/2005.

<sup>69</sup> Vgl. dazu ausführlich: Ruhr-Universität Bochum, IG Metall: Ringvorlesung 1978/79: Stahlkrise des Ruhrgebiets? Frankfurt a. M. 1979, Bünnig, J., Hartmann, J., Höffkes, J., Jäger, S., Stahlkrise, Regionalkrise. Ursachen, Verlauf und regionale Auswirkungen der Stahlkrise, Duisburg 1983, Bierwirth, W., König, O. (Hrsg.), Schmelzpunkte, Stahl: Krise und Widerstand im Revier, Essen 1988, Schafmeister, H., Unternehmenspolitik in der Stahlindustrie (Diss.), Frankfurt a. M. 1993.

<sup>70</sup> Vgl. Ebenda, S. 21.



**Abb. 12: Langfristige Wachstumsdynamik**

Nominales Bruttoinlandsprodukt, Indexwerte.

Quelle: Statistisches Landesamt NRW, Statistisches Jahrbuch, diverse Jahrgänge; VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015; Räth, N., Rezessionen in historischer Betrachtung, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 3/2009, S. 2004; eigene Berechnungen.

dieser Wachstumsraten wurden dann die Zeitreihen verkettet und die in Abb. 12 verwendeten Indizes konstruiert.

Im langfristigen Rückblick fällt auf, dass sich die wirtschaftliche Dynamik NRW's und die der restlichen westdeutschen Bundesländer bis Anfang der 1970er Jahre hinein sehr ähnlich verhielten. Seit der Verschärfung der Strukturkrise in den 1970er Jahren klappt die Schere in der Dynamik aber erheblich auseinander, und zwar mit zunehmender Tendenz. Während sich in NRW das BIP von 1950 bis 2015 ver-35-facht hat, hat es in den restlichen Ländern des früheren Bundesgebietes im selben Zeitraum einen Anstieg um das 52-fache gegeben. Zugleich hat sich – was das Krümmungsverhalten der Kurven in der halblogarithmischen Darstellung signalisiert<sup>71</sup> – die Wachstumsdynamik gegenüber früheren Jahre sowohl in Rest-Westdeutschland als auch in NRW verlangsamt.

Um zu beurteilen, wie sich im Ländergefüge die Leistungskraft der einzelnen Bürgerin/des einzelnen Bürger des Landes NRW verändert hat, wäre die Wertschöpfung pro Kopf eine ideale Größe. Zu dessen Konstruktion finden sich jedoch keine durchgängigen Daten. Insofern wird ersatzweise das BIP pro Kopf verwendet, wobei davon auszugehen ist, dass das BIP und die Wertschöpfung sich annähernd parallel entwickeln, so dass ein Anstieg des BIP pro Kopf einhergehen sollte mit einem Anstieg der Wertschöpfung pro Kopf.

<sup>71</sup> Bei der logarithmischen Achsennormierung würde ein linearer Kurvenverlauf für gleichbleibende Wachstumsraten stehen, da die Differenz der Logarithmenwerte, grafisch betrachtet also die vertikalen Erhöhungen auf der Kurve in etwa mit den Wachstumsraten übereinstimmt. Der nach rechts gekrümmte Verlauf indiziert also in beiden Kurven eine trendmäßige Abnahme des Wachstums.



**Abb. 13: Verschiebung der Wirtschaftskraft pro Einwohner**

Nominales Bruttoinlandsprodukt, Relation.

Quelle: Statistisches Landesamt NRW, Statistisches Jahrbuch, diverse Jahrgänge; VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015; Statistisches Bundesamt, [https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/\\_/lrbev03.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/_/lrbev03.html); eigene Berechnungen.

In den 1950er Jahren lag die so gemessene Wirtschaftskraft der Bürgerinnen und Bürger NRW's noch deutlich über der im restlichen Westdeutschland. Pro Kopf wurden in NRW wertmäßig über 40 v.H. mehr Güter und Dienstleistungen hergestellt. Dieser Vorsprung wurde bis zum Beginn der 1970er Jahre fast komplett abgeschmolzen. Die Grafik deutet seit den 1990er Jahren zwar einen leichten Anstieg an, so dass derzeit in NRW pro Kopf etwa 7 v.H. mehr Güter und Dienstleistungen produziert werden als in Rest-Westdeutschland.<sup>72</sup>

### Wertschöpfungsprozess (1970 bis 2015)

Die Verfügbarkeit von vergleichbaren Länderdaten wird deutlich besser, wenn der Untersuchungszeitraum auf die Periode von 1970 an und damit auf die Phase der Auseinanderentwicklung zwischen der NRW-Entwicklung und der Rest-Westdeutschlands verkürzt wird.

Im Zeitraum von 1970 bis 2015 ist die nominale Bruttowertschöpfung NRW's durchschnittlich um 4 v.H. p.a. gewachsen (vgl. Tab. 15). In Rest-Westdeutschland lagen damit das nominale und somit näherungsweise auch das reale Wachstum (vgl. Fußnote 6) in dieser Periode um etwa 0,6 PPK höher. Seit der Wiedervereinigung hat sich das Wachstumstempo in beiden Referenzgruppen erheblich verlangsamt. Im Vergleich wächst die Wertschöpfung in NRW aber schleppender als in den restlichen Ländern Westdeutschlands und noch langsamer als in den übrigen Ländern Gesamtdeutschlands.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Allerdings fällt der Anstieg der Kurve 1990 mit einer Datenrevision zusammen.

<sup>73</sup> Der Unterschied im Wachstumsrückstand NRW's ist darauf zurückzuführen, dass in der Referenzgruppe Rest-Deutschland die – von einem niedrigen Niveau aus startenden – dynamischer wachsenden Bundesländer Ostdeutschlands enthalten sind.

	Sektor	Region	1970 - 1980	1980 - 1991	1991 - 2000	2000 - 2010	2010 - 2015	1970 - 2015	1991 - 2015
Æ WR nominal p.a.	Landwirtschaft pp.	NRW	3,4	0,2	2,2	-0,4	-5,3	0,5	-0,5
		Rest -WD	3,8	0,2	1,4	-2,4	-1,5	0,5	-0,8
		Rest-D	-	-	-	-	-	-	-0,5
	Produz. Gewerbe	NRW	5,6	3,6	-0,4	1,5	1,6	2,5	0,8
		Rest -WD	6,9	4,7	1,0	1,8	4,0	3,7	2,0
		Rest-D	-	-	-	-	-	-	2,2
	Dienstleistungen	NRW	9,7	5,7	3,7	2,1	3,1	5,1	2,9
		Rest -WD	10,0	6,6	3,8	2,1	3,3	5,4	3,0
		Rest-D	-	-	-	-	-	-	3,2
	Gesamt	NRW	7,6	4,8	2,3	1,9	2,7	4,0	2,2
		Rest -WD	8,4	5,7	2,8	2,0	3,5	4,6	2,6
		Rest-D	-	-	-	-	-	-	2,8
Æ WR real p.a.	Landwirtschaft pp.	NRW	0,9	1,5	-4,6	1,4	-2,0	-0,3	-1,6
		Gesamt -WD	1,2	1,5	-4,7	-0,3	0,7	-0,3	-1,8
	Produz. Gewerbe	NRW	0,8	0,7	-1,2	0,2	0,1	0,1	-0,4
		Gesamt -WD	1,6	1,5	-0,4	0,7	1,8	1,0	0,5
	Dienstleistungen	NRW	3,8	2,7	2,3	1,2	1,3	2,4	1,6
		Gesamt -WD	4,0	3,4	2,4	1,2	1,4	2,6	1,7
	Gesamt	NRW	2,3	1,9	1,1	0,9	0,9	1,5	1,0
		Gesamt -WD	2,9	2,6	1,4	1,0	1,5	1,9	1,3

**Tab. 15: Wertschöpfungsdynamik im Längs- und Querschnittvergleich**

Nominale bzw. reale Bruttowertschöpfung. Die durchschnittlichen Wachstumsraten in den Zeiträumen von 1970 – 1991 (bzw. 1991 – 2015) wurden für die nominalen Werte nach einheitlichen Daten der Revision 2005 (bzw. der Revision 2014) berechnet. Die Angaben beziehen sich auf das jeweilige Jahresende. Aus der Verkettung der Zeiträume wurde dann die durchschnittliche Wachstumsrate für 1970 – 2015 bestimmt.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

Es bestätigt sich hier erneut der Eindruck, dass NRW von den anderen deutschen Bundesländern in der Wirtschaftsdynamik abgehängt wurde.

Besonders gravierend fallen die Wachstumsunterschiede zu Rest-Westdeutschland in den 1970er (- 0,8 PPK p.a.), in den 1980er (-1,0 PPK p.a.), aber auch in den letzten 5 Jahren (- 0,8 PPK p.a.) aus. Der Befund ist auch nicht Resultat willkürlich gewählter Periodenabgrenzungen, sondern er bestätigt sich trendmäßig (vgl. Abb. 14).

Das Bild des Abgehängt-worden-Seins bestätigt sich auch mit Blick auf den unmittelbaren realen Wachstumsratenvergleich zwischen NRW und Gesamt-Westdeutschland.<sup>74</sup> Das hierbei die Unterschiede in den jährlichen Wachstumsraten nicht mehr ganz so hoch ausfallen wie zuvor, liegt an der oben beschriebenen Problematik, dass NRW mit seiner hohen Bedeutung in der Referenzgruppe und seiner unterdurchschnittlichen Entwicklung die ausgewiesenen Wachstumswerte für Gesamt-Westdeutschland drückt.

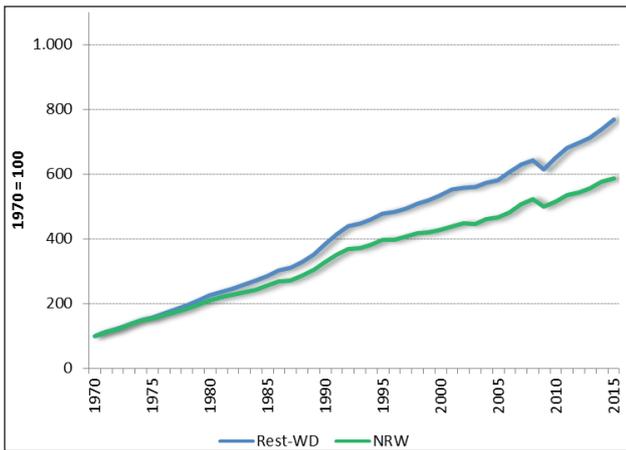
Bezogen auf die drei großen Wirtschaftssektoren weist die Statistik für NRW in allen drei Bereichen zwar po-

sitive Wachstumsraten auf, wobei der Dienstleistungssektor jährlich doppelt so stark gewachsen ist wie das Produzierende Gewerbe. Zugleich ist für diese beiden wirklich bedeutsamen Sektoren aber ein erheblicher Wachstumsrückstand gegenüber Rest-Westdeutschland zu beobachten. Am stärksten davon betroffen ist das Produzierende Gewerbe. Sowohl im Zeitraum von 1970 – 2015 als auch von 1991 bis 2015 hinkte hier das NRW-Wachstum im Jahresdurchschnitt (nominal und näherungsweise real) um 1,2 PPK hinter dem der sonstigen westdeutschen Bundesländer hinterher. Auch hier ist der Befund durchaus einer trendmäßigen Entwicklung geschuldet (vgl. Abb. 15 – Abb. 17).

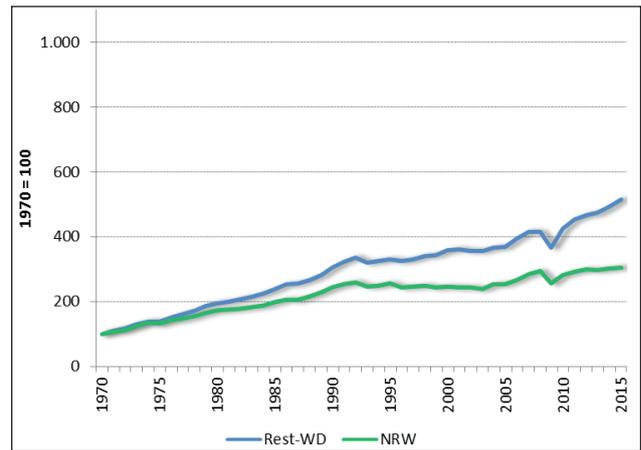
In der unmittelbaren realen Rechnung zeigt sich, dass das produzierende Gewerbe in NRW von 1970 bis 2015 in der Wertschöpfung dabei lediglich um 0,1 v.H. p.a. zugelegt hat. Seit der Wiedervereinigung ist die mengenmäßige Wertschöpfung sogar um 0,4 v.H. p.a. zurückgegangen. Sowohl im sekundären als auch im tertiären Sektor ist erneut für jedes Zeitspektrum – abgesehen vom Dienstleistungsbereich im Zeitraum 2000 – 2010 – ein Wachstumsrückstand gegenüber Gesamt-Westdeutschland zu konstatieren.

Zusammenfassend wird die Tatsache deutlich, dass der Strukturwandel vom sekundären in Richtung des

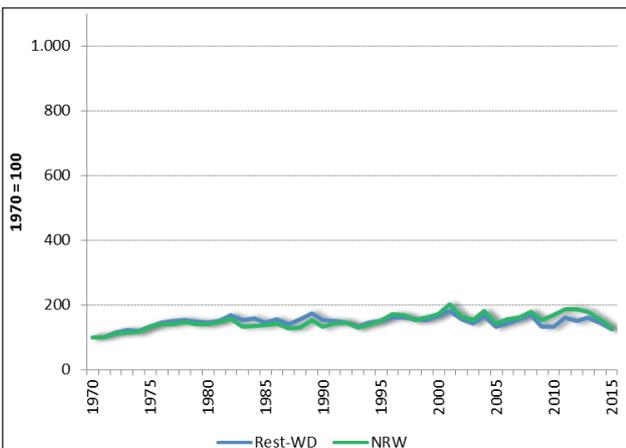
<sup>74</sup> Eine Berechnung der Werte für die geeignetere Referenzgruppe Rest-Westdeutschland ist aus den vorliegenden Daten heraus nicht möglich.



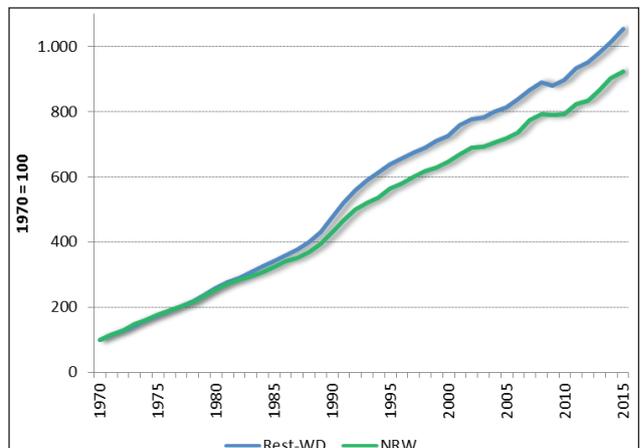
**Abb. 14: Wertschöpfung insgesamt**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; verkettet 1991.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.



**Abb. 16: Wertschöpfung Produzierendes Gewerbe**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; Stand: 2015 bzw. 1) 2013.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.



**Abb. 15: Wertschöpfung Landwirtschaft pp.**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; Stand 2015.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.



**Abb. 17: Wertschöpfung Dienstleistungsbereiche**  
 Nominale Bruttowertschöpfung; Stand 2014.  
 Quelle: VGR der Länder, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.

tertiären Sektors in NRW ausgeprägter als in Rest-Westdeutschland erfolgte, nicht darauf zurückzuführen ist, dass in NRW der tertiäre Sektor schneller als in der Vergleichsgruppe gewachsen ist. Die stärkere Verlagerung ist also keine Erfolgsstory des tertiären Sektors. Sie resultierte einzig aus dem Befund, dass der Dynamikrückstand des tertiären Sektors weniger stark als der des sekundären Sektors war. Hier liegt mithin eine Misserfolgsgeschichte des sekundären Sektors zugrunde, wobei der Ausbau des tertiären Sektors nicht schnell genug erfolgte, um ein Abrutschen der gesamten Wertschöpfungsdynamik hinter die in den restlichen Bundesländern zu verhindern.

### **Wertschöpfungsprozess NRW auf Branchenebene (2000 bis 2015)**

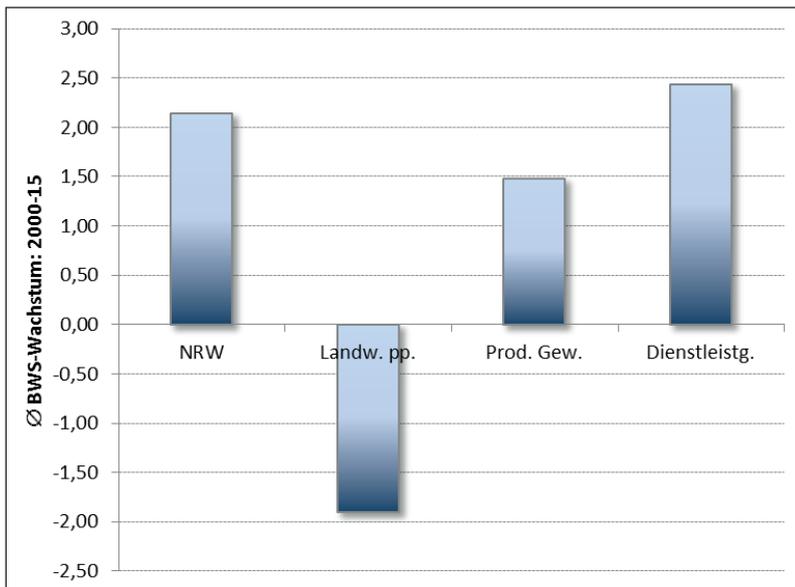
Auf der Ebene der großen Wirtschaftssektoren zeigen sich im Zeitraum von 2000 bis 2015 erhebliche Unterschiede im Wachstum der Bruttowertschöpfung (vgl. Abb. 18). Während die gesamte Wirtschaft in NRW jährlich im Durchschnitt Werte in Höhe von gut 2 v.H. geschaffen hat, entwickelte sich der Dienstleistungssektor mit einem Plus von 0,3 PPK p.a. deutlich dyna-

mischer. Das Produzierende Gewerbe, erst Recht aber der schrumpfende primäre Sektor, konnten hier nicht mithalten.

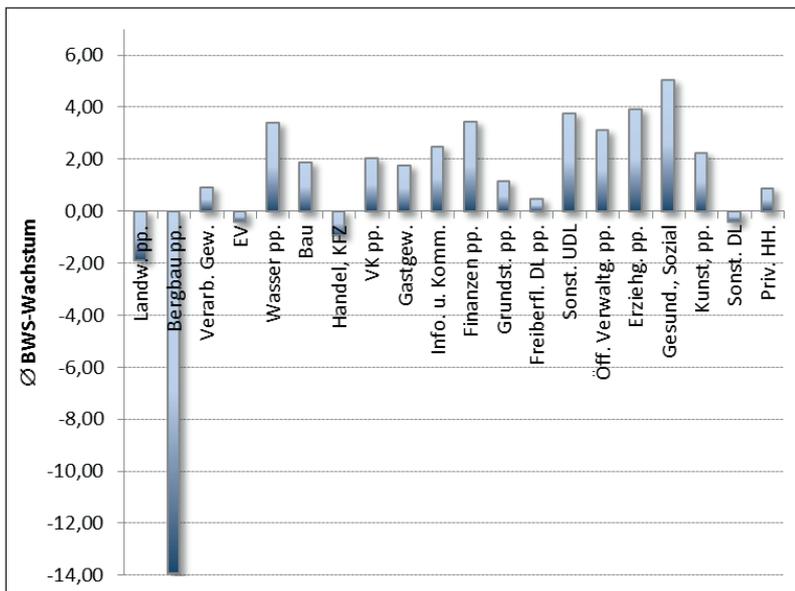
In der detaillierteren Betrachtung zeigt sich, dass in NRW im Beobachtungszeitraum (vgl. Tab. 2 auf S. 8) die Branchen der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, sowie Information und Kommunikation, Finanz- und Versicherungswesen, die Sonstigen Unternehmensdienstleistungen und der Bereich öffentliche Verwaltung, Erziehung, Gesundheit und Soziales überdurchschnittlich stark expandierten.

Besonders schwach hingegen entwickelte sich das Wachstum in den Branchen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei und Bergbau, Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, Energieversorgung sowie sonstige Dienstleistungen. Dies ist zumindest ein Indiz für Strukturschwäche und mangelnde Perspektiven.

Allerdings ist die Branchenabgrenzung zum Teil sehr undifferenziert. Beispielweise sollte hinsichtlich der Zukunftsaussichten in der Energieversorgung zwischen



**Abb. 18: Dynamik der Bruttowertschöpfung: Sektoren A\*3**  
 Nominale Bruttowertschöpfung.  
 Abkürzungen vgl. Tab. 2 auf S. 8.  
 VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse  
 Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.



**Abb. 19: Dynamik der Bruttowertschöpfung: Wirtschaftszweige A\*21**  
 Nominale Bruttowertschöpfung. Durchschnittswachstum p.a. im in der Tab. 2 angegebenen Zeitraum.  
 Abkürzungen vgl. Tab. 2 auf S. 8.  
 VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse  
 Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

dem angesichts der Energiewende<sup>75</sup> problembehafteten traditionellen fossilen Kraftwerksbetrieb und dem eher zukunftssträchtigen Feld der Erneuerbaren Energien und des Energiedienstleistungen differenziert werden.

### Produktivitäts- und Beschäftigungssituation (1970 bis 2015)

Mit fast 9,2 Mio. Menschen sind in NRW rund 21 v.H. der in Deutschland aktiven Erwerbstätigen (abhängig Beschäftigte plus Selbständige) beschäftigt. Dies entspricht der Bedeutung des Bundeslands in seiner Wertschöpfung. Im Durchschnitt erwirtschaftete jeder Erwerbstätige in NRW eine Bruttowertschöpfung von gut 63.000 EUR in 2015. In Rest-Westdeutschland liegt dieser Wert um etwa 4 v.H. höher, unter Berücksichtigung der produktivitätsschwächeren ostdeutschen Länder ergibt sich für den Rest der Republik ein ähnlich hoher Wert wie für NRW.

Dabei hat NRW im Laufe der Jahre seinen Produktivitätsvorsprung verspielt. Mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3,4 v.H. lag NRW im Zeitraum von 1970 bis 2015 um 0,5 PPK hinter dem Produktivitätsanstieg in Rest-Westdeutschland. Seit der Wiedervereinigung hat sich der Rückstand zwar verringert, er beläuft sich aber jährlich immer noch auf etwa 0,2 PPK. Sowohl im Zeitfenster von 1970 bis 2015 als auch im Spektrum von 1991 bis 2015 weist unsere Berechnung für NRW gegenüber den Ländern Rest-Westdeutschlands und Rest-Deutschlands in allen drei Sektoren einen geringeren Anstieg der Arbeitsproduktivität auf.

Aus der Kombination des Wachstums der Wertschöpfung und der Arbeitsproduktivität<sup>76</sup> resultiert die Dynamik bei den Erwerbstätigen (vgl. auch Kap. 3.4). Denn es gilt folgende Tautologie (mit ET = Zahl der Erwerbstätigen und AP = Arbeitsproduktivität):

$$BWS = \frac{BWS}{ET} \cdot ET = AP$$

Überführt in Wachstumsraten bedeutet

<sup>76</sup> Es gibt unterschiedliche zulässige Möglichkeiten die Arbeitsproduktivität zu erfassen. Während Sie auf S. 12 auf das BIP pro Arbeitsstunde bezogen wurde, erfolgt hier eine Berechnung, bei der die Wertschöpfung pro Beschäftigtem erfasst wird.

<sup>75</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Marquardt, R.-M., Energiewende. Verteilungskonflikte, Kosten und Folgen, Köln 2015.

	Sektor	Region	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1991
			- 1980	- 1991	- 2000	- 2010	- 2015	- 2015	- 2015
Æ WR p.a.	Landwirtschaft pp.	NRW	7,1	1,7	4,9	0,4	-6,9	2,2	0,5
		Rest-WD	8,9	3,4	5,1	-1,0	-0,1	3,5	1,5
		Rest-D	-	-	7,4	-0,7	-0,5	-	2,3
	Produz. Gewerbe	NRW	6,9	4,2	1,9	3,2	1,1	3,8	2,3
		Rest-WD	7,7	4,4	2,6	2,7	2,8	4,2	2,7
		Rest-D	-	-	3,9	2,9	2,8	-	3,3
	Dienstleistungen	NRW	7,2	3,5	1,4	1,2	2,1	3,2	1,4
		Rest-WD	7,8	4,1	2,0	1,2	2,0	3,6	1,6
		Rest-D	-	-	2,8	1,3	2,2	-	2,0
	Gesamt	NRW	7,2	3,8	1,5	1,7	1,8	3,4	1,6
		Rest-WD	8,1	4,4	2,2	1,6	2,2	3,9	1,9
		Rest-D	-	-	3,3	1,7	2,4	-	2,4

**Tab. 16: Dynamik der Arbeitsproduktivität im Längs- und Querschnittvergleich**

Nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen. Die durchschnittlichen Wachstumsraten in den Zeiträumen von 1970 – 1991 (bzw. 1991 – 2015) wurden nach einheitlichen Daten der Revision 2005 (bzw. der Revision 2014) berechnet. Die Angaben beziehen sich auf das jeweilige Jahresende. Aus der Verkettung der Zeiträume wurde dann die durchschnittliche Wachstumsrate für 1970 – 2015 bestimmt.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen

	Sektor	Region	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1991
			- 1980	- 1991	- 2000	- 2010	- 2015	- 2015	- 2015
Æ WR p.a.	Landwirtschaft pp.	NRW	-3,5	-1,4	-2,8	-0,6	1,7	-1,6	-1,0
		Rest-WD	-4,7	-3,0	-3,7	-1,2	-1,4	-3,0	-2,2
		Rest-D	-	-	-5,0	-1,5	-1,2	-	-2,7
	Produz. Gewerbe	NRW	-1,3	-0,6	-2,2	-1,7	0,5	-1,2	-1,5
		Rest-WD	-0,8	0,3	-1,5	-1,0	1,1	-0,5	-0,7
		Rest-D	-	-	-2,2	-1,1	1,0	-	-1,1
	Dienstleistungen	NRW	2,4	2,1	2,3	0,9	1,0	1,8	1,4
		Rest-WD	2,0	2,4	1,8	1,0	1,3	1,7	1,3
		Rest-D	-	-	1,6	0,9	1,0	-	1,2
	Gesamt	NRW	0,4	0,9	0,7	0,2	0,9	0,6	0,5
		Rest-WD	0,3	1,3	0,6	0,4	1,2	0,7	0,6
		Rest-D	-	-	0,2	0,3	1,0	-	0,4

**Tab. 17: Erwerbstätdynamik im Längs- und Querschnittvergleich**

Erwerbstitige nach Inlandskonzept. Die durchschnittlichen Wachstumsraten in den Zeiträumen von 1970 – 1991 (bzw. 1991 – 2015) wurden nach einheitlichen Daten der Revision 2005 (bzw. der Revision 2014) berechnet.

Die Angaben beziehen sich auf das jeweilige Jahresende. Aus der Verkettung der Zeiträume wurde dann die durchschnittliche Wachstumsrate für 1970 – 2015 bestimmt.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

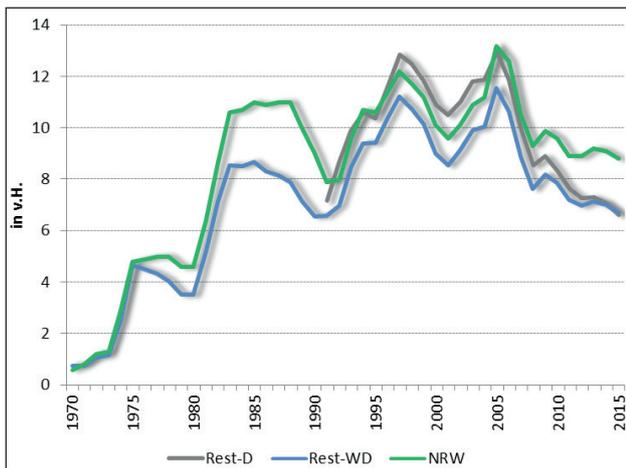
dies bei nicht allzu großen Änderungen:

$$W_{BWS} \approx W_{AP} + W_{ET} \Leftrightarrow W_{ET} \approx W_{BWS} - W_{AP}.$$

In dem Umfang, in dem das Wachstum der Wertschöpfung (vgl. Tab. 15) nicht durch einen Anstieg der Produktivität (vgl. Tab. 16) zustande kam, muss demnach näherungsweise die Zahl der Erwerbstitigen gewachsen sein (vgl. Tab. 17).

Mit Blick auf die Dynamik ist die Zahl der Erwerbstitigen im Zeitraum von 1970 bis 2015 und auch in der Periode von 1991 bis 2015 im Dienstleistungsbereich in NRW stärker

gewachsen als in Rest-Westdeutschland. Ausgehend von einer ohnehin vergleichsweise niedrigen Ausgangsbasis fiel der Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft NRW's in beiden Zeitfenstern ebenfalls weniger stark aus. Dennoch reichten die Dynamikvorteile NRW's bei der Beschäftigung im primären und tertiären Sektor nicht aus, um ein insgesamt schwächeres Erwerbstitigenwachstum als in Rest-Westdeutschland zu verhindern. Dazu war der übermäßige Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe zu gravierend. Unter Einbeziehen der zum Teil ebenfalls strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands in die Referenzgruppe weist NRW allerdings ein insgesamt leicht stärkeres Erwerbstitigenwachstum auf.



**Abb. 20: Arbeitslosenquotenvergleich**

Bezogen auf abhängige zivile Erwerbspersonen. Die Quoten für Rest-Westdeutschland und Rest-Deutschland wurden ermittelt, indem aus den angegebenen Arbeitslosenquoten und der Arbeitslosenzahl auf die Zahl abhängig ziviler Erwerbspersonen hochgerechnet wurde. Anschließend wurden die Angaben zu den Arbeitslosen und den Erwerbspersonen um die Angaben aus NRW bereinigt. Quelle: Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Jahreszahlen*, erstellt 30.12.2015; eigene Berechnungen.

Die Erwerbstätigenzahl ist mithin in NRW deshalb nicht so schnell gewachsen, weil bei den gegebenen Unterschieden in der Arbeitsproduktivität, der Rückstand in der Wertschöpfung zu groß war.

Das Wachstum der Erwerbstätigen reichte unter Berücksichtigung des Zuwachses bei den Erwerbspersonen bundesweit nicht aus, um einen drastischen Anstieg der Arbeitslosenquoten zu verhindern (vgl. Abb. 20). Auch hier stellt sich jedoch die Situation in NRW im Vergleich zu den restlichen Ländern West-, aber auch Gesamtdeutschlands als besonders schlecht heraus. Bis Mitte der 1970er Jahre entwickelten sich die Arbeitslosenquoten in NRW und den restlichen alten Bundesländern noch im Gleichklang. Seitdem bewegt sich die Arbeitslosenquote NRW's in einer Spannweite von 1 bis etwa 3 PPK über der der restlichen Länder Westdeutschlands, wobei sich der Abstand seit 2005 wieder verschlechtert hat. Seitdem liegt auch die Arbeitslosenquote Rest-Deutschlands unter dem Niveau von NRW.

### **Unterbeschäftigungs- und Prekariatsproblematik in NRW im Detail**

Eine differenziertere nur auf NRW bezogene Analyse zeigt dabei das ganze ökonomische Elend, dass mit der seit 40 Jahren bestehenden Massenarbeitslosigkeit in Verbindung steht. Neben der hohen Arbeitslosigkeit gibt es in NRW ein großes Prekariat an den Arbeitsmärkten.

Allein gut 1,7 Millionen Menschen müssen sich hier (2013, neue Zahlen liegen nicht vor) als atypisch Beschäftigte verdingen. In der Regel zu katastrophalen Bedingungen was insbesondere die Planbarkeit der Arbeit angeht, aber auch im Hinblick auf Arbeitszeiten, Bezahlung und Sozialleistungen. Selbst beim klassischen Arbeitsschutz sind Leiharbeiter, Minijobber oder Werk-

vertragsbeschäftigte zwar den Normalarbeitnehmern theoretisch rechtlich weitgehend gleichgestellt, in der Praxis ergeben sich aber erhebliche Schwierigkeiten. So sind atypisch Beschäftigte aufgrund kurzer Einsatzzeiten oft von Arbeitsschutzroutinen wie regelmäßigen Unterweisungen ausgeschlossen. Zudem ergeben sich Mängel bei der Betreuung durch Sicherheitsfachkräfte und Betriebsärzte. Bei der Leiharbeit erweist es sich oft als problematisch, dass Ver- und Entleiher gemeinsam Verantwortung für die Sicherheit tragen. Das führt jedoch dazu, dass sich in vielen Fällen niemand zuständig fühlt.<sup>77</sup>

Aufschlussreich über den wirklichen Zustand der Arbeitsmärkte ist aber erst die Zahl der Arbeitssuchenden.<sup>78</sup> Diese Zahl stagniert in NRW seit Jahren bei gut 1,2 Millionen (vgl. Tab. 18). Zählt man atypische Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitssuchende zusammen, so ergibt sich eine Zahl von fast 3 Millionen Menschen, die in NRW ein trauriges »Leben« führen müssen, weil sie entweder überhaupt keine Arbeit haben oder sich in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis verdingen müssen.

Neben der hohen atypischen Beschäftigung lag in NRW die registrierte Arbeitslosenzahl im Juli 2016 bei 732.949 (davon 311.596 = 42,5 v.H. Langzeitarbeitslose) und die Arbeitslosenquote (Arbeitslose bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) bei 7,8 v.H. Dies ist aber nur die halbe traurige Wahrheit.

Das ganze Elend zeigt sich erst dann, wenn man die Unterbeschäftigung mit in die Betrachtung einbezieht. So schreibt denn auch die Bundesagentur für Arbeit: »Die gesamte Unterbeschäftigung erlaubt einen umfassenderen Blick auf den Arbeitsmarkt als es die ausschließliche Betrachtung der Arbeitslosen ermöglicht. Denn neben der registrierten Arbeitslosigkeit bezieht die Unterbeschäftigung auch die Personen ein, die an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen oder aufgrund eines rechtlichen Sonderstatus (zum Beispiel bei Inanspruchnahme vorruhestandsähnlicher Regelungen) nicht als Arbeitslose erfasst werden. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben<sup>79</sup> werden diese Personen durch die Statistik der Bundesagentur nicht als Arbeitslose erfasst, obwohl sie über kein reguläres Beschäftigungsverhältnis verfügen und dies eigentlich suchen.«<sup>80</sup> Hierbei belief sich in NRW neben der registrierten Arbeitslosigkeit im Juli 2016 die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) auf 956.160 Personen. Dies entsprach einer Unterbeschäftigungsquote von 10,0 v.H.

<sup>77</sup> Vgl. Becker, K., Engel, T. Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2015.

<sup>78</sup> Der Begriff des *Arbeitssuchenden* ist weiter gefasst als der des Arbeitslosen und enthält zusätzlich zu den arbeitslosen Arbeitssuchenden auch die nicht arbeitslosen Arbeitssuchungen. Diese gelten als Arbeitssuchende, die die besonderen, für die Zählung als Arbeitslose geforderten Kriterien (z.B. hinsichtlich der Beschäftigungslosigkeit oder der erhöhten Anforderungen an die Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung) nicht erfüllen oder nach gesetzlicher Vorgabe nicht als arbeitslos gelten.

<sup>79</sup> Herrschende Politik definiert hier Arbeitslose weg. Ein ungeheuerlicher Skandal!

<sup>80</sup> Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen: Vor neuen Herausforderungen, Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen 2014/2015, Düsseldorf 2014, S. 13.

Jahr	Kern-erwerbs-tätige*	Atypisch Beschäftigte	Anteil in v.H.	Arbeits-suchende	davon registrierte Arbeitslose	Anteil in v.H.	Atypisch Beschäftigte plus Arbeits-suchende
2007	7.198.000	1.752.000	24,3	1.240.601	851.822	68,7	2.992.601
2008	7.292.000	1.772.000	24,3	1.228.695	757.238	61,6	3.000.695
2009	7.240.000	1.707.000	23,6	1.325.815	800.404	60,4	3.032.815
2010	7.250.000	1.719.000	23,7	1.309.095	779.582	59,6	3.028.095
2011	7.286.000	1.730.000	23,7	1.206.369	728.797	60,4	2.936.369
2012	7.354.000	1.714.000	23,3	1.174.105	733.307	62,5	2.888.105
2013	7.343.000	1.707.000	23,2	1.214.551	762.784	62,8	2.921.551
2014				1.230.402	763.213	62,0	
2007- 2014	2,0	-2,6	-1,1	-0,8	-10,4	-6,6	-2,4

**Tab. 18: Arbeitslosigkeit und atypisch Beschäftigte in NRW**

\* Nur Erwerbstätige im Alter von 15 bis 64 Jahren, nicht in Bildung oder Ausbildung oder in einem Wehr-, Zivil- sowie Freiwilligendienst.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion NRW, Arbeitsmarktbericht 2014/2015, S. 22, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4638, eigene Berechnungen.

Die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte (vgl. Kap. 3.3) haben aber in der Enquete-Kommission des Landtags NRW »Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demographischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030« keine Rolle gespielt.<sup>81</sup>

Vielmehr ging es hier, völlig einseitig und wissenschaftlich unhaltbar, nur um Wirtschaftswachstum bzw. seine Steigerung: »Damit sich die abzeichnende demografische Transition in NRW nicht zu steigenden Kosten der sozialen Sicherung, zum Fehlen von qualifizierten Arbeitskräften, zu einer gesamtfiskalischen Lastverschiebung in die Zukunft und damit letztlich zu negativen Folgen für den wirtschaftlichen Wohlstand führt, sind konsequente, frühzeitige und breit angelegte demografiepolitische Gegenmaßnahmen erforderlich. Diese demografische Vorsorgepolitik muss systematischer als bisher an den Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums ansetzen und versuchen, entweder die Zahl der Erwerbspersonen bzw. der Erwerbstätigen (Strategie »Köpfe«), das von ihnen geleistete Arbeitsvolumen (Strategie »Zeit«) oder deren Arbeitsproduktivität (Strategie »Produktivität«) zu erhöhen. Die Kommission hat daher Handlungsempfehlungen für wirtschafts-, arbeitsmarkt- und bildungspolitische sowie betriebliche Maßnahmen systematisiert, deren Ziel die Sicherung der Wachstumsgrundlagen durch eine Priorisierung investiv-zukunftssichernder gegenüber konsumtiv-gegenwartsorientierten Maßnahmen zur Steigerung des Wachstumspotenzial in NRW ist.«<sup>82</sup>

Die Enquete-Kommission schlägt demnach ernsthaft vor dem Hintergrund der in NRW bestehenden Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung die Ausweitung des Arbeitsangebots vor, ohne dabei auch nur im geringsten die schon bestehende Produktions-Produktivitätslücke (vgl. Kap. 3.4) zu berücksichtigen. Diese Lücke liegt im Trend nicht nur für Deutschland, sondern auch

für NRW vor. Von 2000 bis 2015 hat es in NRW eine um 0,6 PPK größere Produktivitätsrate<sup>83</sup> als Wachstumsrate des realen BIPs gegeben, so dass das Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen (abhängig Beschäftigte und Selbständige<sup>84</sup>) fast konstant geblieben ist. Dennoch ist die Zahl der Erwerbstätigen um 577.000 (6,7 v.H.) und die der abhängig Beschäftigten um 492.000 (6,3 v.H.) sowie der Selbständigen um 85.000 (11,2 v.H.) gestiegen.

Der scheinbare Widerspruch löst sich unter Einbeziehen der verstärkten Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse auf. Das viel zu geringe Arbeitsvolumens wird lediglich auf mehr Köpfe verteilt, wodurch statistisch die durchschnittliche Arbeitszeit je Beschäftigten sank. Dies hat insgesamt, bei nur schwachem realem Wirtschaftswachstum, und einer verstärkten strukturellen Verlagerung der Arbeit in den tertiären Sektor, die Pro-Kopf-Produktivität gesenkt. Wird dieser Trend auch nur fortgeschrieben, wird es in NRW weiter Massenarbeitslosigkeit und ein ausgeprägtes Prekariat geben. Dies wirkt sich dann natürlich auch weiter massiv negativ auf den öffentlichen Haushalt in NRW aus. Auch wird die zukünftig verstärkt zu erwartende Digitalisierung der Arbeit dazu beitragen, dass sich die Produktions-Produktivitätslücke nicht wieder schließen, sondern eher noch vergrößern wird.

### **Lohn- und Gehaltsdynamik (1970 bis 2015)**

Diese unbefriedigenden Entwicklungen auf dem deutschen und dem nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt hinterlassen auch Spuren in der Entlohnung. Bei einem

<sup>83</sup> Hier bezogen auf das BIP.

<sup>84</sup> Bei den Selbständigen handelt es sich vielfach um *Solo-Selbständige*, die keinen Mitarbeiter beschäftigten. »Der kräftige Anstieg der Zahl der Selbständigen in Deutschland ist fast ausschließlich auf die Ausweitung der Solo-Selbständigkeit zurückzuführen. (...) Die Solo-Selbständigkeit endet meist mit einem raschen Scheitern und der Geschäftsaufgabe, doch ist ein erheblicher Teil dieser Tätigkeiten auch nicht stabil. Mitunter folgt nach Aufgabe der Geschäftstätigkeit der Gang in die Arbeitslosigkeit oder der Rückzug vom Arbeitsmarkt, viel häufiger kommt es aber zu einem Wechsel in eine abhängige Beschäftigung. (...) Unter den Solo-Selbständigen zeigt sich eine große Einkommensspreizung. Ein Teil dieser Personen erzielt recht hohe Einkommen, im mittleren Bereich der Verteilung sind die Erwerbseinkünfte allerdings geringer als bei den Arbeitnehmern, und knapp ein Drittel erreicht lediglich Einkünfte, wie sie die Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor erhalten.« (DIW-Wochenbericht, Nr. 7/2013, S. 15).

<sup>81</sup> Vgl. dazu den Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Landtagsdrucksache 16/9500, Düsseldorf 2015.

<sup>82</sup> Vgl. Kap. 1 »Handlungsempfehlungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik« im Abschlussbericht der Enquete-Kommission, S. 9.

AEWR p.a.	Sektor	Region	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1991
			- 1980	- 1990	- 2000	- 2010	- 2015	- 2015	- 2015
	Gesamt	NRW	7,9	3,2	1,7	1,1	2,6	3,4	1,6
		Rest-WD	7,8	3,2	2,1	1,2	2,7	3,5	1,8
		Rest-D	-	-	2,9	1,3	2,8	-	2,2

**Tab. 19: Dynamik der Bruttolöhne- und Gehälter im Längs- und Querschnittvergleich**

Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer. Für 1991 stehen keine Daten nach der VGR-2005 zur Verfügung. Die durchschnittlichen Wachstumsraten in den Zeiträumen von 1970 – 1990 (bzw. 1991 – 2015) wurden nach einheitlichen Daten der Revision 2005 (bzw. der Revision 2014) berechnet. Die Angaben beziehen sich auf das jeweilige Jahresende. Aus der Verkettung der Zeiträume wurde dann die durchschnittliche Wachstumsrate für 1970 – 2015 bestimmt, wobei hier aufgrund einer Datenlücke in der VGR-2005 die Wachstumsrate von 1990 bis 1991 nicht berücksichtigt wurde.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1 Länderergebnisse Band 2, Arbeitnehmerentgelte, Bruttolöhne und -gehälter, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

Vergleich der ersten vier Dekaden seit 1970 hat die Lohn- und Gehaltsentwicklung pro abhängig Beschäftigten sowohl in NRW als auch in den restlichen alten Bundesländern deutlich an Schwung verloren (vgl. Tab. 19). Während die Steigerungsraten in den 1970er Jahren – allerdings auch vor dem Hintergrund von Rekordmarken in den Inflationsraten – noch durchschnittlich knapp 8 v.H. p.a. betragen, gab es in der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts nur ein Plus von etwas mehr als 1 v.H. p.a. Seit 2010 hat sich der Lohn- und Gehaltsanstieg jedoch wieder etwas beschleunigt.

Im Querschnittvergleich sind in den ersten beiden Dekaden seit 1970 trotz des Produktivitätsrückstandes von NRW in dieser Phase die Bruttolöhne und -gehälter je abhängig Beschäftigten in NRW und Rest-Westdeutschland vergleichbar schnell gewachsen.

Seit der Wiedervereinigung jedoch vollzieht sich die Lohn- und Gehaltsdynamik in NRW langsamer als in den anderen alten Bundesländern und erst recht als in Rest-Deutschland.

Über den gesamten Beobachtungshorizont von 1970 bis 2015 hinweg verzeichnen die Erwerbstätigen in NRW einen um 0,1 PPK p.a. niedrigeren Lohn- und Gehaltsanstieg als in den sonstigen Ländern des früheren Bundesgebietes. Während allerdings die Bruttolöhne- und -gehälter in NRW in etwa mit der Arbeitsproduktivität gewachsen sind, blieb die Lohndynamik in den restlichen westdeutschen Ländern um 0,4 PPK p.a. hinter der Veränderungsrate der Arbeitsproduktivität zurück.<sup>85</sup>

Überdies gibt es in NRW viel Einkommensarmut: »Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die Niedriglöhne beziehen, ist in der vergangenen Dekade in Nordrhein-Westfalen genauso wie in Westdeutschland insgesamt gestiegen. Als Niedriglohnempfänger/-in gilt, wer weniger als zwei Drittel des Medianen der monatlichen Bruttoarbeitsentgelte der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (ohne Auszubildende) erhält. Legt man der Berechnung den westdeutschen Median

zugrunde, so liegt die Niedriglohnschwelle für sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigte Ende 2010 bei einem Bruttomonatslohn von 1.890 Euro. Das mittlere Bruttomonatsentgelt der Niedriglohnempfänger/innen lag Ende 2010 bei 1.399 Euro. Die Niedriglohnquote in Nordrhein-Westfalen lag Ende 2010 bei 20,4 v.H. und in Westdeutschland bei 20,8 v.H. Zum Vergleich: Zum Jahresende 2000 lag die entsprechende Niedriglohnquote in Nordrhein-Westfalen bei 16,3 v.H. noch um 4,1 Prozentpunkte niedriger. Frauen arbeiten wesentlich häufiger für einen Niedriglohn als Männer. So beziehen ein Drittel der sozialversicherungspflichtig vollzeitbeschäftigten Frauen (33,3 v.H.) einen Niedriglohn, bei Männern sind es 13,6 v.H.«<sup>86</sup>

#### **Investitionsdynamik (1970 bis 2013)**

Für alle Referenzregionen zeichnet sich zwischen 1970 und 2013 ein trendmäßiger Rückgang der auf das BIP bezogenen Investitionsquoten ab (Abb. 21). Dabei bewegte sich NRW in 2013, dem letzten Berichtsjahr über die länderweiten Investitionen, bei einer Investitionsquote von 15,7 v.H. mit jeweils über 5 PPK hinter der Investitionstätigkeit in Rest-Westdeutschland und Rest-Deutschland. Der Investitionsrückstand des bevölkerungsreichsten Bundeslandes ist nicht neu, im Gegenteil er besteht seit 1970. Allerdings hat er sich ab etwa 2008 sogar noch akzentuiert.

Dies ist zu einem Großteil einer überdurchschnittlich schwachen Investitionsdynamik in NRW geschuldet. Sie hat sich zwar bundesweit seit den 1970er Jahren spürbar verlangsamt (vgl. Tab. 20). In allen hier betrachteten Zeitfenstern weist allerdings NRW sowohl gegenüber den restlichen Ländern Westdeutschland als auch gegenüber Rest-Deutschland insgesamt zum Teil deutlich schwächere Wachstumsraten auf. In der längerfristigen Betrachtung von 1970 bis 2013 bleibt NRW mit 0,9 PPK p.a. hinter der Investitionsexpansion in Rest-Westdeutschland zurück. Genauso groß ist auch der Wachstumsrückstand seit der Wiedervereinigung. Unter Einbeziehen der Länder Ostdeutschland verringert sich der Abstand nur geringfügig auf 0,8 PPK p.a.

<sup>85</sup> Die Gegenüberstellung von Produktivitäts- und Entgeltwachstum »hinkt« allerdings ein wenig. Denn in der Berechnung der Arbeitsproduktivität wurde Wertschöpfung bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen (inkl. der Selbständigen), während die Lohn- und Gehaltsdynamik hier nur in Relation zur Zahl der abhängig Beschäftigten ausgewiesen wird.

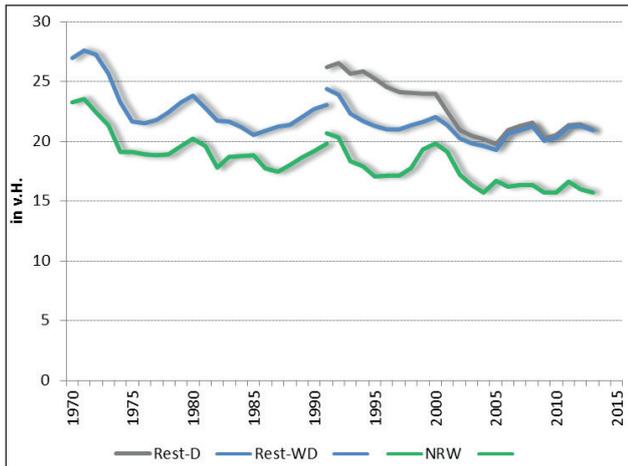
<sup>86</sup> Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht (Kurzfassung), Düsseldorf 2012, S. 16f.

Æ WR p.a.	Sektor	Region	1970	1980	1991	2000	2000	1970	1991
			- 1980	- 1991	- 2000	- 2010	- 2013	- 2013	- 2013
Æ WR p.a.	Gesamt	NRW	6,1	4,6	1,9	-0,2	2,3	3,0	1,0
		Rest-WD	7,0	5,4	1,8	1,3	4,2	3,9	1,9
		Rest-D	-	-	2,6	0,5	3,8	-	1,8

**Tab. 20: Dynamik der Bruttoanlageinvestitionen im Längs- und Querschnittvergleich**

Nominale Bruttoanlageinvestitionen (neue Anlagen). Die Daten stehen nur bis 2013 zur Verfügung. Die durchschnittlichen Wachstumsraten in den Zeiträumen von 1970 – 1991 (bzw. 1991 – 2015) wurden nach einheitlichen Daten der Revision 2005 (bzw. der Revision 2014) berechnet. Die Angaben beziehen sich auf das jeweilige Jahresende. Aus der Verkettung der Zeiträume wurde dann die durchschnittliche Wachstumsrate für 1970 – 2013 bestimmt.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1 Länderergebnisse Band 3, Bruttoanlageinvestitionen, 1991 – 2013 und eigene Berechnungen.



**Abb. 21: Investitionsquoten im Längs- und Querschnittvergleich**

Bruttoanlageinvestitionen (bis 1991 nur neue Anlagen)/BIP; Nominale Werte. Die Investitionsdaten stehen nur bis 2013 zur Verfügung.

Quelle: VGR der Länder, Rückrechnung 1970 – 1991: Ergebnisse der Revision 2005; VGR der Länder, Reihe 1 Länderergebnisse Band 5, Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsproduktes, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

### Situation des Landeshaushaltes

Unter allen Bundesländern weist NRW die mit Abstand höchste Verschuldung im Kernhaushalt auf (vgl. Tab. 21). Der Eindruck relativiert sich indessen erheblich unter Berücksichtigung der in diesem Kontext üblicherweise über das BIP gemessenen hohen Wirtschaftskraft des Bundeslandes. Bezogen auf das BIP beläuft sich die Schuldenstandquote auf gut 24 v.H. Damit befindet sich NRW im Ranking zwar auf Platz 5, unter Berücksichtigung der Größenordnungen aber ist die Quote um 2,7 PPK höher als in allen Länderhaushalten aus Rest-Westdeutschland. Unter Einbeziehen, der bis auf Sachsen in der BIP-Relation deutlich höher verschuldeten ostdeutschen Länder schneidet NRW hingegen um 1,3 PPK besser ab als die Länderhaushalte Rest-Deutschlands.

Die Kernhaushalte bilden mit Blick auf die tatsächliche Schuldenbelastung der Bundesländer und Stadtstaaten aber nur ein unzureichendes Bild. Das Statistische Bundesamt hat vor diesem Hintergrund ab 2010 die statistische Erfassung geändert. Es berichtet jetzt dabei auch

über den Gesamthaushalt und begründet dies in der Statistik wie folgt: »Die vorliegende Veröffentlichung stellt die Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts dar. Nachgewiesen werden die Schulden sowie weitere Verpflichtungen der Kernhaushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der gesetzlichen Sozialversicherung sowie von deren Extrahaushalten. Dabei sind Extrahaushalte die öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) dem Sektor Staat zuzurechnen sind. Durch die Einbeziehung bzw. Integration dieser Einheiten wird die Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wiederhergestellt, die durch die fortschreitenden Ausgliederungen aus den Kernhaushalten und der Übertragung von öffentlichen Aufgaben nebst ihrer Schulden auf rechtlich selbständige oder unselbständige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen (FEU) zunehmend beeinträchtigt war. Zusätzlich werden am Ende der Veröffentlichung auch die Schulden der sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen dargestellt, die zusammen mit den Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts die Schulden des öffentlichen Bereichs bilden.«<sup>87</sup>

Berücksichtigt man neben den Kernhaushalten die Extrahaushalte mit<sup>88</sup>, so verschlechtert sich im Querschnittvergleich die Position NRW's erheblich (vgl. Tab. 22).

Offenbar hat NRW überdurchschnittlich viele Aktivitäten in Extrahaushalten ausgelagert.

In der Rangfolge belegt dieses Bundesland nur noch den neunten Platz. Mit einer Schuldenstandquote von fast 44 v.H. bewegt sich NRW um gut 15 PPK über dem Niveau der restlichen Länderhaushalte in Westdeutschland bzw. um knapp 15 PPK über dem Wert der restlichen Länderhaushalte des Bundes.

<sup>87</sup> Statistisches Bundesamt (2015), Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, FS 14, Reihe 5, 21. August 2015, Vorbemerkungen.

<sup>88</sup> Der Maastrichter Vertrag stellt bei seinen Anforderungen an die Finanzpolitik auf die Summe von Kern- und Extrahaushalten, also auf den »Öffentlichen Gesamthaushalt« ab. Damit soll dem Trend zum Auslagern von Haushaltspositionen aus dem Kern der öffentlichen Haushalte in »Schattenhaushalte« vorgebeugt werden.

	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt	Schulden beim öffentlichen Bereich	Weitere Verpflichtungen		Gesamtverschuldung Kernhaushalt	BIP 2014	Gesamtverschuldung Kernhaushalte in Relation zum Länder-BIP	
			Verbindlk. aus LuL; Kreditähnl. Rechtsgesch.	Bürgschaften			in v.H.	Rang
Mill. EUR								
BW	44.852	2.447	93	17.083	64.475	437.251	14,7	3
BY	24.096	1.210	1	5.625	30.931	526.740	5,9	1
B	59.638	930	41	7.510	68.119	117.748	57,9	15
BB	16.674	123	0	1.164	17.961	62.366	28,8	8
HB	20.428	704	1	1.401	22.535	30.119	74,8	16
HH	23.001	357	0	15.071	38.430	105.200	36,5	11
HE	44.062	455	94	1.222	45.833	253.864	18,1	4
MV	9.372	0	7	755	10.134	38.367	26,4	7
NI	57.174	629	64	5.664	63.530	248.504	25,6	6
NRW	135.793	4.581	30	12.864	153.268	632.848	24,2	5
RLP	32.683	4.397	104	2.129	39.313	127.674	30,8	9
SL	13.557	473	0	1.138	15.167	33.474	45,3	14
SN	3.142	5.244	9	2.196	10.591	108.592	9,8	2
ST	20.286	234	94	2.257	22.872	55.105	41,5	13
SH	26.984	341	20	6.125	33.470	82.814	40,4	12
TH	15.423	277	182	2.272	18.153	54.986	33,0	10
West-D	482.269	16.524	447	75.831	575.072	2.596.235	22,2	
Rest-WD	346.476	11.943	417	62.968	421.804	1.963.387	21,5	
D	547.166	22.402	739	84.476	654.783	2.915.650	22,5	
Rest-D	411.373	17.821	709	71.612	501.515	1.963.387	25,5	

**Tab. 21: Schuldenstand Kernhaushalte 2014 im Quervergleich**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes, FS 14, Reihe 5, Tab. 5.1-5.2; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich insgesamt	Davon		Schulden beim öffentlichen Bereich	Kreditähnl. Rechtsgesch. ohne ÖPP-Projekte	Bürgschaften	Gesamtverschuldung Öffentlicher Gesamthaushalt	BIP 2014	Gesamtverschuldung Öffentlicher Gesamthaushalt in Relation zum Länder BIP	
		Wertpapier-schulden und Kredite beim nicht-öffentl. Bereich	Kassen-kredite beim nicht-öffentl. Bereich						in v.H.	Rang
Mill. EUR										
BW	64.650	64.346	304	2.954	161	29.150	96.916	437.251	22,2	3
BY	38.236	37.945	290	1.449	212	8.883	48.779	526.740	9,3	1
B	59.692	59.686	6	933	15	7.511	68.150	117.748	57,9	14
BB	20.302	19.453	849	222	28	1.573	22.124	62.366	35,5	7
HB	20.594	19.714	880	1.728	0	1.401	23.724	30.119	78,8	16
HH	28.242	28.057	185	2.112	189	20.071	50.614	105.200	48,1	11
HE	62.889	53.472	9.417	1.929	192	6.074	71.084	253.864	28,0	4
MV	11.724	11.034	690	531	104	1.171	13.530	38.367	35,3	6
NI	69.667	66.418	3.248	1.388	158	8.068	79.280	248.504	31,9	5
NRW	238.500	209.420	29.080	8.915	196	28.601	276.211	632.848	43,6	9
RLP	45.245	39.115	6.129	9.889	112	3.230	58.476	127.674	45,8	10
SL	17.461	15.424	2.037	582	8	1.537	19.588	33.474	58,5	15
SN	7.467	7.367	100	6.175	51	3.724	17.417	108.592	16,0	2
ST	23.441	22.238	1.204	439	100	2.589	26.570	55.105	48,2	12
SH	32.078	31.084	993	728	42	11.581	44.427	82.814	53,6	13
TH	18.724	18.524	200	521	259	2.493	21.997	54.986	40,0	8
West-D	677.254	624.683	52.571	32.606	1.284	126.106	837.251	2.596.235	32,2	
Rest-WD	438.754	415.263	23.491	23.692	1.088	97.506	561.039	1.963.387	28,6	
D	758.913	703.299	55.614	40.494	1.825	137.656	938.888	2.915.650	32,2	
Rest-D	520.413	493.879	26.534	31.579	1.629	109.055	662.676	2.282.802	29,0	

**Tab. 22: Schuldenstand Öffentliche Gesamthaushalte 2014 im Quervergleich**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes, FS 14, Reihe 5, Tab. 1-3.1; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 – 2015 und eigene Berechnungen.

Ausgaben f.d. Rechnung	insgesamt	Personalausgaben	Lfd. Sachaufwand	Zinsausgaben			Lfd. Zuweis., Zuschüsse, Schuldendiensthilfe	Ausgaben Kapital-Rechnung	Investitionsausgaben			Sonst (Vermögensübertrgg., Darlehensvergabe, Beteiligg., Tilgg.)	Ausgabenanteile der ...				
				insgesamt	darunter				insges.: Sachinvestitionen	darunter			Personal-	Zins-	Investitions-		
					an öfftl. Bereiche	an nicht-öf. Bereiche				Bauinvestitionen	Erwerb von Sachvermögen					ausgaben	ausgabe
Mill. EUR													in v.H.	in v.H.	Rang		
BW	47.027	41.147	17.620	3.697	1.789	4	1.784	18.041	5.880	1.911	1.201	710	3.970	37,5	3,8	4,1	4
BY	52.513	46.437	20.352	4.269	835	5	830	20.981	6.077	1.776	1.309	467	4.300	38,8	1,6	3,4	6
B	26.074	23.878	9.331	7.832	1.627	2	1.626	5.088	2.196	742	425	317	1.454	35,8	6,2	2,8	11
BB	11.393	9.776	3.211	1.196	434	3	431	4.935	1.617	276	152	124	1.341	28,2	3,8	2,4	12
HB	5.828	5.132	1.969	1.338	741	79	662	1.085	696	229	161	68	467	33,8	12,7	3,9	5
HH	16.246	14.824	5.718	4.822	979	93	886	3.305	1.422	1.222	737	485	200	35,2	6,0	7,5	1
HE	26.538	24.162	10.524	3.373	1.208	32	1.175	9.058	2.376	821	551	270	1.555	39,7	4,6	3,1	9
MV	7.690	6.595	2.323	889	295	0	295	3.088	1.095	404	302	102	690	30,2	3,8	5,3	3
NI	30.238	28.323	12.871	3.203	1.491	0	1.491	10.758	1.915	631	326	305	1.283	42,6	4,9	2,1	15
NRW	71.169	62.222	27.238	7.437	4.076	127	3.949	23.471	8.947	1.573	961	612	7.374	38,3	5,7	2,2	14
RLP	17.245	15.354	6.623	1.958	993	101	892	5.779	1.891	408	233	175	1.483	38,4	5,8	2,4	13
SL	4.208	4.002	1.800	769	435	0	435	998	205	85	48	37	121	42,8	10,3	2,0	16
SN	17.574	14.037	5.402	1.818	226	8	218	6.591	3.537	1.039	768	271	2.498	30,7	1,3	5,9	2
ST	10.818	9.284	3.005	1.335	552	0	552	4.391	1.535	336	192	144	1.198	27,8	5,1	3,1	8
SH	11.434	10.418	4.328	1.084	716	0	715	4.290	1.016	345	228	117	671	37,8	6,3	3,0	10
TH	9.487	8.177	2.992	908	513	0	513	3.765	1.309	301	186	115	1.009	31,5	5,4	3,2	7
West-D	308.518	275.898	118.374	39.781	14.890	444	14.446	102.854	32.620	9.742	6.180	3.562	22.878	38,4	4,8	3,2	
Rest-WD	237.350	213.677	91.136	32.344	10.814	318	10.497	79.383	23.673	8.169	5.219	2.950	15.504	38,4	4,6	3,4	
D	365.480	323.767	135.306	45.927	16.910	455	16.456	125.624	41.713	12.098	7.780	4.318	29.615	37,0	4,6	3,3	
Rest-D	294.311	261.545	108.068	38.490	12.835	328	12.507	102.153	32.766	10.525	6.819	3.706	22.241	36,7	4,4	3,6	

**Tab. 23: Ausgabenstruktur 2015 im Quervergleich**

Ausgaben der Kern- und Extrahaushalte.

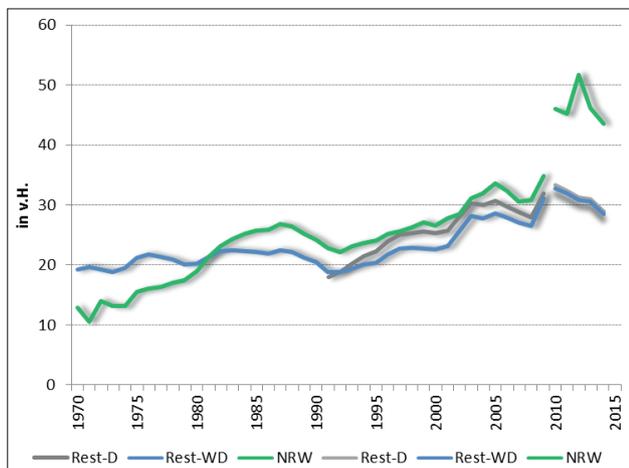
Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, FS 14, Reihe 2 und eigene Berechnungen.

Ausgewählte Aufgabenbereiche	Personal*			Personal pro 100 Tsd. Einwohner				
	NRW	Rest-Flächenländer	Rest-D	NRW	Rest-Flächenländer	Rest-D	Unterschied NRW vs.	Unterschied NRW vs.
							Restflächenl d. in v.H.	Rest-D in v.H.
Insgesamt	390.855	1.394.785	1.675.850	2.210	2.406	2.623	-8,1	-15,7
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung	48.005	175.920	223.965	271	304	351	-10,6	-22,6
dar.: Polizei	47.815	173.325	208.850	270	299	327	-9,6	-17,3
Rechtsschutz	36.085	105.540	122.785	204	182	192	12,1	6,2
Bildungswesen, Wissensch., Forschg., kult. Angelegenh.	253.835	827.590	945.935	1.435	1.428	1.481	0,5	-3,1

**Tab. 24: Personal im Öffentlichen Dienst der Länder 2015 im Quervergleich**

\*Vollzeitäquivalente; \* Kernhaushalte und Sonderrechnungen der Länder, sowie Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter Landesaufsicht ohne Sozialversicherung. - Gemeinsame Einrichtungen der Länder werden in dem Land nachgewiesen, in dem die Einrichtung ihren Sitz hat (z.B. Dataport); Rest-Flächenländer = Rest-D ohne HH, HB und BE.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, FS 14, Reihe 6, VGR der Länder, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern, Reihe 1, Band 1 und eigene Berechnungen.



**Abb. 22: Schuldenstand im Längs- und Querschnittvergleich**

Schuldenstand in Relation zum BIP beim Öffentlichen Gesamthaushalt, mit Erfassungssprung bei den Schuldenständen in 2006 und in 2010 sowie im BIP ab 1991. Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts, FS 14, Reihe 5, Tab. 1-3.1 und 1.3.2; VGR der Länder, Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, 1991 - 2015 und eigene Berechnungen.

Im längerfristigen Rückblick zeigt sich, dass die Verschuldungsrelation in NRW bis Anfang der 1980er Jahre besser war, als in den Länderhaushalten Rest-Westdeutschlands.<sup>89</sup>

Seitdem schneidet NRW deutlich schlechter ab, insbesondere die Revision 2010, durch die die Situation der Extrahaushalte mit erfasst wird, führt dann nochmals zu einer deutlichen Positionsverschlechterung.

Mit rund 71 Mrd. EUR verfügt NRW als einwohnerstärkstes Land auch über die höchsten Haushaltsausgaben aller Bundesländer (vgl. Tab. 23). Knapp 6 v.H. der Ausgaben sind dabei für Altlasten in Form des Zinsdienstes gebunden. Damit rangiert NRW von der Zahl der Länder her zwar im Mittelfeld bei der Zinsbelastung. Im Vergleich zu Rest-Westdeutschland liegt dieser Anteil aber immerhin um etwas mehr als 1 PPK höher in NRW. Zwar weisen besonders die Stadtstaaten (Bremen, Hamburg und Berlin) in der Referenzgruppe aufgrund einer vergleichsweise hohen Verschuldung deutlich höhere Quoten auf. Aber die Flächenländer mit dem zweit- bis fünftgrößten Haushalt (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Hessen) und einer vergleichsweise geringen Zinsbelastung dominieren den Wert für Restdeutschland. Unter Berücksichtigung der ostdeutschen Länder in der Referenzgruppe Rest-Deutschland verschlechtert sich der Abstand NRW's nochmals.

Entsprechend der Aufgabenverteilung im föderalen System dominieren bei den Länderhaushalten insgesamt die Personalausgaben. Mit einer Personalausgabenquote von gut 38 v.H. bewegt sich NRW in etwa auf dem Niveau von Rest-Westdeutschland und spürbar über dem Wert für Rest-Deutschland.

Gleichwohl gibt es bezüglich der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes des Landes im Querschnittvergleich zumindest Indizien<sup>90</sup> für eine Unterversorgung (vgl. Tab. 24). Ende 2015 hatten nach Angaben der VGR der Länder NRW 17,7 Mio. Einwohner, die Flächenländer 75,6 Mio. Einwohner und die Bundesrepublik insgesamt 81,5 Mio. Einwohner. In der Referenzregion Rest-Deutschland lebten damit 63,9 Mio. Menschen, in der Region der restlichen Flächenländer waren es fast 58 Mio. Menschen. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente waren im Öffentlichen Dienst in NRW Mitte 2015 rund 391 Tsd. Menschen beschäftigt, in Rest-Deutschland hingegen waren es rund 1,7 Mio. und in der Region der restlichen Flächenländer knapp 1,4 Mio. Bedienstete. Pro 100 Tsd. Einwohner gibt es damit im Vergleich zu Restdeutschland etwa 15,7 v.H. weniger Beschäftigte im Öffentlichen Dienst in NRW. Bezogen auf die restlichen Flächenländer, ein Vergleich, der wegen ähnlicherer Bedarfsstrukturen wohl fairer ausfällt, waren es auch

noch rund 8 v.H. weniger. Besonders auffällig ist dabei der Unterschied zu Restdeutschland bzw. zu den Restflächenländern bei der Personalausstattung im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung (- 22, 6 v.H. bzw. - 10,6 v.H.). Im Bildungssektor resultiert zumindest im Vergleich der Flächenländer ein marginaler Vorteil in NRW, im Bereich des Rechtsschutzes sogar ein deutliches Plus.

Besonders schwach schneidet NRW im Landeshaushalt bei der öffentlichen Investitionsquote ab (vgl. Tab. 23). Nur 2,2 v.H. der Gesamtausgaben werden in investive Projekte geleitet.<sup>91</sup> Damit hat NRW den vorletzten Platz im Bundesländervergleich und liegt um 1,2 PPK unter dem Wert für Rest-Westdeutschland bzw. 1,4 PPK unter dem für Rest-Deutschland.

Die schwache gesamtwirtschaftliche Investitionsneigung in NRW (vgl. Kap. 4.2.2.7) ist mithin auch einer übermäßigen investiven Zurückhaltung der neoliberal ausgerichteten rot-grünen Landespolitik und ihrer Vorgängerregierungen geschuldet.

## **Zwischenergebnis zur wirtschaftlichen Situation in NRW**

### **Befunde**

- Zusammenfassend lassen sich hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung für NRW folgende Befunde festhalten:
- In NRW hat spätestens seit den 1970er Jahren ein besonders ausgeprägter De-Industrialisierungsprozess hin zu einem Einstieg in die Dienstleistungsgesellschaft stattgefunden.
- Der Strukturwandel stellt unter dem Strich keine Erfolgsstory des tertiären Sektors dar. Sein relativer Bedeutungsgewinn im gesamten Wertschöpfungsbeitrag ist primär Ergebnis des Misserfolgs im sekundären Sektor. In beiden Sektoren ist gegenüber Rest-Westdeutschland ein Dynamikrückstand zu verzeichnen, allerdings fiel er im tertiären Sektor weniger stark als im sekundären Sektor aus. Insofern erfolgte der Ausbau des tertiären Sektors angesichts des wegbrechenden sekundären Sektors nicht schnell genug, um ein Abrutschen der gesamten Wertschöpfungsdynamik hinter die in den restlichen Bundesländern zu verhindern.
- Seit der Verschärfung der Strukturkrisen ab 1970er Jahre wurde NRW im langfristigen Wachstum seit 1950 überproportional von den anderen Bundesländern Westdeutschlands abgehängt.

<sup>89</sup> Zwar ist die Vergleichbarkeit einer einzelnen Zeitreihe in Abb. 22 aufgrund von Erfassungsbrüchen stark eingeschränkt. Zu einem gegebenen Zeitpunkt ist aber wegen der dann einheitlichen Erfassungsmethode der Querschnittvergleich legitim.

<sup>90</sup> Die empirischen Befunde liefern nicht mehr als »Indizien«. Unterschiede in der Personalausstattung insbesondere im nicht-operativen Bereich lassen nicht automatisch auf eine Unterversorgung schließen. Im Bildungsbereich ist auch entscheidend, wie viele »Abnehmer« (Schüler, Studierende) es überhaupt zu versorgen gilt.

<sup>91</sup> Bei dieser Wertung ist allerdings zu berücksichtigen, dass der »Investitionsbegriff« in der offiziellen Statistik durchaus diskussionswürdig abgegrenzt ist. So fallen beispielsweise die Ausgaben für das Lehrpersonal an den Schulen und Hochschulen eben in den Bereich der Personalausgaben und nicht in den der Investitionen, obwohl die Bildung eben auch einen stark investiven Charakter in das Human Kapital einer Gesellschaft hat.

- Der Vorsprung in der Wirtschaftskraft pro Bürger ist bereits bis Ende der 1960er Jahre deutlich abgeschmolzen.
  - Im mittelfristigen Vergleich zeigen sich besondere Wachstumsrückstände gegenüber Rest-Westdeutschland in der Phase der 1970er, 1980er sowie in den letzten 5 Jahren. Besonders gravierend fällt dabei der Rückstand im Produzierenden Gewerbe aus.
  - Im Laufe der Jahre hat NRW seinen Produktivitätsvorsprung verspielt. Von 1970 bis 2015 lag der Produktivitätsanstieg um 0,5 PPK p.a. hinter dem in Rest-Westdeutschland.
  - Bei der Beschäftigung weist NRW's im primären und tertiären Sektor gegenüber Rest-Westdeutschland zwar Dynamikvorteile auf. Diese reichen jedoch nicht aus, um ein insgesamt schwächeres Erwerbstätigenwachstum als in der Referenzländergruppe zu verhindern. Dazu war der übermäßige Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe zu dominant. Letztlich blieb NRW beim Ausbau der Erwerbstätigenzahl deshalb hinter Rest-Westdeutschland zurück, weil bei den gegebenen, eher noch moderaten Unterschieden in der Arbeitsproduktivität, der Rückstand in der Wertschöpfungsdynamik zu groß war.
  - Ab Mitte der 1970er Jahre entwickelten sich die Arbeitslosenquoten NRW's und der restlichen alten Bundesländern auseinander. In NRW liegt sie in einer Spannweite von 1 bis etwa 3 PPK über der der Region Rest-Westdeutschland, wobei sich der Abstand seit 2005 wieder verschlechtert hat. Seitdem liegt auch die Arbeitslosenquote der Referenzregion Rest-Deutschlands unter dem Niveau von NRW.
  - Die Entwicklung am nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt vollzieht sich vor dem Hintergrund einer zunehmenden Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse.
  - Von 1970 bis etwa 1990 sind die Bruttolöhne und -gehälter je abhängig Beschäftigten in NRW und Rest-Westdeutschland trotz des Produktivitätsrückstandes von NRW vergleichbar schnell gewachsen. Seit der Wiedervereinigung fällt die Lohn- und Gehaltsdynamik in NRW geringer als in den anderen alten Bundesländern und erst recht als in Rest-Deutschland aus.
  - NRW weist seit 1970 einen erheblichen Investitionsrückstand auf. Seit etwa 2008 hat er sich noch deutlich akzentuiert.
  - Hinsichtlich der auf das BIP bezogenen Schuldenstandsquote des Kernhaushaltes befindet sich NRW zwar noch auf Platz 5 im Bundesländervergleich. Allerdings sind vergleichsweise viele Aktivitäten in Extrahaushalten ausgelagert. Unter deren Berücksichtigung verschiebt sich die Position NRW's auf den neunten Platz, obwohl die Verschuldungsrelation in NRW bis Anfang der 1980er Jahre besser war, als in den Länderhaushalten Rest-Westdeutschlands.
  - Besonders schwach schneidet NRW im Landeshaushalt bei der öffentlichen Investitionsquote ab. Nur 2,2 v.H. der Gesamtausgaben werden in investive Projekte geleitet. Damit belegt NRW den vorletzten Rang im Bundesländervergleich. Zudem gibt es zumindest im Querschnittvergleich Indizien für eine personelle Unterversorgung im Öffentlichen Dienst, und zwar gerade auch im sensiblen Bereich der Öffentlichen Sicherheit.
- Bei allen hier untersuchten Merkmalen hinkt NRW hinter der Entwicklung der restlichen Länder Westdeutschlands hinterher. Die Ursache für die Unterschiede kann nicht allgemeinen Trends – wie etwa einer grundsätzlichen Wachstumsverlangsamung einer reifer werdenden Volkswirtschaft – geschuldet sein, da sie sich auch in den Referenzländern bemerkbar machen.
- Zum Teil ist die unterschiedliche Entwicklung dem Strukturwandelprozess geschuldet. Hier hat es besonders Branchen getroffen, deren Aktivitäten aufgrund regionaler Besonderheiten und Traditionen stark in NRW konzentriert waren und sind. Zudem haben sich Input-Output-seitig regionale Verbundstrukturen etabliert, bei denen Zulieferbranchen getroffen wurden, die zu einem Großteil ebenfalls in NRW angesiedelt waren. Während sich diese einseitig ausgerichteten Strukturen in ihrer Blütezeit noch als synergetischer Vorteil erwiesen, entpuppten sie sich in der Krise als eigendynamischer »Abwärtsstrudel«: Zunächst resultierten strukturelle Massenarbeitslosigkeit und prekarisierte Arbeitsmärkte. Damit gingen Kaufkrafteinbußen einher, die dann ein Übriges taten, um auch den Dienstleistungssektor zu belasten.
- Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es innerhalb NRW's hier nicht näher untersuchte starke regionale Unterschiede gibt. Diese gehen hinein bis in die Feinstrukturen mit Unterschieden zwischen den Kreisebenen und zwischen Stadt und Umland.<sup>92</sup> Zukunftsträchtige Wachstumszentren stehen neben Regionen eines kontinuierlichen Abstiegs.

### **Rolle der Haushaltspolitik in NRW**

Aus Sicht der jeweiligen Landesregierungen mag der Strukturwandel eher wie ein »exogener Schock« gewirkt haben, auf den die Landespolitik wenig Einfluss hat. Unter dem Strich ist aber festzuhalten, dass die daraufhin erfolgte Politik es seit den 1970er Jahren nicht geschafft hat, den Strukturwandel durch eigene politische Initiativen so aufzufangen und zu gestalten, dass NRW wieder zum Rest der Republik aufschließt.

Überdies machen Elke Amend und Frank Bauer vom IAB auch die Politik mitverantwortlich für das »Verschlafen« des Strukturwandels: »Erschwerend kam im Ruhrgebiet lange Zeit eine Politik der konsequenten Konservierung überkommener Strukturen hinzu. Daher hat das Ruhr-

<sup>92</sup> Vgl. Amend, E., Bauer, F., Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Nordrhein-Westfalen, IAB regional, Nr. 01/2005 und Helaba (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen: Wachstum im Strukturwandel, Dezember 2014.

gebiet die Technologiewelle der 1950er bis 1970er Jahre größtenteils verpasst.«<sup>93</sup>

Aber immerhin sehen sie eine Chance des Wandels: »Erst in den letzten beiden Jahrzehnten scheint dieser Trend gebrochen. Insofern gilt es nun, Ansiedlungen der aktuellen Technologiewelle, bestehend beispielsweise aus Biotechnologie, IuK (Anm. der Verf.: Informations- und Kommunikationstechnologie) oder Mikroelektronik sowie die sich dynamisch entwickelnden Dienstleistungen zu fördern, die nötigen Standortfaktoren herzustellen und über die Verbindung dieser Technologien mit bestehenden Kompetenzen neue Marktpotenziale zu schaffen. Auf diese Weise kann die aus der Pfadabhängigkeit der Entwicklung resultierende Eigendynamik der Region im positiven Sinne genutzt werden.«<sup>94</sup>

Dazu müsste das Land aber eine aktive Rolle spielen. Die überaus schwache, an den Gesamtausgaben gemessene Investitionsquote im Landeshaushalt stimmt diesbezüglich indessen skeptisch. Sie deutet jedenfalls darauf hin, dass das Land zu wenig für seine Zukunft tut. Dabei bedingen sich die Investitionsausgaben und das Wachstum gegenseitig. Bleiben die Investitionen aus, bleiben Wachstum und Wertschöpfung aus. Anschließend fallen die Steuereinnahmen geringer aus, bei selbstgemachten Sparzwängen bleibt dann oftmals nur als Ausweg, noch zurückhaltender bei den Investitionen zu sein.

Letztlich wiederholt sich hier auf landespolitischer Ebene nur das, was auf der Bundesebene neoliberaler Mainstream ist. So befasste sich beispielsweise ganz aktuell in der laufenden Legislaturperiode der NRW-Landtag in einer Enquete-Kommission zwei Jahre lang mit der »Bewertung der Tragfähigkeit öffentlicher Haushalte unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demographischen Wandels in der Dekade von 2020 bis 2030«. <sup>95</sup>

Eine Enquete-Kommission hat sich dabei überparteilich mit Themen auseinandersetzen und gemeinsam Antworten und Handlungsstrategien zu erarbeiten, in denen unterschiedliche ökonomische, juristische, soziale und/oder ethische Aspekte wissenschaftlich fundiert abgewogen werden müssen. Dagegen war die Arbeitsweise der hier zitierten Enquete-Kommission des Landtags in NRW von Anfang an zu wenig wissenschaftlich und auch zu wenig interdisziplinär sowie holistisch ausgerichtet. In vielen der 24 Sitzungen musste man den Eindruck gewinnen, hier findet nicht eine sachgerechte (wissenschaftliche) und überparteiliche Auseinandersetzung statt, sondern die Enquete (»Untersuchung«, franz. enquête) ist lediglich die fortgeführte politische Debatte eines auf die Enquete zugeschnittenen »verkleinerten Landtags«. Mehrfach wurde hier von

dem wissenschaftlichen Sachverständigen und Mitglied der Enquete, sowie Mitverfasser dieses Gutachtens, Heinz-J. Bontrup, in vielen protokollierten Einlassungen, auf die eigentliche Aufgabe einer Enquete-Kommission hingewiesen und ein wissenschaftliches und überparteiliches Vorgehen eingefordert. Leider ohne Erfolg. Weder bei der Bestandsaufnahme zu den einzelnen komplexen Themenbereichen, noch bei der Einbindung von externen Wissenschaftlern und Vertretern aus der Praxis<sup>96</sup> wurde die gesetzlich auf Bundes- und Landesebene verankerte Intention einer Enquete-Kommission realisiert.<sup>97</sup>

Neben vielen fachlichen Mängeln im Abschlussbericht ist auch die nicht-ergebnisoffen angegangene Arbeitsweise in der Enquete-Kommission zu kritisieren. Die Arbeit wurde vielfach in Richtung eines politisch »gewünschten Ergebnisses« ausgerichtet. So ist dann auch nicht die zwar im Grundgesetz verankerte, aber hier politisch, einseitig in einem neoliberalen Duktus, gesetzte Prämisse einer Schuldenbremse in Frage gestellt worden. Dabei ist die Schuldenbremse bis heute nicht einmal in der Verfassung von NRW festgeschrieben worden.

Hinzu kommt, dass die Schuldenbremse in der Wirtschaftswissenschaft von vielen nicht-neoliberalen Ökonomen auf Grund der »einzelwirtschaftlichen Rationalitätsfalle«, des »Spar-Paradoxons« und des »gesamtwirtschaftlichen Haavelmo-Effektes« als für die wirtschaftliche Entwicklung kontraproduktiv abgelehnt wird. In diesem Kontext hat es die Enquete-Kommission auch nicht für nötig erachtet, die jüngst vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) vorgelegten Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen der Schuldenbremse zu diskutieren, geschweige denn in den Abschlussbericht einfließen zu lassen. So stellt das IMK zusammenfassend fest, dass die Schuldenbremse die Landesregierung in NRW nicht zwingen dürfe, wirtschaftliche Krisen durch eine staatliche Kürzungspolitik weiter zu verschärfen.<sup>98</sup> Hinzu kommt eine grundsätzlich unkritische politische Auseinandersetzung mit der Schuldenbremse, die das einst erkämpfte Budgetrecht des Parlaments tiefgreifend (geradezu postdemokratisch) unterminiert.<sup>99</sup>

Interessant ist in diesem Duktus die vor kurzem gemachte Aussage der Ministerpräsidentin, Hannelore Kraft (SPD): »Es ist doch total schwachsinnig, dass wir

<sup>93</sup> Vgl. Amend, E., Bauer, F., Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Nordrhein-Westfalen, IAB regional, Nr. 01/2005, S. 65.

<sup>94</sup> Ebenda, S. 65.

<sup>95</sup> Vgl. Der Landtag NRW – Enquetekommission Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 16/9500, Düsseldorf 2015.

<sup>96</sup> Die Auswahl der *externen Berater* fand nicht einvernehmlich nach wissenschaftlichen Kriterien zum jeweiligen Themenkomplex im Plenum statt, sondern nach parteipolitischen Erwägungen und Abstimmungen unter den Parteimitgliedern der Kommission. Der Gipfel war dabei die mehrheitliche Ablehnung des von der Piratenpartei vorgeschlagenen und international anerkannten Gesundheitswissenschaftlers Prof. Dr. Dr. Thomas Gerlinger von der Universität Bielefeld zum wichtigen Themenkomplex Gesundheit, der jetzt nur noch als Marginalie und ohne Substanz im Abschlussbericht Erwähnung findet (vgl. dazu im Enquetebericht das Kap. »Gesundheit«).

<sup>97</sup> Vgl. Altenhof, R., Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, (Diss.), Wiesbaden 2012.

<sup>98</sup> Vgl. Rietzler, K., Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, IMK Policy Brief, Düsseldorf, April 2015.

<sup>99</sup> Vgl. Crouch, C., Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008.

Geld für null Zinsen kriegen können und diese notwendigen Investitionen nicht tätigen können.«<sup>100</sup>

Sollte es hier zu einem Umdenken gekommen sein? Es ist bekanntlich meist nie zu spät! Jedoch ist zu fragen, warum die richtige Erkenntnis erst jetzt kommt. Schließlich ist NRW nicht erst seit kurzem unterinvestiert und in vielen öffentlichen Bereichen völlig marode aufgestellt. Und warum hat die Landes-SPD dann überhaupt der Schuldenbremse im Bund 2009 zugestimmt? Hier liegt der Verdacht von Populismus im Vorfeld der Landtagswahl 2017 nahe.

Dass die rot-grüne Landesregierung öffentlich nicht an einen Paradigmenwechsel bezüglich ihrer bisherigen neoliberalen Politik denkt, hat die Aktuelle Stunde im Streit über die wirtschaftliche Entwicklung in NRW am 21. April 2016 noch einmal sehr deutlich gemacht. Die Antwort des NRW-Wirtschaftsministers Garrelt Durin (SPD) war nur hilflos. Er forderte lediglich einen differenzierten Blick auf die NRW-Wirtschaft: So stehe das Land im Bundesvergleich bei internationalen Investoren an erster Stelle. Die Arbeitslosenzahl sinke in allen Regionen, die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten habe ein Rekordniveau erreicht. Der Preis dessen in Form der Prekarisierung bleibt ebenso unerwähnt, wie die Defizite in der Statistik. Zudem werde mit einem umfassenden Breitbandausbau eine gute Basis für die Zukunft gelegt, und NRW habe einen starken Mittelstand. Aber auch die Opposition (CDU und FDP) haben außer einer noch schärferen neoliberalen Gangart wenig Produktives in ihren wirtschaftspolitischen Programmen zu bieten.

Einzig der Sprecher der Piraten, Joachim Paul, forderte dringend öffentliche Investitionen ein und ein Ablassen von der ständigen Kritik an einer sinnvollen Staatsverschuldung. Nach Auffassung von Paul fehlt es der Landesregierung an Ideen für eine kreative Wirtschaftspolitik.<sup>101</sup> Die Aktuelle Stunde im NRW-Landtag basierte auf einem von der FDP-Fraktion beim Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Auftrag gegebenen Forschungsprojekt: »Ländervergleich Nordrhein-Westfalen – Indikatoren der industriellen Entwicklung«.

Der Befund des RWI ist dabei, wie auch wir in unserem Gutachten feststellen, als vernichtend zu bezeichnen. Vor allen Dingen, schreibt das Institut, im Hinblick auf die industriellen Kennzahlen in NRW. »Dies gilt sowohl für die zunächst betrachteten Indikatoren der industriellen Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit, darunter die Wertschöpfung, die Beschäftigung, die Produktivität, Löhne und Gehälter sowie die Anzahl der Betriebe, als auch für Indikatoren, die eher das langfristige Wachstumspotenzial betreffen. Die meisten dieser Indikatoren zeigen, dass auch die Industrie in Nordrhein-Westfalen in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen Bundesländern eine äußerst schlech-

te Entwicklung durchlaufen hat und dass auch die in die Zukunft gerichteten Indikatoren eher schlechte Werte aufweisen. So fällt das Land sowohl bei den Investitionen in Sachkapital als auch Humankapital deutlich hinter andere Bundesländer zurück. Festzumachen ist dies an den geringen Investitionen der Industrie, aber auch daran, dass das Land bei den Aufwendungen für Forschung und Entwicklung, den Sachinvestitionen des Staates, dem Zugang zu Breitband-Internet und bei der Quote der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss maximal im Mittelfeld, meistens am unteren Ende der Ländervergleiche steht.«<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Kraft, H. zitiert in Westfälische Nachrichten (2016), Milliarden-Spritze für marode Schulgebäude, 7.7.2016.

<sup>101</sup> Vgl. Pressemitteilung des NRW-Landtags vom 21.4.2016.

<sup>102</sup> Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), (Hrsg.), Ländervergleich Nordrhein-Westfalen – Indikatoren der industriellen Entwicklung, Essen 2016, S. 4f.

# Wissenschaftliche Defizite der neoliberalen Angebotsorientierung

Welche schwerwiegenden Fehlentwicklungen mit einer neoliberalen Politik der Angebotsorientierung in Deutschland allgemein und in NRW im Besonderen einhergehen, haben die vorausgegangenen Kapitel deutlich gezeigt. Diese Politik stützt sich auf ein wissenschaftliches Dogma, das gespeist wird aus Ideen der Neoklassik, des Monetarismus und der Neuklassik. Im Prinzip vertrauen die Theorien – im Gegensatz zur Auffassung des Keynesianismus – auf die zumindest längerfristig wirkenden Selbstheilungskräfte des Marktes, sie bezweifeln im Gegenzug die Notwendigkeit marktwirtschaftlicher Eingriffe durch den Staat bzw. die Fähigkeit der politischen Entscheidungsträger, bei Eingriffen überhaupt gesellschaftlich optimale Ergebnisse herbeiführen zu können oder zu wollen. So ist dann auch völlig klar, dass ein von oben nach unten, von den Kapital- zu den Arbeitseinkommen umverteilender Links-Keynesianismus bei den selbsternannten Herrschaftseliten aus Wirtschaft, Politik und Medien als Bedrohung ihrer Partialinteressen gesehen und strikt abgelehnt wird.

Vor diesem Hintergrund habe sich der Politik aus dem Wirtschaftsablauf herauszuhalten, sie störe ansonsten nur die Marktkräfte auf dem Weg zum optimalen Gleichgewicht. Darüber hinaus bestehe bei Versuchen der Produktionsbelebung durch den Staat die Gefahr, unbeabsichtigt lediglich private Nachfrage und damit insbesondere die für das langfristige Wachstum relevanten Investitionen zu verdrängen (sogenanntes »Crowding-Out«). Vor diesem Hintergrund solle sich die Politik auf die Vorgabe ordnungspolitische Rahmenbedingungen beschränken, in denen das reibungslose Funktionieren der Märkte erfolgen kann. Im Vertrauen auf den Markt soll sich der Staat zudem als Anbieter aus all den Bereichen zurückziehen, in denen sich Märkte organisieren lassen. Der Staat soll sich auf seine Kernkompetenzen zurückziehen. Der Markt werde dann über den Wettbewerb die Akteure im Sinne der Gesellschaft disziplinieren. Damit die Unternehmen ihre Kreativität in diesem Rahmen frei entfalten können, bräuhete es zudem optimaler Bedingungen für die Angebotsseite im Produktionsprozess, mithin für den Unternehmenssektor. Wenn es daraufhin den Unternehmen gut geht, werde – so die naive Vorstellung – der Wettbewerb schon dafür sorgen, dass diese Vorteile gerecht an die Gesellschaft verteilt werden. Wenn dann einzelne Akteure unter die Räder kommen, weil sie beispielsweise entgegen ihren Wünschen keinen Arbeitsplatz haben, seien sie es letztlich selbst Schuld. Sie haben dann individuell die Aufgabe, durch eine realitätsnahe Revision ihrer Vorstellungen – zum Beispiel beim Arbeitsentgelt – etwas zu ändern bzw. Verzicht zu üben und sich mehr um Arbeit zu bemühen (sich mehr anzustrengen), um doch noch einen Erfolg aufweisen zu können. Ansonsten wären sie halt »freiwillig« arbeitslos. Und wer freiwillig arbeitslos sei, der hätte auch keinen Anspruch auf eine staatliche Alimentierung durch Sozialleistungen.

Spätestens mit dem Sturz der sozial-liberalen Koalition 1982 setzten sich diese neoliberalen Ideen in der Bundesrepublik in Form einer angebotsorientierten Politik durch.<sup>103</sup> Das Mantra ist hier »weniger Staat« und Bekämpfung von Staatsverschuldung (Politik der »schwarzen Null«) bei gleichzeitig geringen Gewinn- und Kapitalsteuern (und hohen indirekten Verbrauchssteuern), internationaler Wettbewerb zur Erzielung von Exportüberschüssen sowie Umverteilung von den Arbeitsentgelten zu den Unternehmerprofiten.

Der Ökonom und Jurist Stephan Schulmeister vom österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) in Wien stellt dazu fest: »Das Konservative und Wirtschaftsliberale an der neoliberalen Ideologie Gefallen fanden, konnte nicht allzu sehr verwundern. Doch warum haben die Sozialdemokraten – unter Tony Blair und Gerhard Schröder – die Navigationskarte ihrer Gegner übernommen? Warum verwechselten sie reaktionäre Ziele wie die Schwächung von Sozialstaat und Arbeitnehmerrechten mit ‚Modernisierung‘? Erstens: weil sie über kein eigenes links-ökonomisches Rüstzeug mehr verfügten. Seit Jahrzehnten werden Ökonomen allein nach der neoliberalen Einheitslehre ausgebildet, sie arbeiten als Experten aller Art oder als Journalisten.<sup>104</sup> Moderne Politik braucht jedoch Expertenlegitimation und mediale Vermarktung. Also hat sie sich dem Zeitgeist angepasst. Dieser Prozess verursachte bei den Sozialdemokraten einen viel verheerenderen Identifikationsverlust als bei den Christdemokraten, die ja (auch) die besser Gestellten vertreten. Zweitens: Einmal im Amt konzentrierte sich die Sozialdemokratie nur noch auf die tagesaktuelle Rechtfertigung der Regierungsarbeit. Die Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung, der Bewegungen der politischen Gegner und der eigenen Strategien wurde sträflich vernachlässigt. Ohne eigenständiges Profil als linke Volkspartei agierte die Sozialdemokratie als bloßer Verwalter von ‚Sachzwängen‘ und als ‚Partei des kleineren Übels‘.«<sup>105</sup> Die Folge war 1995 eine nochmalige Spaltung der SPD durch die Gründung der Links-Partei mit dem ehemaligen SPD-Vorsitzenden Oskar Lafontaine u.a. an der Spitze.

Die Richtigkeit der zugrunde gelegten wissenschaftlichen Thesen ist aber umstritten, auch wenn dies in der öffentlichen, populärwissenschaftlichen Diskussion oftmals nicht zum Vorschein kommt. Diese Einseitigkeit in der Wahrnehmung erstaunt umso mehr, als die Finanzmarktkrise seit 2007 geradezu als Auswuchs

<sup>103</sup> Vgl. Hückel, R., Angebotsdoktrin in der Krise: Gründe für die Revitalisierung der Keyneschen Makroökonomik, in: Helmedag, F., Reuter, N. (Hrsg.), Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn, Marburg 1999, derselbe, Reagans »amerikanischer Traum« – ein Alptraum für Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3/1981.

<sup>104</sup> Vgl. dazu ausführlich: Wolter, P., Neoliberale Denkfiguren in der Presse: Wie ein Wirtschaftskonzept die Meinungshoheit eroberte. Vom Lambsdorff-Papier zur Agenda 2010 (Diss.), Marburg 2016.

<sup>105</sup> Schulmeister, S. Die rechten Verführer und ihre Wegbereiter, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2016, S. 42.

neoliberaler Politik gesehen werden muss. Kein Markt ist im neoliberalen Wahn unter einem angeblichen Wettbewerb stärker liberalisiert worden als der Finanzmarkt. Zugleich blieb dieser Sektor auf Drängen der insbesondere angloamerikanischen Verfechter unterreguliert, da die Disziplinierung der Akteure durch transparente Märkte angeblich ausreiche. Die Akteure auf diesem Markt waren so im wahrsten Sinne systemisch entfesselt, bedienten sich mit üppigen Bonuszahlungen und »bedankten« sich bei der Gesellschaft, indem sie die Weltwirtschaft in eine ökonomische Katastrophe mit Langzeitfolgen führten.

Übersehen werden hier in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung gleich mehrere nachfolgend aufzuzeigende Defizite des neoliberalen Ansatzes.

### **Defizit: Einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle**

Im Rahmen der neoliberalen Theorien wird das Vorkommen von »Rationalitätsfällen« bezweifelt. Sie bestehen u.a. darin, dass die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen von Unternehmern zur Maximierung ihrer Profite zu gesamtwirtschaftlich kontraproduktiven Ergebnissen führen können. Es ist für jeden Unternehmer völlig rational, ständig danach zu trachten, die Löhne der Beschäftigten absolut und relativ zu senken und gleichzeitig noch die Arbeitszeiten zu verlängern. Dies wird den Profit des Unternehmers steigern und/oder er senkt damit seine Produktpreise um somit im Wettbewerb Vorteile zu erzielen.

Ein solches einzelwirtschaftliches Vorgehen ist isoliert betrachtet rational und hochwahrscheinlich auch erfolgversprechend. Da es deshalb aber alle Unternehmer nachvollziehen wollen, schlägt der vermeintliche Vorteil – wenn der Versuch gelingt – für alle ins Gegenteil, in einen gesamtwirtschaftlichen Nachteil, in Krisenprozesse um. Der Grund: Durch das einzelwirtschaftlich rationale Verhalten kommt es schlicht und ergreifend zu einem Ausfall an Konsumnachfrage und dieser wird auch nicht durch eine vermehrte profitinduzierte Investitionsnachfrage kompensiert. Denn: Unternehmer investieren nur, wenn sie für ihre Investitionen eine profitträchtige Nachfrage- und Auslastungserwartung für ihre bereits aufgebauten Kapazitäten haben.

Damit erteilt gleichzeitig auch die einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle dem Versuch, immanente Krisenprozesse personalisieren zu wollen, eine deutliche Absage. Den Unternehmer für seine einzelwirtschaftliche Profitverfolgung oder, wie es gerade besonders en vogue ist, die Banker und Finanzmanager für die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise verantwortlich zu machen, hat deshalb mit ökonomischem Sachverstand nur wenig zu tun. Karl Marx hat dazu schon 1867 in einem Vorwort zu »Das Kapital« alles Notwendige gesagt: »Zur Vermeidung möglicher Mißverständnisse ein Wort. Die Gestalten von Kapitalist und Grundeigentümer zeichne ich keineswegs in rosigem Licht. Aber es handelt sich hier um die Personen nur, soweit sie die Personifikation ökonomischer Kategorien sind, Träger von bestimmten Klassenverhältnissen und Interessen. Weniger als jeder

andere kann mein Standpunkt, der die Entwicklung der ökonomischen Gesellschaftsformation als einen naturgeschichtlichen Prozeß auffaßt, den einzelnen verantwortlich machen für Verhältnisse, deren Geschöpf er sozial bleibt, so sehr er sich auch subjektiv über sie erheben mag.«<sup>106</sup>

Die einzelwirtschaftliche Rationalitätsfalle steht als ökonomisches Grundproblem auch für das verhängnisvolle Spar-Paradoxon in der Wirtschaft. So kann der einzelne private Haushalt weniger ausgeben als er einnimmt, also sparen, um damit sein Vermögen zu erhöhen. Das gelingt auch einzelwirtschaftlich (individuell), da die jeweiligen Ausgabensenkungen eines oder auch mehrerer privater Haushalte gesamtwirtschaftlich unbedeutend sind. Wenn aber alle oder die Mehrheit der Haushalte sparen und das Gesparte nicht komplett in Nachfrage nach Sachinvestitionen umgewandelt wird, dann vermindern die gesamtwirtschaftliche Spartätigkeit auch die Einnahmen aller und es kommt zu einer Krise, so dass sie am Ende, trotz ihres Sparens, ein geringeres Vermögen haben, es also zu einem Spar-Paradoxon kommt. Übersteigt hier die gesamtwirtschaftliche Ersparnis die Summe der getätigten Investitionen, dann muss, soll es nicht zu einer womöglich dramatischen Wirtschaftskrise kommen, der Staat durch Steuern und/oder Staatsverschuldung und das Ausland die Ersparnisse durch Importüberschüsse (=Auslandsverschuldung) die binnenwirtschaftliche Überschusserparnis abschöpfen und in Nachfrage umwandeln. In einer offenen Volkswirtschaft mit Auslandsaktivitäten gilt nun einmal der Lehrsatz, dass die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) plus Exporte und minus Importe immer gleich groß der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis sind (vgl. Kap. 3.2).

Dies zeigt dann auch (ex post) der empirische Befund der deutschen Wirtschaft von 1991 bis 2014. Demnach haben die privaten Haushalte (inkl. der Personengesellschaften und Einzelunternehmen sowie die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) einen Vermögenszuwachs von 2.388,4 Mrd. EUR realisiert. Auch die Finanzinstitute (Banken, Versicherungen und Fonds) konnten ein zusätzliches Vermögen in Höhe von 352,0 Mrd. EUR verbuchen. Was die einen an Vermögen haben, müssen aber andere schulden. Der Saldo von Vermögen und Schulden in einer Volkswirtschaft ist immer null. Ohne Schuldner könnte in einer Volkswirtschaft niemand Überschüsse erwirtschaften und ohne den Kredit gäbe es keine wirtschaftliche Entwicklung, sondern nur eine stationäre Wirtschaft ohne innovative Prozesse. So haben dann auch die nichtfinanziellen produzierenden Kapitalunternehmen in Deutschland von 1991 bis 2014 zusätzliche Schulden von 155,7 Mrd. EUR gemacht. Die beiden größten Schuldner waren aber das Ausland mit 1.437,3 Mrd. EUR und der Staat mit 1.147,4 Mrd. EUR. Die Überschüsse (Vermögen) der privaten Haushalte und des Finanzsektors konnten also nur durch Staats- und Auslandsverschuldung, sowie eine Verschuldung der nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften kompensiert bzw. die Gleichung von Vermögen und Schulden erfüllt werden.

<sup>106</sup> Marx, K. Das Kapital, Bd. 1, 1. Auf. Hamburg 1867, Berlin 1974, S. 16.

## Defizite: Empirische Fundierung

Nun ist es in einer Gesellschaftswissenschaft erkenntnistheoretisch nicht erstaunlich, dass es nicht die einzig »wahre« Theorie gibt und dass sich unterschiedliche wissenschaftliche Lager bilden werden.

Allerdings sollte man erwarten, dass, wenn sich die Politik – wie praktiziert – einseitig an einem der Lager orientiert, dieses Lager dann zumindest stichhaltige empirische Befunde auf seiner Seite hat. Umso erstaunlicher ist es, wie schwach die empirische Fundierung zentraler Thesen der neoliberalen Politik ausfällt.<sup>107</sup>

So galt erstens das Ziel der Preisniveaustabilität im wirtschaftspolitischen Zielkanon lange Zeit als das zentrale Oberziel. Ein stabiles Preisniveau war nicht nur Ziel sui-generis, sondern wurde als notwendige Voraussetzung für Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Verteilungsgerechtigkeit angesehen.

Adam stellt in diesem Zusammenhang jedoch fest, dass in Deutschland seit der »Wendepolitik« Anfang der 1980er Jahre bis 2006 genau das Gegenteil zu beobachten war. Während die Inflationsraten trendmäßig zurückgingen, legte die Arbeitslosenquote zu.<sup>108</sup> Parallel ließ auch das wirtschaftliche Wachstum trendmäßig nach. Auch für die behauptete Benachteiligung von abhängig Beschäftigten, Rentnern und Sparern durch Inflation findet Adam angesichts positiver Reallohn und Realzinsentwicklung keinen Beleg.<sup>109</sup> Die Oberzielthese steht damit auf einem empirisch wenig tragfähigen Fundament. Primär, so Adam, ging es letztlich darum, angeblich wissenschaftlich fundiert, »die Inflationsphobie der Deutschen zu nutzen, um damit die Lohnforderungen der Gewerkschaften zu diskreditieren und ihre Umverteilungsansprüche abzuwehren.«<sup>110</sup>

Zweitens wird im Neoliberalismus eine hohe Staatsverschuldung als zentrale Ursache eines zu schwachen Wirtschaftswachstums angesehen. Dies wurde bereits im legendären »Lambsdorff-Papier«, das 1982 den Bruch der sozial-liberalen Koalition einleitete, behauptet.<sup>111</sup> Demnach absorbiere der Staat durch seine Verschuldung an den Finanzmärkten einen großen Teil des Kapitalangebotes, er treibe damit die Zinsen nach oben und verdränge so nur privatwirtschaftliche Investitionen, die wiederum für das wirtschaftliche Wachstum essenziell

sind. Der spätere Versuch, die Schulden zu begleichen, gehe dann einher mit einem Drehen an der Steuerschraube, wodurch die private Motivation und Initiativkraft vollends gelähmt werde. Infolgedessen müsse zur langfristigen Belebung der Wirtschaft, quasi als neues oder weiteres Oberziel, die Staatsverschuldung auf Biegen und Brechen zurechtgestutzt werden. Dazu bedürfe es im ersten Schritt einer Verringerung der laufenden Neuverschuldung. Um dabei aber nicht die Leistungsmotivation zu schmälern, solle dies möglichst nicht über eine Erhöhung der direkten Steuern erfolgen. Hier wäre sogar eher eine Entlastung angezeigt. Die Vorgaben einer Rückführung der Neuverschuldung bei gleichzeitiger Entlastung auf Seiten der direkten Steuern müssten dann eben kompatibel gemacht werden durch eine Erhöhung indirekter Steuern, besser aber noch durch eine über das Maß der Steuersenkung hinausgehende Senkung der Staatsausgaben. Das funktioniere aber nur, wenn der Staat sich auf seine sogenannten Kernaufgaben reduziert. Im Zuge dieser Konzentration auf die Kernaufgaben, könnten zudem auch Privatisierungserlöse durch einen »Verkauf des Tafelsilbers« erzielt werden.

Auch dieses sogenannte Zins-Crowding-Out-Argument bewegt sich gleich auf mehreren Ebenen der Argumentation auf einer schwachen empirischen Basis.<sup>112</sup> So war die auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Schuldenstandsquote in Deutschland im letzten Jahr mit fast 72 v.H. mehr als doppelt so hoch wie Anfang der 1980er Jahre. Während die Anleihezinsen aber damals bei etwa 8 v.H. lagen, wird der Wirtschaftskreislauf derzeit mit Liquidität überschwemmt, so dass 10-jährige Staatsanleihen im Juli 2016 erstmals mit einem Zinskupon von null Prozent emittiert wurden. Die unterstellte Verbindung zwischen Verschuldung und Wachstum findet mithin auf der Zwischenebene der Argumentation, auf der Ebene der Zinsentwicklung also, wenig Unterstützung. Auch auf der theoretischen Ebene weist die Argumentation Schwächen auf, da die Kreislaufzusammenhänge nicht gewürdigt werden. Der Staat entzieht dem Wirtschaftskreislauf im Zuge des deficit-spending<sup>113</sup> ja letztlich keine Mittel. Er speist sie schließlich durch seine Ausgaben sofort wieder in das Wirtschaftssystem ein.

Eine peinliche Schlappe in der Aufarbeitung des unmittelbaren empirischen Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Staatsverschuldung erfuhr das neoliberale Lager auch, als sich eine überaus einflussreiche Studie von Carmen Reinhart und Kenneth Rogoff als fehlerhaft erwies. Auf Basis von langfristigen Zeitreihendaten aus zunächst 44 Ländern hinweg meinten sie nachgewiesen zu haben, dass ab einer Schuldenstandsquote von 90 v.H. des BIP erhebliche Wachstumseinbußen zu konstatieren wären. Bezogen auf die im Datensatz vertretenen 20 hochentwickel-

<sup>107</sup> Vgl. Glastetter, W., Högemann, G. und Marquardt, R.-M. (1991), Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1050 – 1989, Frankfurt a.M. und Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, in: Wirtschaftsdienst Heft 7/2016, S. 1 - 9.

<sup>108</sup> Vgl. Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, a.a.O., S. 2.

<sup>109</sup> Vgl. ebenda.

<sup>110</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>111</sup> Phillip Wolter stellt dazu in seiner Dissertation über »Neoliberale Denkfiguren« fest: »Sowohl die Veröffentlichung des Lambsdorff-Papiers als auch Schröders Agenda-Rede waren einschneidende politische Ereignisse, denen die Medien große Aufmerksamkeit widmeten. Das Lambsdorff-Papier gilt als ‚Scheidungsdekret‘ der bis 1982 regierenden sozial-liberalen Koalition; die Agenda-Rede (2003, d.V.) sollte einer durch schwache Konjunkturdaten in Bedrängnis geratenen Regierung als Befreiungsschlag dienen und war entsprechend angekündigt worden« (Wolter, P., Neoliberale Denkfiguren in der Presse, a.a.O., S. 12).

<sup>112</sup> Vgl. Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, a.a.O., S. 3.

<sup>113</sup> Zur ausführlichen theoretischen Ableitung vergleiche: von Zameck, Finanzwissenschaft: Grundlagen der Stabilisierungspolitik, München, Wien 1996, S. 125ff. sowie Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 10. Aufl., München 2011, S. 636

ten Industrieländer stellten sie für den Zeitraum von 1946 bis 2009 fest: Bei Quoten unter 30 v.H. rangieren die jährlichen Wachstumsraten im Durchschnitt bei 4,1 v.H. p.a., in der Spanne von 30 v.H. bis 90 v.H. belaufen sie sich auf 2,8 v.H. und bei Werten ab 90 v.H. kommt es durchschnittlich zu Wachstumseinbußen von 0,1 v.H.<sup>114</sup> Zwar konstatierten die Autoren für Quoten unterhalb von 90 v.H. noch »the relationship between government debt and real GDP growth is weak for debt/GDP ratios«<sup>115</sup>. Aber mit der Feststellung eindeutiger Wachstumseinbußen ab einer 90-prozentigen Schuldenstandquote war eine »Hausnummer« in die Welt gesetzt worden, deren Überschreiten auf jeden Fall vermieden werden sollte.

Die Studie war möglicherweise deshalb so einflussreich, weil Reinhart und erst recht Rogoff zumindest bis dato eine hervorragende wissenschaftliche Reputation genossen und weil Rogoff Anfang der 2000er Jahre noch Chefökonom und Wissenschaftlicher Direktor beim IWF war. Insbesondere wurden die Ergebnisse von politischen Entscheidungsträgern instrumentalisiert, um ihre Forderung nach einer Austeritätspolitik trotz der Finanzmarkt- und der Eurokrise zu untermauern. Der für das Ressort Wirtschaft und Währung damals zuständige EU-Kommissar Olli Rehn beispielsweise warnte: »public debt in Europe is expected to stabilise only by 2014 and to do so at above 90 % of GDP. Serious empirical research has shown that at such high levels, public debt acts as a permanent drag on growth. If it is not reduced, it will become an ever-heavier burden on our economies, eating resources that could otherwise be channelled into productive investment needed to support job creation.«<sup>116</sup> Auch der deutsche Finanzminister und Jurist Wolfgang Schäuble (CDU) sah sich in seinen Forderungen nach einer Sparpolitik bestätigt: »Wir haben sehr sorgfältig die Untersuchung von Rogoff und Reinhart gelesen. Sie haben empirisch belegt, dass ab einem bestimmten Grad eine zu hohe Staatsverschuldung das Wachstum beeinträchtigt.«<sup>117</sup>

Bei einer Überprüfung der Studie stellte Thomas Herndon, Michael Ash und Robert Pollin auf der Basis der von Reinhart und Rogoff zugeliferten Daten jedoch grobe handwerkliche Fehler fest, die offensichtlich dem deutschen Finanzministerium bei seinem »sorgfältigen« Studium nicht bekannt waren. Als Ergebnis ihrer Nachschätzung hielten sie fest: »Contrary to Reinhart and Rogoff's broader contentions, both mean and median GDP growth when public debt levels exceed 90% of GDP are not dramatically different from when the public debt/GDP ratios are lower. [...] Our overall evidence

refutes RR's claim that public debt/GDP ratios above 90% consistently reduce a country's GDP growth.«<sup>118</sup>

Reinhart und Rogoff gestanden die Fehler zwar ein und kamen in einer eigenen Nachbearbeitung auf ähnliche Werte wie Herndon, Ash und Pollin. Allerdings wiesen sie darauf hin, dass auch dann noch bei Quoten von über 90 v.H. Wachstumseinbußen zu beobachten wären, wenngleich nicht in dem ursprünglich berechneten Ausmaß.<sup>119</sup> Ferner beklagten sie eine unangemessene Interpretation ihrer Ergebnisse durch die Politik sowie eine unfaire wissenschaftliche Kesseltreiben.<sup>120</sup> Insbesondere trafe eine Kritik – gemeint ist u.a. die von Paul Krugman (dem US-amerikanischen Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaft) – nicht zu, nämlich dass sie einen einseitigen Zusammenhang zwischen Wachstum und Staatsverschuldung herausgestellt hätten: »Our view has always been that causality runs in both directions, and that there is no rule that applies across all times and places. [...] Our consistent advice has been to avoid withdrawing fiscal stimulus too quickly, a position identical to that of most mainstream economists.« Insofern gestehen sie ein, dass die zeitliche Korrelation niedriger Wachstumsraten und hoher Staatsverschuldung auch dadurch zustande kommen kann, dass als Folge niedriger Wachstumsraten die Staatseinnahmen sinken und gleichzeitig die Staatsausgaben steigen.

In der Reinhart/Rogoff-Debatte geht es aber nur um die Frage, wo die wachstumskritische Höhe der Staatsverschuldung liegt. Ein etwas anderer Aspekt ist, ob kreditfinanzierte Staatsausgabenprogramme – zumindest unterhalb der kritischen Niveau-Schwelle – Wachstumseffekte haben. Nach neoliberaler Sichtweise wird dies bestritten, allenfalls kurzfristig käme es zu einer Belebung der Wirtschaft. Darauf wiesen angeblich auch empirische Studien hin, die nur eine geringe Multiplikatorwirkung auf das BIP-Wachstum belegen.

Dabei sollte eigentlich unstrittig sein, dass nicht nur Unternehmensinvestitionen, sondern auch kreditfinanzierte Investitionen des Staates erhebliche Wachstumseffekte auslösen können und insbesondere dann sinnvoll sind, wenn die gesamtwirtschaftliche Rendite höher ausfällt als die Refinanzierungszinsen, was übrigens angesichts der aktuellen Nullzinsphase derzeit für alle denkbaren Projekte gilt.

Hätte der Staat hierzulande beispielsweise rechtzeitig und umfassend in die Verkehrsinfrastruktur investiert,

<sup>114</sup> Vgl. Reinhart, C. und Rogoff, K. (2010), Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper 15639, Cambridge MA., S. 25.

<sup>115</sup> Ebenda, S. 1.

<sup>116</sup> Rehn, O. (2013), Recovery from the crisis - Coherent policies for growth and jobs, Rede anlässlich des ILO European Regional Meeting am 9. April 2013 in Oslo, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-294\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-294_en.htm?locale=en).

<sup>117</sup> Schäuble, W., zitiert in: Janssen, H. (2013), Münchhausen-Check: Schäuble, Excel und die Sparpolitik, in: Spiegel Online Politik, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/faktencheck-zu-wolfgang-schauble-sparpolitik-a-895740.html>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.

<sup>118</sup> Herndon, T., Ash, M. und Pollin, R. (2013), Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 38/2, S. 257.

<sup>119</sup> Reinhart, C. und Rogoff, K. (2013), Errata: »Growth in A Time of Debt«, 5. Mai 2013, [http://www.carmenreinhart.com/user\\_uploads/data/36\\_data.pdf](http://www.carmenreinhart.com/user_uploads/data/36_data.pdf), zuletzt abgerufen 14.7.2013 und Reinhart, C. und Rogoff, K. (2013), Debt, Growth and the Austerity Debate, in: New York Times, 25.4.2013, [http://www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/debt-growth-and-the-austerity-debate.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/debt-growth-and-the-austerity-debate.html?_r=0), zuletzt abgerufen 14.7.2016.

<sup>120</sup> Zur Relativierung der Kritik an Reinhart und Rogoff vgl. Welter, P. (2013), Der Streit um Reinhart/Rogoff in Grafiken, in Frankfurter Allgemeine Fazit – Das Wirtschaftsblog, <http://blogs.faz.net/fazit/2013/06/02/der-streit-um-reinhartrogoff-in-grafiken-1953/>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.

gäbe es im Güterverkehr deutliche Kostenentlastungen und der finanzielle Aufwand der auf lange Sicht so oder so unausweichlichen Reparaturen wäre erheblich niedriger gewesen. Hätte der Staat rechtzeitig und umfassend in den digitalen Breitbandnetzausbau investiert, würden unsere Unternehmen in diesem Bereich nicht hinterherhinken. Hätte der Staat rechtzeitig und umfassend in Bildung investiert, hätte es den Pisa-Schock nicht gegeben und das sogenannte »Humankapital« würde über eine höhere Produktivität verfügen.

Sogar der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage bekannte sich zu dieser Argumentation. »Als obere Grenze für eine dauerhaft zulässige Neuverschuldung bieten sich aus ökonomischer Sicht am ehesten die öffentlichen Investitionsausgaben an. Die Goldene Regel der Finanzpolitik postuliert dementsprechend, dass öffentliche Investitionen über Kreditaufnahme finanziert werden sollten. Eine solche investitionsorientierte Verschuldung gewährleistet im Prinzip, dass es zu einer gleichmäßigen Verteilung von Belastungen und Entlastungen über die verschiedenen Generationen hinweg kommt [...].«<sup>121</sup> Das gelte umso mehr, als neuere empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis kommen, »dass die Ertragsrate öffentlicher Investitionen vergleichsweise hoch ist und sich öffentliche Investitionen möglicherweise sogar selbst finanzieren.«<sup>122</sup> Im Prinzip wurde hier – erstaunlicher Weise vom mehrheitlich neoliberal ausgerichteten Sachverständigenrat – die vor der Änderung zur Aufnahme der Schuldenbremse (vgl. Kap. 6.2) gültige Fassung des Grundgesetzes in Form der »goldenen Regel der Finanzpolitik« propagiert.

Interessanter Weise hat in diesem Kontext zuletzt der IWF, der als »the world's largest evangelist of neoliberalism«<sup>123</sup> in der Vergangenheit als Kreditgeber selbst immer für harsche Austeritätspolitik eintrat, zumindest in der wissenschaftlichen Aufarbeitung seine bisherige Position relativiert.<sup>124</sup> Jonathan Ostry, Parkash Loungani und Davide Furceri aus dem Research Department des IWF kommen zu dem Schluss: »Instead of delivering growth, some neoliberal policies have increased inequality, in turn jeopardizing durable expansion.«<sup>125</sup>

<sup>121</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (2007), Expertise: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, TZ 70, S. 50.

<sup>122</sup> Ebenda, TZ 71, S. 50.

<sup>123</sup> Norton, B. (2016), Wrong all along: Neoliberal IMF admits neoliberalism fuels inequality and hurts growth, in: salon, 31.5.2016, [http://www.salon.com/2016/05/31/wrong\\_all\\_along\\_neoliberal\\_imf\\_admits\\_neoliberalism\\_fuels\\_inequality\\_and\\_hurts\\_growth/](http://www.salon.com/2016/05/31/wrong_all_along_neoliberal_imf_admits_neoliberalism_fuels_inequality_and_hurts_growth/), zuletzt abgerufen 14.7.2016.

<sup>124</sup> Der Chef-Volkswirt des IWF, Maurice Obstfeld, will den nachfolgend zitierten Artikel nicht als generelle Abkehr von der bisherigen IWF-Politik verstanden wissen. Er konzediert gleichwohl: »I would describe the process as evolution, not revolution. [...] It's fair to say that the shock of the global financial crisis led to a broad rethink of macroeconomic and financial policy in the global academic and policy community. The Fund has been part of that, but, given the impacts of our decisions on member countries and the global economic system, we view it as especially important for us constantly to re-evaluate our thinking in light of new evidence.« Obstfeld, M. (2016), IMF Survey: Evolution Not Revolution: Rethinking Policy at the IMF, Interview, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/POL060216A.htm>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.

<sup>125</sup> Ostry, J., Loungani, P. und Furceri, D. (2016), Neoliberalism: Over-sold?, in: Finance & Development, Vol. 53, No. 2, S. 38.

Bezogen auf Konsolidierungspolitik stellen sie als Fazit heraus: »In the case of fiscal consolidation, the short-run costs in terms of lower output and welfare and higher unemployment have been underplayed, and the desirability for countries with ample fiscal space of simply living with high debt and allowing debt ratios to decline organically through growth is underappreciated.«<sup>126</sup>

Überdies wird auch in einer Metastudie, in der 104 wissenschaftliche Arbeiten ausgewertet wurden, die These, dass Konsolidierung zu mehr Wachstum führt, nicht bestätigt.<sup>127</sup> Stefan Gechert folgert darin: »Sparversuche scheitern bei hohen Multiplikatoren an der selbstverursachten Wachstumsverlangsamung, während sie gleichzeitig mit hohen sozialen Kosten verbunden sind.«<sup>128</sup> Auf der anderen Seite werden in den meisten Fällen positive Multiplikatoren von Ausgabenprogrammen – vorrangig dann, wenn es sich um Investitionsprogramme handelt – festgestellt, wobei sich die Programme über die angestoßenen Beschäftigungs- und Wachstumseffekte zu einem großen Teil von selbst finanzieren. Bei Investitionsprogrammen ist im Durchschnitt ein Multiplikator von 1,3 berechnet worden, so dass ein Programm von 10 Mrd. EUR im Durchschnitt eine Belegung der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 13 Mrd. EUR zur Folge hätte.

Es käme damit unter dem Strich zu keinem Crowding-Out, sondern zu einem Crowding-In. Zwar sind die Multiplikatoren im Durchschnitt auch bei Transfer- und Steuerprogrammen noch positiv, sie weisen aber mit 0,6 bzw. 0,7 einen signifikant niedrigeren Wert auf.

<sup>126</sup> Kritisch äußern sich die Autoren übrigens auch hinsichtlich der These, dass eine Liberalisierung von Finanzmärkten generell positive Effekte bewirke: »The link between financial openness and economic growth is complex. Some capital inflows, such as foreign direct investment—which may include a transfer of technology or human capital—do seem to boost long-term growth. But the impact of other flows—such as portfolio investment and banking and especially hot, or speculative, debt inflows—seem neither to boost growth nor allow the country to better share risks with its trading partners [...]. This suggests that the growth and risk-sharing benefits of capital flows depend on which type of flow is being considered; it may also depend on the nature of supporting institutions and policies.« Ebenda, S. 39.

<sup>127</sup> Vgl. Gechert, S. (2015), What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, March 2015 und Gechert, S. (2015), Öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung, in: IMK Policy Brief, Juli 2015.

<sup>128</sup> Gechert, S. (2015), Öffentliche Investitionen, a.a.O., S. 3.

# Konturen einer wirtschaftspolitischen Neuausrichtung

## Zeit für eine Neuausrichtung

Während sich angesichts der dargestellten empirischen Befunde beim IWF im Nachgang zur Finanzmarktkrise immerhin intellektuelle Bewegung abzeichnet (vgl. Kap. 5.2), trägt die deutsche Finanzpolitik einerseits weiter das Mantra der Austeritätspolitik vor sich her. Die »schwarze Null« ist zum Selbstzweck geworden. Andererseits werden die Überschüsse in der Leistungsbilanz von den politischen Entscheidungsträgern ausschließlich als Indiz für die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auch als Folge ihrer Politik gewertet. Wenn die Partnerländer damit ein Problem haben, müssten sie ebenfalls – wie Deutschland – einschneidende neoliberale Reformmaßnahmen ergreifen und den »Gürtel enger schnallen«. Dass diese Politik zu einer Schwächung der Binnennachfrage, zu einer gesellschaftlich ungesunden Umverteilung und zu erheblichen innergemeinschaftlichen Spannungen beigetragen hat, wird geflissentlich übersehen.

Eine staatlich initiierte Belebung der Binnenkonjunktur wird – abgesehen von der Phase, in der sich die Finanzmarktkrise zugespitzt hat – abgelehnt. Den EU-Krisenländern hingegen verlangt die deutsche Politik ohne Rücksicht auf Verluste preußische Disziplin ab. In die Krise hinein müsse halt erst Recht gespart werden, um langfristig wieder auf die Beine zu kommen. Begründet wird all dies mit vermeintlich unumstößlichen wissenschaftlichen Erkenntnissen, die sich bei genauer Betrachtung empirisch als im besten Fall schwach fundiert, im schlechtesten Fall als haltlos erweisen (vgl. Kap. 5).

Die vorgetragene Politik der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und des Sich-Einschränkens muss sich offenbar in unserer Gesellschaft auch gar nicht als »wahr« oder zumindest »nicht falsifiziert« beweisen.<sup>129</sup> Durch das gebetsmühlenartige Wiederholen der Behauptung, diese Politik sei eigentlich alternativlos, sind große Teile der Bevölkerung, aber eben auch der politischen Entscheidungsträger inzwischen – trotz aller gegenteiliger empirischer Befunde – einfach von der Richtigkeit des neoliberalen Paradigmas überzeugt. Die leicht zu vermittelnde, gesamtwirtschaftlich betrachtet aber naive Idee (hier fehlt jegliche wirtschaftliche Kreislaufbetrachtung), der Staat müsse sich das Vorbild der sparsamen »schwäbischen Hausfrau« zu eigen machen, ist in den Köpfen derart verankert, dass die Finanzmarktkrise allenfalls ein wenig wachgerüttelt hat.

Nichts desto trotz ist es Aufgabe von Wissenschaft hier gegenzuhalten. Problematisch dabei ist, dass die wahrgenommene wissenschaftliche Meinung in Deutschland weiter durch das neoliberale Lager geprägt wird.

Dies kann zum einen daran liegen, dass diese Ökonomen-Gruppe tatsächlich auch den Mainstream hierzu-

lande abbildet. Denkbar ist zum anderen aber auch, dass einfach die Wahrnehmung verzerrt ist. Hermann Adam stützt diese These auf eine Befragung unter den Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik, wonach eben in dieser sogar eher konservativ ausgerichteten Stichprobe, neoliberales Denken nicht weit verbreitet sei. Er geht sogar so weit zu behaupten, dass die »Angebotsorientierung in Wirklichkeit gar nicht der ökonomische Mainstream«<sup>130</sup> sein könnte. Als Ursache für den gegenteiligen Eindruck in der Bevölkerung sieht er vielmehr eine »Schweigespирale«<sup>131</sup>, die er wie folgt begründet: »Professoren dürften [...] beobachten, welche Meinung in der Öffentlichkeit auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen, und beziehen öffentlich lieber nicht Position, wenn sie glauben damit in der Minderheit zu sein. Dagegen äußern diejenigen ihre Meinung laut und deutlich, die von Politik und Medien Unterstützung erhalten.«

Vor dem Hintergrund der dargestellten wirtschaftlichen Fehlentwicklungen (vgl. Kap. 3 und Kap. 4), der theoretischen und empirischen wissenschaftlichen Argumente (vgl. Kap. 5) sind wir an dieser Stelle gerne bereit, zum Durchbrechen dieser intellektuellen Hysterese beizutragen.

Wir plädieren hier eindeutig für eine Loslösung von der bisherigen wirtschaftspolitischen Ausrichtung:

- Ähnlich wie etwa der Präsident des DIW, Marcel Fratzscher, Nobelpreisträger Josef Stiglitz<sup>132</sup> und die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (»Memorandum-Gruppe«) halten wir insbesondere die »schwarze Null« für ein »fatales Signal für die deutschen Unternehmen und die europäischen Nachbarn.«<sup>133</sup> (vgl. Kap. 6.2)
- Es bedarf erheblicher Staatsausgabenprogramme zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung (vgl. Kap. 6.3).
- Dabei müssen gute Arbeitsverhältnisse geschaffen werden (vgl. 6.4).
- Arbeitszeitverkürzung kann angesichts der Produktivitätslücke einen erheblichen Beitrag für Mehrbeschäftigung leisten (vgl. Kap. 6.5).
- Und letztlich ist die unerträglich gewordene wirtschaftliche Macht als Folge von Konzentrations- und Zentralisationsprozessen in der Wirtschaft einzuschränken (vgl. Kap. 6.6).

<sup>130</sup> Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, a.a.O., S.7.

<sup>131</sup> Ebenda, S.7.

<sup>132</sup> Vgl. Stiglitz, J., Reform oder Scheidung?, in: Handelsblatt vom 13.09.2016.

<sup>133</sup> Fratzscher, M. zitiert in: focus online (2014), Top-Ökonom geißelt Schäubles Spar-Wahn, [http://www.focus.de/finanzen/news/kritik-am-sparkurs-der-regierung-diw-chef-schwarze-null-ist-fatales-signal\\_id\\_4228512.html](http://www.focus.de/finanzen/news/kritik-am-sparkurs-der-regierung-diw-chef-schwarze-null-ist-fatales-signal_id_4228512.html), zuletzt abgerufen 14.7.2016.

<sup>129</sup> Vgl. Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, a.a.O., S.7.

## Reformieren der fiskalpolitischen Einschränkungen

Die deutsche Finanzpolitik ist durch das europäische und bundesdeutsche Regelwerk mittlerweile erheblich eingeschränkt. All diese Regeln forcieren den Druck, den Haushalt mit einer »schwarzen Null« abzuschließen.

Zunächst sollen die Regeln, ihre Ausnahmen und ihre einschränkende Wirkung untersucht werden (vgl. Kap. 6.2.1 bis Kap. 6.2.3). Anschließend sollen die von ihren Anhängern vorgetragenen Hauptargumente für die Schuldenbremse kritisch durchleuchtet (vgl. Kap. 6.2.4 bis Kap. 6.2.5) und der Verlauf der Diskussion in NRW aufgearbeitet werden (Kap. 6.2.6), um dann eine Reform der Beschlüsse zu begründen (vgl. Kap. 6.2.8).

### **Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, des Fiskalpaktes und des »Juncker-Plans«**

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 1997 im Vertrag von Amsterdam auf EU-Ebene verankert. Hier wurden die für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion aufgestellten Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags aufgegriffen und präzisiert.<sup>134</sup> Ziel dieser Kriterien war es zuerst, nur Länder mit ähnlichen wirtschaftlichen Entwicklungen und einer ähnlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik in die Währungsunion aufzunehmen. Dies ist in der Tat auch essenzielle Voraussetzung für das spannungsfreie Funktionieren einer Währungsunion. Darüber hinaus wurde aber von vornherein die dabei anzustrebende gemeinsame Ausrichtung der Wirtschaftspolitik – insbesondere auf Drängen Deutschlands – in Richtung einer starken Stabilitätsorientierung getrimmt.

Für die Fiskalpolitik bedeutete dies, dass nur Staaten ohne »übermäßige öffentliche« Verschuldung der Währungsunion beitreten sollten. Dabei erfasst die Abgrenzung »öffentlich« die Situation beim Zentralstaat, bei Gebietskörperschaften sowie bei den Sozialversicherungsträgern. Mit einer EU-Verordnung aus 2011 werden in der Bewertung der Haushaltslage zunehmend auch Extrahaushalte (»Schattenhaushalte«) berücksichtigt: »Insoweit, als sie zum Bestehen eines übermäßigen Defizits beitragen können, sind auch die finanziellen Risiken in Verbindung mit staatseigenen Einrichtungen und öffentlichen Aufträgen Gegenstand der Bewertung.«<sup>135</sup>

Beurteilt wurde für den Beitritt zur Währungsunion die Solidität vorrangig anhand zweier in Relation zum BIP gesetzter Schwellenwerte. So sollte die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte in die Marke von 3

v.H. und der Schuldenstand den Wert von 60 v.H. nicht überschreiten. Mit Blick auf diese Vorgaben war aber klar, dass insbesondere das Schuldenstandskriterium als Ergebnis von Altlasten kein K.O.-Kriterium sein sollte.<sup>136</sup> Aus diesem Grund wurde hier für den Beitritt zur Währungsunion Entscheidungsspielraum eingeräumt, bei einem Überschreiten der Marke relativierend auch zu würdigen, ob denn wenigstens eine hinreichende Rückläufigkeit beobachtet werden kann. Der Referenzwert für die Neuverschuldung, das Defizitkriterium, wurde aber als Kriterium mit einer größeren Ernsthaftigkeit eingestuft. Letztlich wurden die Beitrittsentscheidungen aber als »politischer Abwägungsprozess« unter Inanspruchnahme erheblicher Ermessensspielräume gefällt, die allenfalls auf der Grundlage der Beurteilung der Konvergenzkriterien erfolgten.

Um aber auch nach dem Beitritt in die Währungsunion Haushaltsdisziplin sicherzustellen, wurden die beiden Kriterien im »Stabilitäts- und Wachstumspakt« auch als nachträglich einzuhaltende Vorgaben verankert. Ergänzend wurden in dem Pakt mittelfristig zu erreichende Haushaltsziele festgeschrieben.<sup>137</sup> Obendrein wurde eine Überwachung der Haushaltspolitik in Art. 126, Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wie folgt beschlossen: »Die Kommission überwacht die Entwicklung der Haushaltslage und der Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten (...). Insbesondere prüft sie die Einhaltung der Haushaltsdisziplin anhand von zwei Kriterien, nämlich daran, a) ob das Verhältnis des geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass – entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwerts erreicht hat – oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwerts bleibt, b) ob das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstands zum Bruttoinlandsprodukt einen bestimmten Referenzwert überschreitet, es sei denn, dass das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert.«

Zunächst wurden die zulässigen Ausnahmen zum Überschreiten sehr grobschnittartig für alle Länder gleich festgelegt. Mittlerweile wird aber mehr Flexibili-

<sup>134</sup> Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen Marquardt, R., Vom Europäischen Währungssystem zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt, 1994.

<sup>135</sup> EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, 23.11.2011, Art. 7, Abs. 2.

<sup>136</sup> Einzelnen Länder, die eigentlich prädestiniert für eine Aufnahme in der Währungsunion waren, wie beispielsweise Belgien, wurde vorhergesagt, dass sie unter günstigen Voraussetzungen wohl rund 30 Jahre brauchen würden, um das Kriterium zu erfüllen.

<sup>137</sup> Vgl. zu den nachfolgenden Anmerkungen: Economic and Financial Committee, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 5 July 2016 und EU-Commission, The Corrective Arm, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/corrective\\_arm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm), zuletzt abgerufen , 8.9.2016, Europäisches Parlament, Stabilitäts- und Wachstumspakt, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Stabilitaets\\_Wachspakt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Stabilitaets_Wachspakt.pdf), zuletzt abgerufen, 8.9.2016.

tät eingeräumt.<sup>138</sup> Im Gegenzug wurden 2011 aber auch die Sanktionsmechanismen geschärft, die Position der EU-Kommission gestärkt, indem u.a. die Zurückweisungsmöglichkeit von Sanktionen durch den ECOFIN-Rat erschwert wurden, und es wurden Maßnahmen beschlossen, die Validität gemeldeter Haushaltsdaten zu verbessern.

Die erhöhte Flexibilität betrifft zum einen die sogenannte »präventive Komponente« des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Hier waren die mittelfristigen, unterhalb des erlaubten 3-Prozentlimits anzustrebenden Defizit-Zielvorgaben ursprünglich für alle Länder so gesetzt, dass sie einen ausgeglichenen oder zum Abbau einer die 60-Prozentmarke übersteigenden Verschuldung sogar einen überschüssigen Haushalt anzustreben haben.<sup>139</sup> Mittlerweile werden die Marken unter Berücksichtigen von Besonderheiten, wie zum Beispiel in der demografischen Entwicklung, länderspezifisch so festgelegt, dass auch strukturelle (s.u.) Defizitquoten bis zu einer Größenordnung von 1 v.H. als mittelfristiges Ziel zulässig sein können.<sup>140</sup>

Die Länder der Währungsunion definieren dabei ihre in regelmäßigen Stabilitätsprogrammen zu veröffentlichen mittelfristigen Vorgaben und den geplanten Anpassungspfad dorthin, die Kommission und der ECOFIN überprüfen und überwachen die Festlegung und den Erfolg. Bei der Erfolgskontrolle soll nicht nur die tatsächlich, sondern insbesondere die strukturelle Haushaltsentwicklung berücksichtigt werden. Dabei wird das tatsächliche Defizit um die Effekte von konjunkturellen Schwankungen sowie von Einmalimpulsen, wie Naturkatastrophen oder Einnahmen aus Lizenzversteigerungen, und von »außergewöhnlichen Ereignissen«, die nicht im Kontrollbereich des Landes liegen, bereinigt.<sup>141</sup> Ziel dieser Bereinigung ist: »to avoid pro-cyclical policies and to gradually reach their medium-term budgetary objective, thus creating the necessary room to accommodate economic downturns and reduce government debt at a satisfactory pace, thereby contributing to the long-term sustainability of public finances.«<sup>142</sup> Ist das mittelfristige

Ziel noch nicht erreicht, wird dabei der zu verfolgende Anpassungspfad von der aktuellen wirtschaftlichen Lage und von der Höhe des Schuldenstandes abhängig gemacht. Je besser die – am Abweichen vom Potenzialwachstum gemessene – konjunkturelle Lage dabei ausfällt, umso größer sollen die Anstrengungen zur Zielerreichung sein. Gleiches gilt bei gegebenem Konjunkturverlauf, wenn die Schuldenstandsquote über 60 v.H. des BIP liegt.<sup>143</sup>

Zudem werden befristete Abweichungen beim Anpassungspfad zugelassen, um ausreichenden Spielraum für öffentliche Investitionen einzuräumen und im Fall von solchen Strukturreformen, die längerfristig eine Verbesserung der Haushaltssituation erwarten lassen.<sup>144</sup>

Bahnt sich eine ansonsten unbegründete »erhebliche« Pfadabweichung an, erteilt die EU-Kommission im Zusammenwirken mit dem ECOFIN eine Verwarnung an das betreffende Land und gibt Empfehlungen ab, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Sollten Maßnahmen ausbleiben, drohen Ländern der Währungsunion im Zweifelsfall Sanktionen in Höhe von 0,2 v.H. des Vorjahres-BIP als verzinsliche Einlage. Ferner sind Geldstrafen bei Meldung manipulierter Haushaltsdaten vorgesehen.

Zum anderen wurden auch die Ausnahmen in der »korrektiven Komponente« des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Laufe der Jahre individueller zugeschnitten.<sup>145</sup> Die korrektive Komponente regelt den Umgang mit einem Überschreiten der 3- und der 60-Prozentmarke. Im Einzelnen zählen folgende Elemente dazu:

- Wird die Defizitmarke gerissen oder verringert sich der Schuldenstand, ausgehend von einem Wert über 60 v.H. des BIP, nicht schnell genug, ist dies Anlass für eine Prüfung nach dem sogenannten »Verfahren bei einem übermäßigen Defizit« (Art. 126 AEUV) durch die EU-Kommission. Tätig werden kann die Kommission aber auch dann schon, »wenn sie ungeachtet der Erfüllung der Kriterien der Auffassung ist, dass in einem Mitgliedstaat die Gefahr eines übermäßigen Defizits besteht« (Art. 126, Abs. 3, AEUV).
- Ausnahmen sind jedoch zulässig (Art. 126, Abs. 2, AEUV). Beim Schuldenstandskriterium ist ein Überschreiten erlaubt, sofern »das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert«. Nicht schnell genug verläuft die Entwicklung im Schuldenstandskriterium dann,

<sup>138</sup> Vgl. EU Kommission, Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Straßburg 13.1.2015 und Economic and Financial Committee, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 5 July 2016.

<sup>139</sup> Vgl. ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1466/97 DES RATES vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Ziff. 4.

<sup>140</sup> Vgl. Europäisches Parlament, »Ein neuer Rahmen für die Fiskalpolitik«, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.1.html), zuletzt abgerufen 11.9.2016. Vgl. auch ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1055/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, zu Abschnitt 1A) Artikel, 2a.

<sup>141</sup> Vgl. ECOFIN-Rat und Europäisches Parlament, VERORDNUNG (EU) Nr. 1175/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. November 2011, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Ziff. (22).

<sup>142</sup> Economic and Financial Committee, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 5 July 2016, S. 5.

<sup>143</sup> Vgl. ebenda, S. 6.

<sup>144</sup> Vgl. ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1055/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Ziff. (8).

<sup>145</sup> Die erhöhte Flexibilität wurde durch eine Verordnung aus dem Jahr 2005 eingeführt: »Das Konzept des aufgrund eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs ausnahmsweise überschrittenen Referenzwerts sollte überarbeitet werden. Dabei sollte der volkswirtschaftlichen Heterogenität der Europäischen Union gebührend Rechnung getragen werden.« ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1056/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Ziff. (6).

wenn sich im Durchschnitt der letzten drei Jahre die Differenz zwischen dem Ist- und dem Sollwert von 60 v.H. nicht um 1/20-tel p.a. abgebaut hat.

- Beim Defizitkriterium muss für die Inanspruchnahme einer Ausnahme einerseits ein Wert »in der Nähe« des Zielwertes vorliegen und entweder eine »erhebliche und laufende« Reduktion erfolgt sein oder ein Überschreiten vorliegen, das nur »ausnahmsweise und vorübergehend« erfolgt (Art. 126, Abs. 2, AEUV). Explizit als »ausnahmsweise« aufgrund eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs überschritten gilt die Lage, »wenn sich die Überschreitung des Referenzwerts aus einer negativen jährlichen Wachstumsrate des BIP-Volumens oder einem Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum mit einem am Potenzial gemessen äußerst geringen jährlichen Wachstum des BIP-Volumens ergibt.«<sup>146</sup> Überdies hat die EU-Kommission relativierend auch qualitative Aspekte zu würdigen.
- So sind zu berücksichtigen, »ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtigt werden ferner alle sonstigen einschlägigen Faktoren« (Art. 126, Abs. 3, AEUV). Konkret zählen zu den sonstigen einschlägigen Faktoren:
  - »die Entwicklungen bei der mittelfristigen Wirtschaftslage; insbesondere das Potenzialwachstum und die herrschenden Konjunkturbedingungen (...),
  - die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Lisboner Agenda und Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Entwicklung sowie Innovation (...),
  - die Entwicklungen bei der mittelfristigen Haushaltslage (insbesondere Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung in Zeiten günstiger Konjunktur, Finanzierbarkeit der Schuldenlast, öffentliche Investitionen und die Lage der öffentlichen Finanzen insgesamt) (...)
  - alle sonstigen Faktoren (...), die aus Sicht des betreffenden Mitgliedstaats von Bedeutung sind, um die Überschreitung des Referenzwerts qualitativ«<sup>147</sup> beurteilen zu können. Dazu gehören auch Belastungen, die aus Maßnahmen »zur Stärkung der internationalen Solidarität und der Verwirklichung von Zielen der europäischen Politik dienen.«<sup>148</sup> Ferner sind zu würdigen temporär haushaltsbelastende Änderungen im Rentenversicherungssystem.
- Wenn die EU-Kommission unter Berücksichtigung aller Ausnahmetatbestände ein übermäßiges Defizit feststellt, erstellt sie einen Bericht, der zunächst

dem Wirtschafts- und Finanzausschuss und anschließend dem Defizitrat zur jeweiligen Stellungnahme vorgelegt sowie dem ECOFIN-Rat zugestellt wird.

- Der definitiven Entscheidung, ob ein Land ein »übermäßiges Defizit« aufweist, unterliegt einer Einzelfallprüfung. Betroffen wird sie auf Vorschlag der EU-Kommission vom ECOFIN-Rat unter »Prüfung der Gesamtlage« (Art. 126, Abs. 6), d.h. inklusive aller relativierender Tatbestände zur Qualität der öffentlichen Finanzen, mit qualifizierter Mehrheit.
- Nach Feststellen eines übermäßigen Defizits gibt der Rat auf Initiative der Kommission wirtschaftspolitische Empfehlungen ab, die innerhalb von nicht mehr als 6 Monaten umgesetzt werden sollen.<sup>149</sup> Dabei wird dem betreffenden Mitgliedsland vorgegeben »eine jährliche Mindestverbesserung des konjunkturbereinigten Saldos, für die ein Satz von mindestens 0,5 % des BIP als Richtwert dient, ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen zu erzielen.«<sup>150</sup>
- Bleibt die Umsetzung aus oder sind die haushaltspolitischen Erfolge unzureichend, kann der Rat das Defizitland in Verzug setzen, haushaltskonsolidierende Maßnahmen innerhalb einer neu vorzugebenden Frist doch noch zu ergreifen. In Zusammenarbeit zwischen der EU-Kommission und dem ECOFIN wird das Land solange weiter überwacht, bis das »übermäßige Defizit« beseitigt ist. Sollten die Umsetzung von Maßnahmen oder die Fortschritte zu schleppend und zu wenig erfolgreich verlaufen, drohen Mitgliedern der Währungsunion auf Empfehlung der EU-Kommission durch den ECOFIN finanzielle Sanktionen, die sogar den Charakter einer an das Ausmaß der Verfehlung gekoppelten, aber auf 0,5 v.H. des BIP limitierten Strafzahlung haben können. Das Melden manipulierter Daten kann dabei ebenfalls mit Strafzahlungen sanktioniert werden.

Als Folge der Finanzmarkt- und der Eurokrise, welche die gegenseitige Abhängigkeit der EU-Länder stark verdeutlicht hat, wurden durch mehrere Verordnungen im sogenannten »Six-Pack« u.a. die Berichtspflichten und Automatismen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verschärft.<sup>151</sup> In Verbindung damit wurde im Jahr insbesondere 2012 der »Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion« geschlossen.<sup>152</sup> In ihm ist der über den »Stabilitäts- und

<sup>146</sup> ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1056/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, zu Artikel 1 zu Art. 2, Abs. (2).

<sup>147</sup> ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1056/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, zu Artikel 1 zu Art. 2, Abs. (3).

<sup>148</sup> Ebenda.

<sup>149</sup> Vgl. ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1056/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, zu Artikel 1 zu Art. 3, Abs. (4).

<sup>150</sup> Ebenda.

<sup>151</sup> Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebietes, 23.11.2011.

<sup>152</sup> Vgl. Bundesfinanzministerium (Hrsg.), Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt abgerufen 12.9.2016.

Wachstumspakt« hinausgehende »Fiskalpakt« enthalten, der mit Ausnahme von Großbritannien, der Tschechischen Republik und Kroatien« von allen EU-Ländern unterzeichnet wurde.

In Verschärfung zum »Stabilitäts- und Wachstumspakt« wird hier eine Obergrenze für das mittelfristige strukturelle Defizitziel von:

- 1,0 v.H. nur für den Fall festgelegt, dass der Schuldenstand erheblich unter 60 v.H. liegt und keine Gefahren für die langfristige Tragfähigkeit der Finanzen drohen (Art. 3, Abs. 1b);
- andernfalls ist eine Obergrenze von 0,5 v.H. einzuhalten (Art. 3, Abs. 1d).

Zudem soll bei erheblichen Abweichungen vom Mittelfristziel bzw. vom Anpassungspfad dorthin, der Korrekturmechanismus automatisch in Kraft treten, ohne allerdings die Autonomie der nationalen Parlamente bei den beschlossenen Haushaltskorrekturen einzuschränken. Die Obergrenzen sollen des Weiteren »im einzelstaatlichen Recht der Vertragsparteien in Form von Bestimmungen, die verbindlicher und dauerhafter Art sind, vorzugsweise mit Verfassungsrang, oder deren vollständige Einhaltung und Befolgung im gesamten nationalen Haushaltsverfahren auf andere Weise garantiert ist, spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Vertrags wirksam« (Art. 3, Abs. 2) werden. Bei einem durch die EU-Kommission festgestellten Nichteinhalten dieser Vorgabe wird automatisch oder ansonsten auf Antrag einer Vertragspartei der Gerichtshof der EU eingeschaltet, wobei dessen Urteil als verbindlich zu akzeptieren ist (Art. 8). Neue Hilfsprogramme aus dem Europäischen Stabilitätsmechanismus können seit 2013 nur bei Unterzeichnen des Vertrags und bei Einhalten der gesetzten Fristen in Anspruch genommen werden.

Als Konzession insbesondere an Frankreich wurde damals bei der Verabschiedung des »Stabilitäts- und Wachstumspaktes« zwar auch die Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums thematisiert. Faktisch reduzierte sich dies jedoch auf den Hinweis »Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beruht auf dem Ziel einer gesunden und nachhaltigen öffentlichen Finanzlage als Mittel zur Verbesserung der Voraussetzungen für (...) ein solides dauerhaftes Wachstum, das auf einem stabilen Finanzsystem fußt, was zur Verwirklichung der Ziele der Union für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung beiträgt.«<sup>153</sup> Das finanzielle Stabilitätsziel wurde hier letztlich als Oberziel für Wirtschaftswachstum angesehen. Das Wirtschaftswachstum selbst war damit semantisch zwar verankert, aber kaum ein eigenständiges Ziel im Rahmen des Paktes.

Dies hat sich zuletzt geändert. In dem nicht zum Fiskalpakt zählenden Teil des »Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und

Währungsunion« wird nämlich die Notwendigkeit betont, Wachstum und Beschäftigung eigenständig zu fördern: »Gestützt auf die wirtschaftspolitische Koordinierung (...) verpflichten sich die Vertragsparteien, gemeinsam auf eine Wirtschaftspolitik hinzuwirken, die durch erhöhte Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion sowie das Wirtschaftswachstum fördert. Zu diesem Zweck leiten die Vertragsparteien in Verfolgung des Ziels, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu fördern, (...) in allen für das reibungslose Funktionieren des Euro-Währungsgebiets wesentlichen Bereichen die notwendigen Schritte und Maßnahmen ein« (Artikel 9). Allerdings sind dort noch keine weiteren konkreten Maßnahmen benannt und den Expansionsmöglichkeiten werden insofern Grenzen gesetzt, als es gilt, »weiter zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen beizutragen und die Finanzstabilität zu stärken« (Artikel 9).

Die vorherigen Ausführungen knüpfen an die Überlegungen der Strategie »Europa 2020« an.<sup>154</sup> Sie löste 2010 die in der Wirkung enttäuschende »Lissabon-Strategie« der EU ab, welche die Staatengemeinschaft bis 2010 angesichts der sich verschärfenden Globalisierung wettbewerbsfähiger machen sollte. Im Mittelpunkt der 2020-Strategie stehen – zumindest deklatorisch – intelligentes, d.h. auf Innovationen gestütztes, sowie nachhaltiges und integratives, d.h. beschäftigungsförderndes und die soziale wie territoriale Solidarität förderndes, Wachstum.

In der Umsetzung resultierte zum einen ein Kontrollverfahren zur »Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.«<sup>155</sup> Durch die Überwachung der Wirtschaftspolitiken durch die EU-Kommission sollen auf Partnerländer ausstrahlende makroökonomische Risiken und Ungleichgewichte frühzeitig identifiziert und den Ländern Empfehlungen zu einer Anpassung ihrer Wirtschaftspolitik gegeben werden. Im Extremfall exzessiver Ungleichgewichte und einer unterlassenen Korrektur können sogar Sanktionen verhängt werden. Die Überwachung erfolgt anhand von 11 Hauptkriterien. Dazu gehört nunmehr nicht nur die Untersuchung und Bewertung der Situation öffentlicher Haushalte, sondern auch die des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes und damit in Verbindung zudem die Analyse des Verhältnisses von Sparen und Investieren. Aus diesem Verfahren heraus wurde Deutschland zuletzt gerügt, seine Exportorientierung zugunsten einer Binnenorientierung auf der Grundlage eines verstärkten Investitions Wachstums zu ändern (vgl. Kap. 3.2).

Darüber hinaus wurde angesichts des infolge der Finanzmarkt- und Eurokrise zu beobachtenden EU-weiten Investitionsattentismus zum anderen eine Investitionssoffensive gestartet: »Since the global economic and financial crisis, the EU has been suffering from low levels of investment. Collective and coordinated efforts

<sup>153</sup> Europäischer Rat, VERORDNUNG (EU) Nr. 1177/2011 DES RATES vom 8. November 2011, Amtsblatt der Europäischen Union, L306/33 vom 23.11.2011, Ziff. (3).

<sup>154</sup> Vgl. Boysen-Hogrefe, u.a., Das europäische Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte – Auswertung der bisherigen Erfahrungen und mögliche Reformansätze, Studie im Auftrag des BMWi, (Hrsg.) Institut für Weltwirtschaft, Kiel 2014.

<sup>155</sup> Vgl. ebenda.

at European level are needed to put Europe on the path of economic recovery. The Investment Plan for Europe adopted in November 2014 as the first major initiative of the Juncker Commission has the potential to bring investments back in line with its historical trends.”<sup>156</sup> Angestrebt werden im Einzelnen:<sup>157</sup>

- mit Hilfe des »European Fund for Strategic Investments« (EFSI), auch »Juncker Fonds« genannt, bis Mitte 2018 Finanzmittel zur Mobilisierung von Infrastrukturinvestitionen und Innovationen in Höhe von mindestens 315 Milliarden Euro zu akquirieren,
- private Investitionen in die Realwirtschaft durch eine Transparenzoffensive, ein Investitionsportal und verstärkte Beratung über ein »European Investment Advisory Hub« zu fördern,
- und die Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfelds durch
  - eine zuverlässigere und langfristig ausgerichtete Regulierung,
  - durch eine Optimierung des Binnenmarktes in den Feldern Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmarktintegration, Digitalisierung und Energiewirtschaft,
  - durch Strukturreformen
  - und die weitere Öffnung im internationalen Handel.

Der Fonds wird gespeist mit einer Garantie der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 5 Mrd. EUR und des EU-Haushaltes in Höhe von 16 Mrd. EUR.<sup>158</sup> Diese Garantie soll der Europäischen Investitionsbank dazu dienen, Kredite in Höhe von 60 Mrd. EUR bei privaten Anlegern aufzunehmen. Damit sollen dann über eine Ko-Finanzierung Investitionen in Höhe von 315 Mrd. EUR zustande kommen.

Im Mittelpunkt stehen dabei zu etwa drei Vierteln privatwirtschaftliche Großprojekte in Form von Infrastrukturmaßnahmen und Strategischen Projekten insbesondere in den Bereichen Transport, Telekommunikation, Bildung, Gesundheit und Energieeffizienz. Diese Projekte werden im Rahmen des »Juncker Fonds« direkt über die Europäische Investitionsbank beantragt. Mindestens 25 v.H. der Mittel sollen aber unter Einschalten von Finanzintermediären, wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie von Start-Ups zugutekommen.

<sup>156</sup> EU Commission, The Investment Plan for Europe – State of Play, July 2016, Brussels.

<sup>157</sup> Vgl. ebenda.

<sup>158</sup> Vgl. Europäisches Parlament und Rat der EU, VERORDNUNG (EU) 2015/1017 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen, Ziff. (31).

Projekte können auch im Zusammenwirken mit dem zuvor schon bestehenden »European Structural and Investment Funds« gefördert werden. Voraussetzungen für die Inanspruchnahme sind weder eine Zugehörigkeit zu bestimmten Regionen noch zu bestimmten Branchen, aber es muss gelten:

- Andere Finanzierungsquellen stehen nicht oder nur in unzureichendem Umfang zur Verfügung.
- Die Projekte sind strategiekonform, zukunftssträftig und gelten als überlebensfähig.

In seiner jüngsten Rede zur Lage der EU regte Kommissionpräsident Jean-Claude Juncker vor dem Hintergrund, dass EU-weit im ersten Jahr bereits 160 Mrd. EUR der 315 Mrd. EUR mobilisiert werden konnten, an, die Anstrengungen im Investitionsfonds bis 2022 zu verdoppeln, so dass bis dahin Investitionen im Umfang von 630 Mrd. EUR gefördert werden können.<sup>159</sup> Die dazu erforderliche Aufstockung der Garantien soll über den EU-Haushalt und die Mitgliedstaaten finanziert werden. Die sicher richtige Anregung von Juncker fand aber noch keine Einigung im EU-Rat und steht damit eher auf tönernen Füßen. Ungeachtet der zuletzt zumindest stärkeren wachstumspolitischen Ausrichtung der EU-Politik, wenn auch nur unter Berücksichtigung einer restriktiven privaten Ko-Finanzierung, gilt es jedoch im Grundsatz weiterhin eine strikte Haushaltsdisziplin zu wahren.

### **Regeln der deutschen Schuldenbremse**

Die Möglichkeiten der Kreditaufnahme von Bund und Ländern war auf der nationalen Ebene immer schon im Grundgesetz (insbesondere in Art. 109 a.F. GG) und in Länderverfassungen geregelt. In der alten Fassung galt die grundsätzliche Regel, dass die Neuverschuldung die Höhe der veranschlagten öffentlichen Investitionen nicht überschreiten darf. Ausnahmen waren nur zulässig, wenn es um die Abwehr der Störung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes ging, ohne dass jedoch für die dann überschießende Summe eine anschließende Tilgungsverpflichtung vorgesehen war.

Die Bundesrepublik hat diese Vorgabe kurz vor Ende der zweiten Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD im Juni 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II grundlegend geändert. Der Politikwissenschaftler Stefan Bajohr bezeichnet die deutsche Schuldenbremse als das »Ergebnis des neoliberalen Staatsverständnisses, das den privaten Nutzen voranstellt und den öffentlichen Sektor daran hindern will, das Allgemeininteresse an ausreichenden öffentlichen Leistungen vor allem in den Bereichen Gesundheit und soziale Sicherheit, Chancengleichheit und Bildung, Umweltschutz und Kultur zu realisieren.«<sup>160</sup> Mit der Verabschiedung der

<sup>159</sup> Vgl. Deutschlandfunk, Juncker will Investitionsfonds aufstocken, 14.09.2016, [http://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsflaute-juncker-will-investitionsfonds-aufstocken.766.de.html?dram:article\\_id=365855](http://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsflaute-juncker-will-investitionsfonds-aufstocken.766.de.html?dram:article_id=365855), zuletzt abgerufen 16.9.2016.

<sup>160</sup> Bajohr, S., Die Schuldenbremse. Politische Kritik des Staatsschuldenrechts, Wiesbaden 2016, S. 27.

verfassungsrechtlich verankerten »Schuldenbremse« hat sie dabei den auf europäischer Ebene angelegten »Fiskalpakt« (vgl. Kap. 6.2.1) nicht nur mehr oder weniger vorweggenommen, sondern auch noch verschärft.<sup>161</sup> Im Grundgesetz (Art. 109 (3) GG) heißt es dazu nun:

»Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.«

Die Kreditaufnahme wird somit nicht mehr investitionsbezogen limitiert. Stattdessen wurde die maximal zulässige Nettoneuverschuldung künstlich in eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente differenziert und pauschal für den Bund ab 2016 in der strukturellen Komponente nach Art 115 GG nur noch auf 0,35 v.H. des BIP begrenzt. Und die Bundesländer dürfen ab 2020 überhaupt keine neuen strukturellen Schulden mehr aufnehmen. Um den heute finanzschwachen Bundesländern die Anpassung zu erleichtern, werden ihnen zwischen 2011 und 2019 insgesamt 7,2 Mrd. EUR an Finanzmitteln (jährlich 800 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt. Dies wird am Ende aber nicht reichen, sondern womöglich die politische (hoheitliche) Selbstständigkeit der Länder Bremen, Berlin, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt kosten.

Abweichungen sind – abgesehen von Naturkatastrophen oder Notfällen, deren Beanspruchung aber mit der Verabschiedung eines Tilgungsplanes einhergehen muss (Art. 115 GG) – nur in der zyklischen Komponente gestattet. Soweit sich der Haushalt von Bund oder Ländern aufgrund der Konjunkturschwankungen verschlechtert, darf also ein Überschreiten der 0,35-Prozentmarke beim Bund bzw. der Null-Prozentmarke bei den Ländern in Kauf genommen werden. Die daraus entstehenden zyklischen Defizite müssen dann aber bei besserer Konjunktur automatisch wieder abgebaut werden.

Für die Gemeinden sind zwar keine expliziten Regeln vorgesehen, aber ihre Möglichkeiten zur Kreditaufnahme sind im Rahmen der Länderverfassungen ohnehin stark eingeschränkt. Und auch die ebenfalls zum öffentlichen Sektor zählenden Sozialversicherungen haben nur sehr begrenzte rechtliche Möglichkeiten zur Verschuldung über den Kapitalmarkt.

Um eine Umgehung der Regeln durch Schattenhaushalte im Bundeshaushalt zu verhindern, wurde Art. 115, Abs. 2 GG mit dem Wortlaut »Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen

von Absatz 1 zugelassen werden«, gestrichen. Somit unterliegen auch die Sondervermögen des Bundes der Schuldenbremse. Die Bundesbank fordert jedoch mit Blick auf den Adressatenkreis des Gesetzes, dass die Regeln »auch auf alle anderen Einheiten des Bundes angewendet werden, die nach den europäischen Haushaltsregeln dem Sektor Staat zuzuordnen sind. Damit wären auch (öffentliche, d.V.) Unternehmen, die keine hinreichend kostendeckenden Preise für ihre Leistungen erheben oder nur über unzureichende Autonomie in ihrem Kerngeschäft verfügen, in die Begrenzungen der Schuldenbremse einzubeziehen.«<sup>162</sup>

Zur Überwachung der Haushaltsentwicklung der einzelnen Gebietskörperschaften im Sinne der Schuldenbremse wird mit Art 109a GG ein Stabilitätsrat eingesetzt. Er setzt sich aus den Bundesministern für Finanzen und Wirtschaft sowie den Länderfinanzministern zusammen und hat die Funktion, drohende Verfehlungen auch für die Öffentlichkeit transparent zu machen und Sanierungsprogramme zu vereinbaren. Sanktionen kann er jedoch nicht beschließen.

Art. 115 GG präzisiert, dass bei der Berechnung der Strukturkomponenten finanzielle Transaktionen in Form eines Aktivtauschs, wie z.B. Privatisierungserlöse, nicht berücksichtigt werden dürfen. Überdies wird ein Kontrollkonto geführt, in dem die tatsächlichen Überschreitungen bzw. Unterschreitungen der strukturellen Sollwerte erfasst werden. Bei Überschreitungen wird erwartet, dass sie später konjunkturgerecht wieder abgebaut werden. Anders als in der bisherigen Fassung des Grundgesetzes begründet somit die Inanspruchnahme von Ausnahmen Abbaupflichtungen für die Zukunft. Denkbar unter den neuen Regeln ist nach wie vor auch das Aufstellen eines Nachtragshaushaltes, wenn im laufenden Haushaltsjahr die geplanten Einnahmen unerwartet zurückgeblieben sind bzw. wenn die Ausgaben höher als erwartet waren. Dann ist eine Kreditermächtigung erforderlich, bei der die Neuverschuldung den gesetzlich verankerten Wert um bis zu 3 v.H. der ursprünglich geplanten Steuereinnahmen übersteigen darf. Auch diese Überschreitung ist aber auf dem Kontrollkonto gegenzubuchen und später zurückzuführen.

### **Folgen des Regelkorsetts für die Wirtschaftspolitik**

Insgesamt sind in Deutschland die zentralen Bereiche der Wirtschaftspolitik kaum mehr in der Lage, diskretionäre, der besonderen wirtschaftlichen Lage in Deutschland entsprechende Entscheidungen zu treffen.

Die Geldpolitik ist seit 1999 vergemeinschaftet, orientiert sich damit ausschließlich an der gesamten Entwicklung in der Währungsunion, kann und darf dabei auf zyklische oder einmalige Sondersituationen in Deutschland keine Rücksicht mehr nehmen.

<sup>161</sup> Vgl. zu den nachfolgenden Ausführungen auch Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht Oktober 2011, S. 15 – 40.

<sup>162</sup> Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, a.a.O., S. 32.

Die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten einer Währungsunion zwingen aber auch zu einer Koordination der Fiskalpolitik. Ganz in neoliberaler Tradition wurde diese jedoch in Richtung einer einseitigen, für alle gleichzeitig durchzuführenden Stabilitätsorientierung ausgesteuert. Aus Misstrauen gegenüber den Fähigkeiten politischer Entscheidungsträger wurden dabei schon frühzeitig Regelbindungen zunächst in Form des Stabilitäts- und Wachstumspaktes beschlossen.

Besonders problematisch ist dabei, dass den Ländern der Währungsunion damit die Chance genommen wurde, auf asymmetrische, einseitig wirkende Schocks differenziert zu reagieren.<sup>163</sup> Dazu zählt zum Beispiel die Immobilienblase in Spanien. Die für den gesamten Währungsraum verantwortliche Geldpolitik der EZB konnte auf diese nationale Besonderheit keine Rücksicht nehmen, der spanischen Fiskalpolitik waren die Hände gebunden, die deutsche Fiskalpolitik konnte ebenfalls nicht die Rolle einer konjunkturellen »Lokomotive« für angeschlagene Länder übernehmen und ein Abfedern des einseitigen Schocks durch eine Abwertung der spanischen Währung funktionierte wegen des Übergangs zu einer einheitlichen Währung nicht.

Hinzu kommt, dass die EZB nur einheitliche nominale Zinsen für alle Länder festlegen kann, die aber auf Grund unterschiedlicher realwirtschaftlicher Verhältnisse divergierende Inflationsraten ausweisen. Dies wiederum bedeutet bei wenig stark divergierenden Kapitalmarktzinsen, dass der für die wirtschaftliche Entwicklung relevante Realzins ebenfalls unterschiedlich hoch ausfällt. Für Länder mit einer niedrigen Inflationsrate und zu schwach ausgeprägter Binnen- nachfrage, wie beispielsweise in Deutschland, bedeutet dies realiter vergleichsweise hohe Realzinsen und damit eine Behinderung notwendiger investiver Prozesse. Umso wichtiger wäre es, aus Kompensationsgründen eine höhere nationale fiskalische Flexibilität durch Verschuldung zu haben, die aber dummerweise mit dem Regelwerk verbaut wird.

Einschränkend ist zwar darauf hinzuweisen, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt in seinen das Defizit- und Schuldenstandskriterium relativierenden Elementen auf der einen Seite doch noch erheblichen Ermessensspielraum zulässt. Das geht von der Festlegung der mittelfristigen Haushaltsziele, über den anzustrebenden Anpassungspfad, über die offizielle Feststellung eines übermäßigen Defizits, über die Frage, ob ausreichende Maßnahmen ergriffen wurden, bis hin zu der Frage, ob überhaupt Sanktionen erfolgen sollen. Zu diesem Befund kommt auch Bajohr, wenn er schreibt, dass die Schuldenbremse »zu viele ex post-Regelungen« enthält. »Im Nachhinein wird berechnet, korrigiert, geprüft usw. usf. Das wird dazu führen, dass die Beschlüsse und Beratungsunterlagen des Stabilitätsrates nicht einmal die geringe Aufmerksamkeit auf sich lenken werden, mit der sich die parlamentarische Haushaltskontrolle begnügen muss – zumal die für einen Verstoß verantwortlichen

Kabinettsmitglieder dann wahrscheinlich längst nicht mehr im Amt sind.«<sup>164</sup> Zudem wurde im Laufe der Jahre von einer zuerst sehr grobschnittartigen Auslegung von Ausnahmetatbeständen Abstand genommen, auch weil sich mit den Worten des ehemaligen EU-Kommissionspräsidenten, Romano Prodi, zeigte, dass »starre Regeln immer ein Element der Dummheit« beinhalten.

Auf der anderen Seite wurden aber die Berichtspflichten und Automatismen geschärft. Und die Ermessensspielräume haben in der Regel die »anderen«, sprich die EU-Kommission und der ECOFIN-Rat. Von ihrem Wohlwollen ist die nationale Politik letztlich abhängig, will man die formal zugestandene Flexibilität ausnutzen. Zugleich steht eine Regierung bei einem Defizit-Verfahren öffentlich am Pranger. All dies schafft ein Umfeld, in dem ein Land sich in einer Art vorauseilender Gehorsam gar nicht erst der Notwendigkeit aussetzen will, Ermessensspielräume in Anspruch zu nehmen.

Dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde 2015 mit dem »Juncker Fonds« zwar endlich eine das Wirtschaftswachstum aktiv anstoßende Wachstumskomponente zur Seite gestellt. Allerdings ist der Adressat ausschließlich die private Wirtschaft und nicht der Bereich der öffentlichen Investitionen. Der Fonds ist primär insofern hilfreich, eine »Kreditklemme« für die Privatwirtschaft zu überbrücken, indem er die fehlende Bereitschaft des Bankensektors zur Vergabe von Krediten für zukunfts-trächtige, aber möglicherweise riskantere Investitionen ersetzt. Begründet wird die Initiative durch den zuständigen EU-Kommissar Jyrki Katainen daher auch wie folgt: »Wir wollen dem Marktversagen begegnen und nicht mit privaten Investoren konkurrieren.«<sup>165</sup>

Die »keynesianische Investitionsfalle« (vgl. S. 14), also eine investive Zurückhaltung wegen Nachfragemangels kann damit nicht überwunden werden. Auch stellt der Fonds wegen seiner privatwirtschaftlichen Stoßrichtung nicht primär darauf ab, die öffentliche Unterversorgung zu beseitigen.

Der Fiskalpakt bekräftigt die Bedeutung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und geht sogar noch einen Schritt weiter. Insbesondere verschärft er die Vorgaben zur mittelfristigen Defizitzielsetzung – statt einer pauschalen Obergrenze von 1 v.H. beim (strukturellen) Defizitkriterium, sind nun im Zweifelsfall nur noch 0,5 v.H. erlaubt – und die faktische Rechtsverbindlichkeit wird für alle Unterzeichnerstaaten weiter erhöht.

Mit Blick auf die deutsche Schuldenbremse ergibt sich durch den Fiskalpakt hingegen keine Verschärfung. Sie ist schon vorher verabschiedet worden und geht mit der Forderung, dass sich der Bund strukturell nur in Höhe von 0,35 v.H. des BIP neuverschulden darf und die Länder gar nicht, grundsätzlich über die Anforderungen des Fiskalpaktes hinaus.

<sup>164</sup> Bajohr, S., Die Schuldenbremse, a.a.O., S. 48.

<sup>165</sup> Katainen, J., zitiert in: EU will Milliardenseggen für Investoren verlängern, <https://www.welt.de/wirtschaft/article155863605/EU-will-Milliarden-Seggen-fuer-Investoren-verlaengern.html>, zuletzt abgerufen, 16.9.2016.

<sup>163</sup> Vgl. Stiglitz, J., Reform oder Scheidung?, in: Handelsblatt vom 13.09.2016.

Die deutsche Finanzpolitik hat sich hier bewusst selbst in ein Korsett gezwängt. Dabei begrenzt sie ihre Spielräume in Abhängigkeit von einer nicht beobachtbaren Größe, nämlich der strukturellen Neuverschuldung, also der Neuverschuldung, die sich hypothetisch ohne Sondereffekte und ohne Konjunkturschwankungen ergeben würde. Diese Größe kann nur durch statistische Schätzverfahren ermittelt werden, die zwangsläufig annahmenbasiert sind. Welche Auswirkungen dabei veränderte Schätzmethode haben und welches Element von unvermeidbarer Willkür damit verbunden ist, zeigt die Deutsche Bundesbank: »Hätte die neue Schuldengrenze beispielsweise bereits ab 1985 gegolten, so würden sich durch einen Verfahrenswechsel mit dem Haushalt 2010 am aktuellen Rand erhebliche konjunkturbedingte Defizitspielräume ergeben, denen per Saldo geringere Spielräume in den Jahren bis 2009 gegenüberstünden.«<sup>166</sup>

Im besten Fall gelingt bei der Schätzung die Zerlegung in die strukturelle und die zyklische Komponente korrekt. Dann können wenigstens die »automatischen Stabilisatoren« im Rahmen einer passiven antizyklischen Konjunkturpolitik greifen: Durch die erhöhte Arbeitslosigkeit hat der Staat hier einerseits automatisch mehr Ausgaben, durch den Rückgang im Wachstum belastet er andererseits den privaten Sektor mit weniger Steuern. Die damit verbundene Zunahme im Defizit darf sowohl beim Bund als auch bei den Ländern hingenommen werden und wirkt gegenüber einer Politik, die selbst das nicht erlauben würde, konjunkturell belebend.

Im schlechtesten Fall wird aber die strukturelle Komponente im laufenden Defizit überschätzt und die dann noch erlaubte zyklische Komponente unterschätzt. Dann werden die automatischen Stabilisatoren zum Teil abgewürgt. Erzwungene staatliche Einsparprogramme wirken dann prozyklisch, d.h. sie verschärfen den konjunkturellen Abschwung und sorgen letztlich sogar für mehr Staatsverschuldung. Der entscheidende Grund dafür liegt im gesamtwirtschaftlichen Sparparadoxon,<sup>167</sup> einem der vielen inhärenten gesamtwirtschaftlichen Rationalitätsfallen.

Spart ein einzelner privater Haushalt oder ein Unternehmen, so mag dies durchaus eine Tugend und rational sein und zu einer angestrebten einzelwirtschaftlichen Konsolidierung führen. Sparen aber alle privaten Haushalte, Unternehmen und auch noch der Staat, so müssen unweigerlich auch bei allen die Einnahmen zurückgehen, weil nun einmal jede Ausgabe eines einzelnen Akteurs gleichzeitig auch die Einnahme eines anderen Akteurs darstellt. Es kommt zu weniger Wachstum und damit zu geringeren Steuereinnahmen. Letztlich steigt trotz des Sparens paradoxerweise die Staatsverschuldung. Eigentlich müsste dies Standard-Lehrbuchwissen – entgegen der peinlichen neoliberalen Diktion – auch nicht geschulten Ökonomen, zumindest Wirtschaftspolitikern, klar sein:

Wenn in einer Volkswirtschaft niemand Schulden macht, kann auch niemand Überschüsse erwirtschaften.

Was aber – abgesehen von der Problematik des Abwürgens der eingebauten Stabilisatoren – gar nicht mehr möglich ist, ist eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik. Soll in Rezessionsphasen ganz bewusst ein defizitfinanziertes Ausgabenprogramm durchgeführt werden, so fehlt dazu nunmehr die Rechtsgrundlage; und das, obwohl die meisten empirischen Studien auf eine positive Multiplikatorwirkung hindeuten (vgl. Kap. 5.2). Dabei entfalten Staatsschulden im Wirtschaftskreislauf vielfältige Interdependenzen zwischen Wirtschaftslage und Staatsdefizit und die beste »Schuldenbremse« ist eine konsequent angewandte aktive antizyklische Finanzpolitik.<sup>168</sup> In der Krise muss sich der Staat für eine Belebung über die eingebauten Stabilisatoren hinaus verschulden und im wirtschaftlichen Aufschwung müssen die Schulden durch höhere Steuern wieder abgetragen werden.

Darüber hinaus werden auch die Möglichkeiten stark beschnitten, durch Investitionen Wachstumsimpulse zu setzen. War es nach der alten investitionsbasierten »goldenen Regel« problemlos möglich, Investitionen fremd zu finanzieren, besteht diese Möglichkeit nach der Verabschiedung der Schuldenbremse beim Bund kaum noch und bei den Ländern gar nicht mehr. Vor dem Hintergrund der Anforderungen eines strukturell auszugleichenden Haushaltes müssen zusätzliche Ausgaben für öffentliche Investitionen zeitgleich entweder durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder durch zusätzliche Einnahmen gegenfinanziert werden.

Ersteres setzt voraus, dass überhaupt noch irgendwo Einsparmöglichkeiten bestehen, was angesichts der in allen Bereichen zunehmenden öffentlichen Unterversorgung wohl kaum noch der Fall ist. Wenn doch, dann gehen die Einsparungen in der Regel zu Lasten der sozial Schwachen und akzentuieren die Prekariatsproblematik weiter. Letzteres, die Erhöhung der Staatseinnahmen vorrangig durch Steuererhöhungen, ist schlicht und ergreifend so inopportun, dass sich kaum ein Politiker finden lässt, der dieses heiße Eisen anpackt. Mit Blick auf die Investitionstätigkeit der Bundesländer verschließt sich diese Option ohnehin fast vollständig, da sie nach der deutschen Finanzverfassung kaum über Steuergesetzgebungshoheit verfügen. Die Tatsache, dass längerfristig das BIP als Folge der Investitionen höher ausfällt, bringt übrigens ebenfalls keine Erleichterung. Zwar steigt damit in der Defizitquote der Nenner, aber eben nur zeitversetzt und nicht zum Zeitpunkt einer möglichen Investitionsentscheidung.

Im Prinzip sind damit zwar weiterhin Finanzierungsmöglichkeiten für öffentliche Investitionen gegeben, faktisch werden die Spielräume aber drastisch eingeschränkt und das in einer Phase, in der allenthalben die Investitionsdefizite immer eklatanter und bedrohlicher werden.

<sup>166</sup> Deutsche Bundesbank, Anforderung an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2001, S. 63.

<sup>167</sup> Vgl. Oberhauser, A., Das Schuldenparadoxon, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, Heft 4/1985, S. 333-348.

<sup>168</sup> Vgl. Scherf, W., Staatsverschuldung aus kreislauftheoretischer Sicht, in: Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies, Vol. 9 (2012) Number 2, S. 187.

So führt beispielsweise mit Blick auf NRW der Landesrechnungshof (LRH) in seinem jüngsten Bericht aus: «Der LRH hat im Anschluss an eine frühere Prüfung, in der er bereits auf eine unzureichende Mittelausstattung für die Erhaltung der Landesstraßen hingewiesen hatte, geprüft, ob diese nunmehr für die Straßenerhaltung ausgebrachten Mittel ausreichen und wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt sind. Dabei hat er festgestellt, dass das Land weiterhin nicht die für die Straßenerhaltung notwendigen Mittel zur Verfügung gestellt hat, wodurch sich der Zustand der Landesstraßen weiter verschlechtert hat. Diese Entwicklung wird auch mit den in diesem Jahr auf 115 Mio. € erhöhten Haushaltsmitteln nicht gestoppt. Durch die nicht bedarfsgerechte Mittelausstattung belaufen sich die für die Aufrechterhaltung des derzeitigen Zustands der Landesstraßen im Zeitraum bis 2028 insgesamt notwendigen Mittel laut der aktuellen Erhaltungsbedarfsprognose eines vom Landesbetrieb Straßenbau beauftragten Ingenieurbüros mittlerweile auf fast 3 Mrd. €. (...) Der LRH empfiehlt, die laufenden Mittel für die Erhaltung der Landesstraßen auf Dauer deutlich zu erhöhen, um der stetigen Zustandsverschlechterung entgegenzuwirken. Dadurch könnte auch einer weiteren spürbaren Erhöhung der für die Erhaltung insgesamt notwendigen Mittel vorgebeugt werden. (...) Das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes hat bestätigt, dass aus fachlicher Sicht Erhaltungsmittel i. H. v. rd. 195 Mio. € jährlich erforderlich sind, um im Hinblick auf die zunehmende Zustandsverschlechterung eine Trendwende einleiten zu können.»<sup>169</sup>

Der Staat muss sich daher auch, wie private Akteure (Haushalte und Unternehmen) dies ebenfalls tun, zusätzlich zur Finanzierung seiner Ausgaben verschulden können. »Der Kapitalismus ist ein schuldengetriebenes System.«<sup>170</sup> Daher ist die »undifferenzierte Verteufelung von Defiziten (Schulden) – wie es gegenüber dem Fiskus fast schon zum guten Ton gehört – nichts weiter als das Symptom eines höchst beschränkten ökonomischen Verständnisses davon, wie es hinter den Kulissen der zeitgenössischen Wirtschaftsweise aussieht: »Ohne Darlehen gewähren und Schulden machen gehen die Geschäfte (noch) schlecht(er)«<sup>171</sup>

Außerdem ist Staatsverschuldung zur Refinanzierung staatlicher Investitionen auch unproblematisch. Wenn staatliche Investitionen eine gesellschaftliche Rendite abwerfen, die über dem Zinssatz für die Kredite liegen, »rechnet« sich die Investition für die Gesellschaft schlechthin. Angesichts der aktuellen Zinslage, dürfte dies derzeit für jedwede staatliche Investition gelten. Das war ja auch die Rechtfertigung der ehemals »Goldenen Regel« der Finanzpolitik. Allerdings war dabei der Investitionsbegriff unscharf abgegrenzt. Während die Bundesbank beklagt, dass er vereinzelt zu großzügig

gefasst wurde,<sup>172</sup> ist aber auch darauf hinzuweisen, dass gerade Bildungsausgaben für das Personal, ein Hauptausgabeposten der Bundesländer, nicht als »öffentliche Investition« behandelt wurden und nach wie vor auch nicht werden.

### **Argumente für das finanzpolitische Korsett auf dem Prüfstand**

Wie werden nun die bewusst initiierte, freiwillige und damit ungewöhnliche Einbindung in das Korsett und der Verzicht auf einen finanzpolitischen Spielraum begründet? Die neoliberalen Protagonisten der Schuldenbremse machen hauptsächlich folgende Argumente geltend:

- Es ist eine absolute Schuldenobergrenze erreicht, so dass man gar nicht anders kann, als rigide zu sparen. Und »rigide« sparen heißt bei Politikern, die sich nach neoliberaler Einschätzung allzu gerne dem populistischen Druck und den Verlockungen der Lobbyisten beugen, es muss regelgebunden unter Beschränken politischer Ermessensspielräume gespart werden (vgl. Kap. 6.2.4.1).
- Staatsverschuldung führt nur zu einer Umverteilung von unten nach oben (vgl. Kap. 6.2.4.2).
- Ohne Schuldenbremse wird zukünftigen Generationen eine unverantwortliche Erblast auferlegt (vgl. Kap. 6.2.4.3).
- Staatsverschuldung schadet dem Wachstum und der weiteren Entwicklung (vgl. Kap. 6.2.4.4).

Die Defizite dieser Argumente sollen im Folgenden allgemein herausgearbeitet werden, wobei die Betrachtung angesichts des Arbeitsauftrags im Kap. 6.2.6 besonders auf NRW fokussiert wird.

### **These vom Erreichen einer absoluten Schuldengrenze**

Die Staatsverschuldung des Öffentlichen Gesamthaushaltes belief sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in Deutschland Ende 2015 auf gut 2.000 Mrd. EUR. Davon entfallen auf den Bund etwa knapp 1.300 Mrd. EUR, auf die Bundesländer gut 600 Mrd. EUR (davon NRW mit etwa 240 Mrd. EUR), auf die Gemeinden etwa 145 Mrd. und 0,5 Mrd. EUR auf die Sozialversicherungsträger. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht sind dies gigantische Zahlen, die »Lieschen Müller« und »Max Mustermann« als finalem Schuldner Angst bereiten. Eine oftmals einseitig skandalisierende Presse tut dabei ein Übriges, diese Angst zu befeuern.

Sollte nicht allein die Nennung dieser Größenordnung genügen, um die Notwendigkeit der Schuldenbremse zu erklären? Die Antwort ist nein, weil eine einzelwirtschaftliche Sichtweise auf die Zahlen eine vollkommen falsche Perspektive bietet.

<sup>169</sup> Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2016 über das Ergebnis der Prüfung im Geschäftsjahr 2015-Kurzfassung, 2016, S. 17.

<sup>170</sup> Helmedag, F., Effektive Nachfrage, Löhne und Beschäftigung, in: Keynes' General Theory nach 75 Jahren, Kromphardt, J. (Hrsg.), Schriften der Keynes Gesellschaft, Bd. 5, Marburg 2012, S. 102.

<sup>171</sup> Ebenda, S. 99.

<sup>172</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht Oktober 2011, S. 15 – 40.

Erstens handelt es sich um die Verschuldungssituation bei einem volkswirtschaftlichen Aggregat. Wenn man zum Vergleich die Verschuldung des Unternehmenssektors heranzieht, wird schnell deutlich, dass die Staatsverschuldung allein vom Niveau her so dramatisch nicht ist. Die nicht finanziellen Kapitalgesellschaften in Deutschland standen nach der Finanzierungsrechnung der Bundesbank 2014 mit rund 2.100 Mrd. EUR an Fremdkapital, die finanziellen Kapitalgesellschaften mit etwa 2.400 Mrd. EUR an Fremdkapital »in der Kreide«. Die Verschuldung des Unternehmenssektors ist damit mehr als doppelt so groß wie die des Staatssektors. Niemand jedoch kommt hier auf die Idee, das Aufnehmen von Schulden per Gesetz zu untersagen. Zu Recht wird die Budgetplanung in Unternehmen als Instrument und nicht als Ziel sui-generis behandelt. Dabei gilt es im Rahmen einer betriebswirtschaftlich vertikalen Finanzierungsregel, die Idee des Leverage-Effekts zu beachten: Bei einer wachsenden Verschuldung wird die Eigenkapitalrentabilität gesteigert, wenn der Fremdkapitalzinssatz kleiner ist als die Gesamtkapitalrendite, also der realisierte Gewinn plus dem Zinsaufwand bezogen auf den Eigen- und Fremdkapitaleinsatz.<sup>173</sup> Die einzige Grenze der Verschuldung ist hierbei die Bereitschaft von Banken und Finanzinvestoren, Kredite zu vergeben.

Zweitens sind mit Blick auf eine Kreditvergabe die Akteure an den Finanzmärkten nicht der Auffassung, dass die Staatsverschuldung in Deutschland nicht mehr tragbar ist. Ganz im Gegenteil, sie vertrauen ihr Geld dem Bund bei der Aufnahme neuer Schulden zu den günstigsten Konditionen überhaupt an. Bei keinem Schuldner liegt also eine geringere Risikoprämie vor als beim deutschen Staat. Bei keinem anderen Schuldner ist mithin das Vertrauen in die prinzipielle Möglichkeit der Schuldentilgung größer.

Drittens ergibt sich der Vertrauensvorschuss des Staates aus der Tatsache, dass Staatsverschuldung nicht gleichzusetzen mit der Verschuldung von Privaten ist. »Sparsam und fleißig zu sein, ist gewiss eine Tugend für den Einzelnen, über seine Verhältnisse zu leben und hohe Schulden zu machen, gewiss ein Laster. Aber es ist gefährlich, diese Tugendlehre auf ganze Staaten zu übertragen.«<sup>174</sup> Denn die Staatsschuld hat einen ganz anderen Charakter als die Unternehmensverschuldung und die Fremdfinanzierung privater Haushalte. Unternehmen und private Haushalte sind nämlich bei anderen verschuldet. Hinsichtlich ihres Schuldendienstes sind die Schuldner abhängig, bleiben sie säumig, drohen Pfändungen bis hin zur Insolvenz. Die Staatsschuld hingegen wurde aufgenommen, um Ausgaben für die Bürger zu finanzieren. Zugleich wurde sie – jedenfalls in einer Saldobetrachtung (s.u.) – von den Bürgern refinanziert. Staatsverschuldung in Deutschland bedeutet damit, die deutschen Bürger sind eigentlich bei sich selbst verschuldet, was der Dramatik der oben genannten Zahlen mit Blick auf eine angebliche Abhängigkeit die Spitze nimmt.

<sup>173</sup> Vgl. Jung, H., *Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*, 2. Aufl., München 1996, S. 762.

<sup>174</sup> von Weizsäcker, C. C., *Verschuldet euch!* in: Cicero. Online Magazin für politische Kultur, 10.10., [www.cicero.de//kapital/die-schuldenbremse-ist-nutzlos-verschuldet-euch/46204](http://www.cicero.de//kapital/die-schuldenbremse-ist-nutzlos-verschuldet-euch/46204), S. 2.

Anders wäre es bei einer Auslandsverschuldung.<sup>175</sup> »Nur eine äußere Staatsschuld (Verschuldung im Ausland) ist daher mit den Maßstäben der betriebswirtschaftlichen Finanzierungslehre zu betrachten. Hier kann eine zu hohe Auslandsverschuldung und fehlendes Vertrauen der Gläubiger in eine staatliche Refinanzierung zum Problem werden.«<sup>176</sup> Dies muss aber nicht der Fall sein, wie die USA, der weltweit größte Auslandsschuldner zeigt. Andererseits gibt es den Fall Griechenland, der dokumentiert, dass eine hohe Auslandsverschuldung sehr wohl zu einem großen Problem werden kann, weil die Gläubiger wegen einer zu hohen staatlichen Auslandsverschuldung eine Anschluss- bzw. Refinanzierung aus ideologischen Gründen verweigern oder hohe, nicht vom Schuldner mehr zahlbare, Zinssätze fordern.<sup>177</sup>

Eine solche, Abhängigkeiten in Form der Bereitschaft zur Weiterfinanzierung begründende Auslandsverschuldung liegt in Deutschland nicht vor (vgl. Kap. 3.2). Im Gegenteil, durch die permanenten hiesigen Leistungsbilanzüberschüsse ist das Ausland bei Deutschland verschuldet. Zwar engagieren sich dabei auch ausländische Anleger in deutschen Staatsanleihen. In der Saldierung von Inlands- und Auslandsforderungen steht aber letztlich das Ausland bei uns in der »Kreide«. In der Saldierung gilt daher, der deutsche Staat ist bei sich selbst verschuldet (s.o.). Die deutsche Staatsschuld geht so nicht einher mit dem Aufbau von Auslandsabhängigkeiten.

Ein weiterer Unterschied betrifft die Tilgungsmöglichkeiten. Während Unternehmen und private Haushalte das Geld zum Begleichen ihrer Schuld verdienen müssen, kann sich der Staat die erforderlichen Einnahmen durch seine Steuerhoheit im Zweifelsfall schlichtweg verordnen. »Obendrein muss eine öffentliche Schuld nicht unbedingt zurückgezahlt werden; das Staatsvolk als Schuldner hat theoretisch eine ewige Lebensdauer. Die fälligen Anleihen könnten bei entsprechendem Vertrauen durch immer wiederkehrende Neuausgaben von Papieren abgelöst werden. Auch würde selbst eine Tilgung der Staatsschulden einer Volkswirtschaft als Ganzes keinen Reichtumsvorteil bringen. Die Steuern müssten im Falle der Tilgung erhöht werden, um die Rückkaufbeiträge aufzubringen. Der Staat gäbe die Mehreinnahmen also an die Wirtschaftssubjekte zurück, die ihm gerade höhere Steuern abgeliefert haben. Ein bloßer Transfer-

<sup>175</sup> Wie wichtig dieser Unterschied ist, ob eine Staatsverschuldung einhergeht mit oder ohne Auslandsverschuldung, wird deutlich am Vergleich von Japan und Griechenland. Die Schuldenstandsquote in Japan ist seit jeher höher als in Griechenland. Japan als Land mit traditionellen Leistungsbilanzüberschüssen hat keine Refinanzierungsprobleme. Griechenland hingegen als Land mit Leistungsbilanzdefiziten und damit einhergehend mit einer Auslandsverschuldung steht so stark in der Abhängigkeit des Auslands, das dieses dem Land die Wirtschaftspolitik diktiert. Vgl. Marquardt, R.-M., *Von der Finanzmarkt- über die Eurokrise hin zu einer neuen Finanzmarktregulierung*, in: ReWir: Recklinghäuser Beiträge zu Recht und Wirtschaft, Nr. 15/2013.

<sup>176</sup> Merk, G., *Programmierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Bd. IV, Wachstum, Staat und Verteilung, Wiesbaden 1974, S. 148.

<sup>177</sup> Eckart Spoo beschreibt hier den entscheidenden Grund: Eine Linkspartei in Griechenland darf keinen Erfolg haben. »Diese Regierung, die womöglich sozialistische Flausen im Kopf hat, muss schnellstens im Schuldenmeer ertrinken – am besten unter dem Beifall enttäuschter Wähler« (Spoo, E., *Übers Sparen und Schuldenmachen*, in: Ossietzky. *Zweiwochenschrift für Politik/Kultur/Wirtschaft*, Heft 11/2015, S. 386).

prozeß fände statt.«<sup>178</sup> Allerdings mit Folgen: Der Staat hätte hierdurch weniger Schulden und müsste auf die verbliebenen Verbindlichkeiten weniger Zinsen zahlen, während die Reichen durch die Steuerzahlungen weniger Vermögen besitzen würden. Deshalb verweigern die Vermögenden auch einen Schulden- bzw. Kapitalschnitt, der im Ergebnis aufs Gleiche hinausläuft.

Viertens gibt es auch theoretisch keine absolute Grenze für eine Staatsverschuldung, man könnte höchstens von einem – jedoch nicht exakt bestimmbar – »Verschuldungsoptimum« sprechen, das aber so lange unterschritten wird, wie zusätzliche kreditfinanzierte, also auf Schulden basierende Staatsausgaben

- zu einer besseren Auslastung des Produktionspotentials führen,
- das volkswirtschaftliche Produktionspotential quantitativ ausweiten oder qualitativ verbessern und
- eine weitere Annäherung an die wirtschaftspolitisch gewünschte Verteilung des Volkseinkommens erwarten lassen.<sup>179</sup>

Dabei spielt in einer wachsenden Wirtschaft nicht die Zunahme einer nominellen Verschuldung die entscheidende Rolle, sondern das Wachstum der Verschuldung in Relation zum Wachstum der Wirtschaft. So lässt sich mit dem US-amerikanischen Ökonomen Evsey Domar<sup>180</sup> die Bedingung für eine nachhaltige Finanzpolitik formulieren:

$$\frac{N}{Y} = g * \frac{D}{Y}$$

Bei einer willkürlich festgelegten maximalen Schuldenstandsquote ( $D/Y$ ) von 60 v.H. und einem nominalen BIP-Wachstum ( $g$ ) von 5 v.H. (hier wird eine Inflationsrate von 2 v.H., also eine reale Wachstumsrate von 3 v.H., unterstellt) ergäbe sich eine nachhaltige Netto-Neuverschuldungsquote ( $N/Y$ ) in Höhe des Maastricht-Limits von 3 v.H. Beträgt das nominale bzw. reale BIP-Wachstum dagegen nur 4 bzw. 2 v.H., so müsste bei einer weiter erlaubten Schuldenstandsquote von 60 v.H. die Defizitquote auf 2,4 v.H. zurückgehen. »Daraus ergibt sich nun zwingend, dass die ‚zulässige‘ Defizitquote immer in Abhängigkeit von der Wachstumsrate und der zu stabilisierenden Schuldenquoten, nie aber allgemeingültig formuliert werden kann.«<sup>181</sup> Oder anders formuliert: »Eine nominale Wachstumsrate von 5 v.H. lässt sich auf drei Wegen erreichen. Erstens könnte ein höheres Wachstum avisiert werden. Zweitens ließe sich in Kauf nehmen, dass höhere Preissteigerungen als aktuell stattfinden, denn zwanghaft niedrig gehaltene Preissteigerungen stellen keinen Selbstwert dar.

<sup>178</sup> Merk, G., Programmierete Einführung in die Volkswirtschaftslehre, a.a.O., S. 148f.

<sup>179</sup> Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München/Wien 1996, S. 383.

<sup>180</sup> Vgl. Domar, E., »Staatsschuldenbelastung« und Volkseinkommen, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 95-107.

<sup>181</sup> Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Institutionen, Paradigmen, München 2005, S. 191.

Drittens könnte der maximale Wert der Schuldenquote (bzw. der Neuverschuldungsquote) an- oder aufgehoben werden, denn es gibt keine ökonomische Begründung für die Maximalwerte.«<sup>182</sup>

Damit langfristig die Staatsverschuldung nicht ausufert, ist allerdings die Eigendynamik der Zinszahlungen zu berücksichtigen. Die Untergliederung des Defizits in einen zinsbedingten Teil und in den staatlichen Primärsaldo (PS), d.h. der Saldo von laufenden Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für die zuvor aufgenommenen Staatskredite berücksichtigt dies. Bezüglich der Zinszahlungen und einer konstanten Verschuldungsquote ( $D/Y$ , mit  $D$  = laufendes Defizit,  $Y$  = BIP) muss die Wachstumsrate des BIP ( $g$ ) ebenfalls mit dem zu zahlenden Zinssatz ( $i$ ) steigen, ansonsten steigt die Schuldenquote. Oder anders ausgedrückt: Der Primärüberschuss ( $PS/Y$ ) muss so hoch sein, wie das Produkt aus der Differenz von Zinssatz ( $i$ ) und nominalen Wachstum des BIP ( $g$ ) sowie dem Schuldenstand ( $D/Y$ ):

$$\frac{PS}{Y} = (g - i) \frac{D}{Y} \Leftrightarrow \frac{D}{Y} = \frac{1}{(g - i)} \cdot \frac{PS}{Y}$$

Der Schuldenstand unter Berücksichtigung von Zinszahlungen nimmt dann nicht zu, wenn die Defizitquote des laufenden Jahres  $\frac{D}{Y} \leq 0$  ist. Ist demnach der Zinssatz ( $i$ ) größer als die Wachstumsrate der Wirtschaft ( $g$ ), ist also  $\frac{1}{(g-i)} < 0$ , so muss zur Erhaltung der Schuldenstandsquote im Staatshaushalt ein Primärüberschuss ( $\frac{PS}{Y} > 0 \Rightarrow PS > 0$ ) erzielt werden. Passiert dies nicht, steigt die Schuldenstandsquote. »Seit Ende der siebziger Jahre befindet sich die Bundesrepublik in einer solchen Situation, was auch erklärt, weshalb die restriktive Finanzpolitik der achtziger und neunziger Jahre (...) nicht in der Lage war, den ansteigenden Trend der Verschuldung dauerhaft umzukehren.«<sup>183</sup>

Die Zinsproblematik hat sich aber auf Grund der Auswirkungen seit der Finanz- und Weltwirtschaftskrise ab 2007 gravierend geändert. Jetzt gilt eher:  $g > i$ . »Der Zins ist (dabei), wie Schumpeter einst konstatierte, eine Art Steuer auf den Unternehmergewinn, also auf realwirtschaftlich geschaffene Erträge. Die (globale) Zinssumme lastet sozusagen auf den Gewinnen sowie indirekt auf den Masseneinkommen und quetscht beide zusammen. Doch das geht nicht endlos. Irgendwann musste ein Teil des zinsheischenden Finanzvermögens (das heute gut dreimal so groß ist wie die jährliche reale Weltproduktion, aus der es mit Zinserträgen befriedigt werden muss, d.V.) auf irgendeine Weise entwertet werden. Dies passiert seit Mitte September 2008, als die Zahl der insolventen Schuldner eine kritische Schwelle überschritt. Das System wählte den Crash, um sich von der nicht mehr (re)finanzierbaren Zinslast zu befreien; eine andere Möglichkeit wäre eine Hyperinflation gewesen. Die gigantische Surplusabsorption durch das Finanzkapital funktionierte bis dahin leidlich über einen

<sup>182</sup> Himpele, K., Recht, A., Sind die Schulden zu bremsen?, in: Forum demokratischer Sozialismus, Schriftenreihe, Heft 7, S. 21- 28.

<sup>183</sup> Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik, a.a.O., S.192.

so langen Zeitraum von rund drei Jahrzehnten, indem die USA seit Beginn der 1980er Jahre Leistungsbilanzdefizite und einen entsprechenden Anstieg ihrer Außenverschuldung ohne Bedenken realisieren konnten bzw. durften, weil die übrige Welt einen wachenden Teil ihrer Ersparnis bereitwillig der ökonomischen Supermacht andiente.«<sup>184</sup>

Der jetzt durch die Finanz- und Weltwirtschaftskrise eingetretene »Minuszinskapitalismus« (Rudolf Hickel) führt zu einem großen Geschrei bei allen Vermögenden, die jetzt keine Zinserträge mehr erhalten bzw. sogar sich mit Negativzinsen, also einem Vermögensverlust, begnügen müssen. Dadurch kommt es zu einem atomisierten Kapitalschnitt, der alle trifft, die über Geldersparnisse verfügen, also auch den Kleinsparer. Wer das nicht will, der muss einen gezielten Kapitalschnitt bei den wirklich Reichen dieser Welt fordern, z.B. bei den 62 Reichsten Männern und Frauen der Welt, denen die Hälfte allen Vermögens auf der Erde gehört.

### **Umverteilungsthese**

Durch Staatsverschuldung werden Umverteilungsprozesse ausgelöst, die immer wieder gegen eine Verschuldung des Staates vorgebracht werden. Es käme zu einer Umverteilung von unten nach oben, weil der Staat sich bei vermögenden Staatsbürgern verschuldet, fällige Zinsen aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen begleicht und so einer staatlich initiierten Umverteilung Vorschub leistet.

Wer so argumentiert, stellt allerdings eine ökonomische Kausalität auf den Kopf. Denn: »Zinseinkommen entstehen dadurch, dass einzelne Haushalte in der Lage sind, Ersparnisse zu bilden. Aus der Staatsverschuldung folgt somit kein Gerechtigkeitsproblem, das nicht mit Blick auf die vorhandenen Einkommens- und Vermögensdisparitäten bereits bestanden hätte (vgl. Kap. 3.6 und Kap. 6.5). Für den einzelnen Geldvermögensbesitzer ist es letztlich unerheblich, ob er gegenüber dem Staat oder einzelnen Privaten im In- oder Ausland eine Gläubigerposition einnimmt: »Dass die Kreditzeichner sich unter den mannigfachen Anlagealternativen auf dem Kapitalmarkt ‚zufällig‘ für ein Staatspapier entschieden haben, ist nicht kausal für ihr Zinseinkommen; denn hätte sich der Staat für eine Steuerfinanzierung entschieden, so hätten sie eine alternative Anlageform wählen müssen und dafür ebenfalls ein Zinseinkommen bezogen. Das dem Gläubiger zufließende Zinseinkommen ist in jedem Fall von Dritten aufzubringen.«<sup>185</sup>

### **Erblastthese**

Auch von der Behauptung, der Staat würde »über seine Verhältnisse leben« und zukünftige Generationen belasten, bleibt bei näherer Betrachtung nichts übrig. Im Gegenteil: Es ist ökonomisch und generationsübergreifend überaus sinnvoll, die allokativ genutzte Schuldenaufnahme für öffentliche Güter einzusetzen,

die die ökonomische (infrastrukturelle) und ökologische Entwicklungsqualität einer Volkswirtschaft stärken.

Dies kann mit dem »Barro-Ricardo-Äquivalenztheorem« gezeigt werden. »Altruistische Eltern beziehen die künftigen Steuerzahlungen ihrer Nachkommen so in das eigene Nutzenkalkül ein, dass der Planungshorizont jeder Generation über die eigene Lebensdauer hinausreicht. Sie erkennen, dass die heutige Ersetzung von Steuern durch Kreditaufnahme bei gleichbleibenden Staatsausgaben künftig Steuern zur Deckung der entstehenden Finanzierungslücke erforderlich macht. Aus Sorge um den eigenen Nachwuchs bilden Eltern freiwillig so hohe Rückstellungen, dass die gegenwärtige Steuerersparnis dem Gegenwartswert künftiger Kreditdienste entspricht. Diese Steuerersparnis wird in Form einer Erbschaft an nachfolgende Generationen weitergereicht, die damit die anfallenden Kreditdienste leisten können.«<sup>186</sup>

Entscheidend ist eben, dass das Defizit des einen im Wirtschaftskreislauf notwendigerweise der Überschuss des anderen ist. Insofern impliziert eine Staatsverschuldung nichts anderes, als dass die übrigen Teilnehmer des Wirtschaftslebens – private Haushalte, Unternehmen und Ausland – einen exakt gleich großen Überschuss besitzen.

Die Summe aller Schulden ist immer genauso groß wie die Summe allen Vermögens.

Im Hinblick auf künftige Generationen werden somit nicht nur die Schulden vererbt, sondern auch die dahinter stehenden Forderungen bzw. das Vermögen in Form der ebenfalls weitervererbten Anleihen im gleichen Gegenwert. Staatsverschuldung heißt nichts anderes, als dass hinter den Staatsschulden exakt gleich große Vermögensbestände (Überschüsse) stehen. »Wenn wir in der Presse lesen, die deutsche Staatsverschuldung betrage pro Bürger mehr als 2.500 Euro, so kann man das auch umdrehen und sagen: Jeder Bürger hat beim deutschen Staat ein Guthaben von im Mittel mehr als 2.500 Euro. Wenn wir das Ausland einmal ignorieren, kann der Staat so viel Schulden machen wie er will – netto ist die Belastung immer Null. Es ist ein Nullsummenspiel. Wenn Frau Meier ihrem Gatten 250 EUR für einen neuen Rasenmäher leiht, bleibt das Geld in der Familie. Niemand würde sagen, Familie Meier habe 250 EUR Schulden. Ebenso kann auch ein Staat als Ganzer keine Schulden machen: Was wir aus der einen Tasche herausnehmen, stecken wir in die andere hinein: netto gleicht sich alles aus.«<sup>187</sup>

Wenn die Schulden und damit die vermeintliche Belastung der Zukunftsgeneration wachsen, wachsen die Guthaben und damit die Erbschaften der Zukunftsgeneration im Gleichschritt mit. Dies wird in der heute hysterisch und einseitig geführten politischen Debatte über Staatsverschuldung völlig ausgeblendet. Dieje-

<sup>184</sup> Zinn, K. G., Zwischenbilanz: Beschleunigte Talfahrt der Realwirtschaft, a.a.O., S. 9.

<sup>185</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001: Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln 2001, S. 264.

<sup>186</sup> Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 11. Aufl., München 2011, S. 640.

<sup>187</sup> Krämer, W., Die schlimme Staatsverschuldung, in: WISU, Das Wirtschaftsstudium, Heft 6/2001, S. 821.

Jahr	Sparen alle Sektoren	Private Haushalte	Unternehmen	Finanzsektor	Staat	Nettokreditgewährung an übrige Welt	Nettoinvestitionen
	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR	in Mrd. EUR
1991	133,0	130,2	-6,0	15,7	-6,8	-20,8	153,8
1992	140,6	142,4	7,3	15,4	-24,5	-10,1	150,6
1993	115,3	139,8	-3,7	16,7	-37,4	-10,3	125,5
1994	122,4	133,7	0,1	17,8	-29,1	-17,0	139,4
1995	125,0	134,9	148,4	14,4	-172,6	-15,9	140,9
1996	117,0	135,1	28,5	11,5	-58,1	-3,0	120,0
1997	112,6	135,3	17,7	10,2	-50,6	-8,6	121,2
1998	120,3	141,5	23,1	-0,6	-42,9	-14,2	134,5
1999	111,4	140,9	-11,0	9,3	-27,9	-23,8	135,2
2000	107,1	139,2	-20,5	10,7	-23,8	-44,8	151,9
2001	94,9	142,9	7,4	3,5	-59,2	-25,3	120,1
2002	94,4	140,1	13,6	19,6	-79,0	28,9	65,5
2003	97,2	162,5	9,8	16,0	-90,1	38,8	58,4
2004	147,9	167,2	43,1	26,6	-88,9	99,6	48,3
2005	153,5	174,6	40,1	21,0	-82,1	113,4	40,1
2006	194,4	175,8	43,8	17,5	-42,4	124,0	70,4
2007	264,9	179,8	70,1	18,2	-3,3	166,4	98,5
2008	260,4	173,7	66,1	26,6	-6,0	166,3	94,1
2009	141,0	163,0	28,1	25,1	-75,3	147,3	-6,3
2010	194,8	167,4	80,9	55,2	-108,6	148,2	46,6
2011	245,7	159,9	82,6	25,9	-22,7	151,5	94,2
2012	234,9	161,3	46,8	25,1	1,8	196,5	38,4
2013	225,2	158,5	59,1	5,8	1,9	183,5	41,7
2014	255,4	166,1	76,9	-2,0	14,4	210,1	45,3
Summe	3.809,4	3.665,4	852,2	405,0	-1.113,1	1.581,1	2.228,3

**Tab. 25: Finanzierungsrechnung**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.2, 1. Vierteljahr 2014, Deutsche Bundesbank, Finanzierungsrechnungen, Monatsberichte, eigene Berechnungen.

nigen, die populistisch eine »Schuldenuhr« aufstellen, sollten seriöser Weise daneben eine »Vermögensuhr« aufbauen.

Da künftige Generationen von öffentlichen Investitionen profitieren, wozu auch Bildungsinvestitionen zählen, die fälschlicherweise immer noch als kurzfristige konsumtive Staatsausgaben gesehen werden (s.o.), ist es völlig unverständlich zu behaupten, die nachfolgenden Generationen würden nur mit den Staatsschulden belastet, weil sie diese letztlich tilgen müssten. Sie kommen eben auch in den Genuss der Gegenleistung heutiger kreditfinanzierter Investitionen.

So wie jedes Unternehmen Anschaffungen und andere Investitionen über einen längeren Zeitraum abschreibt und entsprechend finanziert, müsste das auch beim Staat selbstverständlich sein. Die sofortige Finanzierung von Investitionen durch Steuern belastet im Gegenteil die Steuern zahlende heutige Generation viel zu stark. Sie ist nicht gerecht. Schon 1878 betonte der bekannte Finanzwissenschaftler Lorenz von Stein:

»Ein Staat ohne Staatsschuld tut entweder zu wenig für seine Zukunft oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart.«

In diesem Kontext stimmt der Tatbestand bedenklich, dass die staatlichen Investitionen, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, in Deutschland noch nie so niedrig waren wie heute.<sup>188</sup> Im Jahr 2014 lag die staatliche Investitionsquote nur noch bei 2,2 v.H. und die private Investitionsquote bei 17,7 v.H.<sup>189</sup> In den Jahren 2003 und 2004 lagen die statistisch ausgewiesenen Abschreibungen auf den staatlichen Kapitalstock sogar über den getätigten Investitionen. Es kam also zu staatlichen Desinvestitionen bzw. bedenklichen negativen Nettoinvestitionen.<sup>190</sup> Auch in NRW liegt ein beträchtlicher Investitionsstau vor, wie zu Recht die Enquete-Kommission im Kapitel 8 »Finanzpolitische Aspekte« feststellt: »Auch beim Indikator Bruttoinvestitionen im Sektor ‚Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, Private Haushalte‘ wird der wachsende Investitionsrückstand von Nordrhein-Westfalen klar erkennbar.«

<sup>188</sup> Vgl. Priewe, J., Rietzler K., Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010, a.a.O., S. 17ff.

<sup>189</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18/Reihe 1.1, Wiesbaden 2015.

<sup>190</sup> Vgl. Schrooten, M., Investitionen braucht das Land, in: VDI-Nachrichten, Nr. 4/2014, S. 4.

## **Wachstums- und Entwicklungsthese**

Nur in ganz wenigen Jahren hat es seit 1949 in der Bundesrepublik Deutschland einen gesamtwirtschaftlichen Haushaltsüberschuss gegeben. Insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung und der seit der Wirtschaftskrise von 1974/75 vorliegender Massenarbeitslosigkeit, sind die Staatsschulden überproportional gestiegen.

Entscheidender für die Wohlstandsentwicklung einer Volkswirtschaft ist letztlich die Güterversorgung und weniger die Frage, wie sie von wem finanziert wurde. Das gilt zumindest solange die Finanzierung noch nachhaltig ist (vgl. Kap. 6.2.4.1). Zentral ist in einer Volkswirtschaft weniger die Höhe der Staatsverschuldung, sondern die Dynamik der Nettoinvestitionen und die Erfordernis, dafür über eine ausreichende Finanzierungsmasse zu verfügen (vgl. S. 15). Denn nur der Zuwachs an Nettoinvestitionen impliziert nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung. Finanziert werden dabei die Nettoinvestitionen (In) (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) aus der volkswirtschaftlichen Ersparnis (S) der privaten Haushalte inkl. der Einzel- und Personengesellschaften (SH), der Kapitalunternehmen (SU) und des Staates (SSt). Nur die privaten Haushalte, die Unternehmen (inkl. des Finanziellen Sektors (Banken, Versicherungen)) haben hier aber auf Grund ihrer Ersparnisse eine Finanzierung leisten können. Die kumulierte Gesamtersparnis lag dabei von 1991 bis 2013 in Deutschland bei 3.578,8 Mrd. Euro. Der Staat war hier binnenwirtschaftlich der einzige Sektor, der sich dagegen mit 1.145,1 Mrd. EUR verschulden und Kredite aufnehmen musste (vgl. Tab. 25).

In einer offenen Volkswirtschaft mit Auslandsaktivitäten ergibt sich aber der jeweilige gesamtwirtschaftliche Vermögensänderungswert aus der Gleichung:

$$SH + SU + SSt = In + (X - M).$$

$$3.665,4 + 1.257,2 - 1.113,1 = 2.228,3 + 1.581,1$$

(in Mrd. EUR kumuliert von 1991 bis 2014)

SH = Ersparnis der privaten Haushalte; SU = Ersparnis der Unternehmen (inkl. Finanzieller Sektor); SSt = Ersparnis des Staates; In = Nettoinvestitionen; X = Exporte; M = Importe

Von der Gesamtersparnis wurden demnach nur 2.228,3 Mrd. EUR im Inland netto investiert. Der Rest in Höhe von 1.581,1 Mrd. EUR floss ins Ausland bzw. das Ausland verschuldete sich in Deutschland. So wird durch einen Exportüberschuss ( $X > M$ ) ein Teil des inländischen Sparens für die Güterversorgung des Auslands verwendet. Umgekehrt beteiligt sich bei einem Importüberschuss ( $X < M$ ) das Ausland an der inländischen Finanzierung der Nettoinvestitionen (In). Letzteres war in Deutschland von 1991 bis 2001 auf Grund der Wiedervereinigung der Fall. Seit 2002 liegt aber ein extremer Leistungsbilanzüberschuss vor und entsprechend übersteigt die gesamtwirtschaftliche Ersparnis die Nettoinvestitionen ( $S > In$ ), so dass es zu einem Nettokapitalexport bzw. einer Verschuldung

des Auslands in Deutschland in Höhe von kumuliert 1.581,1 Mrd. EUR kam.

Die sich dahinter verbergende deutsche aggressive Exportpolitik hat viele Länder mit Importüberschüssen, nicht nur Griechenland, in die Verschuldung und Verelendung getrieben (vgl. Kap. 3.2). Und trotzdem konnte das bestehende Produktionspotenzial in Deutschland nicht ausgelastet werden und es lag und liegt bis heute Massenarbeitslosigkeit vor, die zusätzlich einen riesigen Niedriglohnsektor und ein Prekariat hat entstehen lassen.

Karl Georg Zinn erklärt dieses Katastrophenergebnis mit dem britischen Ökonomen John Maynard Keynes, wenn er konstatiert: »Ersparnisse zu absorbieren, wenn keine Nettoinvestitionen mehr vorgenommen werden, wäre zwar durch staatliche Kreditaufnahme und/oder durch einen positiven Außenbeitrag (bzw. Nettokapitalexport) möglich, aber es stellt sich die Frage, ob bei Kredittilgung die Gläubiger bereit und in der Lage sind, ihren Konsum zu steigern. Kredittransaktionen zwischen den Konsumenten erhöhen die Konsumnachfrage im Mehrjahresdurchschnitt ohnehin nicht, sondern dienen der zeitlichen Konsumverschiebung. Das (...) Nachfrageproblem, das bei einer Nettoinvestition von Null, aber anhaltendem Produktivitätswachstum virulent wird, könnte sich letztlich als unlösbar erweisen. Keynes plädiert deshalb dafür, den Gordischen Knoten des Nachfrageproblems, wenn und wie es sich in hoch entwickelten, relativ gesättigten, wachstumsschwachen Volkswirtschaften dauerhaft einstellt, durch kürzere Arbeitszeiten zu durchschlagen. Wenn Keynes' Wachstumsskepsis von der historischen Entwicklung bestätigt wird, dürften sich die aktuelle Aversion gegen Arbeitszeitverkürzung und damit auch die Kritik an Keynes' Zukunftsvision sinkender Arbeitzeit(en) als recht kurz-sichtig herausstellen.«<sup>191</sup>

Darüber hinaus ist daran zu erinnern, dass die These, zu hohe Staatsverschuldung würde über Crowding-Out-Effekte bei den privaten Investitionen das wirtschaftliche Wachstum schwächen, weder theoretisch (vgl. Kap. 5.1) noch empirisch (vgl. Kap. 5.2) wirklich überzeugend ist.

## **Ideologische Fundierung von Schuldenbremse & Co.**

Wie kommt es nun trotz unserer Einwände zu einer derart starken Befürwortung der regelgebundenen Beschränkung finanzpolitischer Spielräume? Unserer Einschätzung nach spielen hier Irrationalitäten und ideologische Voreingenommenheit und natürlich auch Interessen eine große Rolle.

So argumentierte schon der bekannte US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith, dass es noch »nicht so lange her (ist), dass Leute, die sich im Sinne

<sup>191</sup> Zinn, K. G., Keynes' Wachstumsskepsis auf lange Sicht. Darstellung und Überlegungen zu ihrer aktuellen Relevanz, in: Kromphardt, J. (Hrsg.), Weiterentwicklung der Keynes'schen Theorie und empirische Analysen, Marburg 2013, S. 83f.

elementarsten gesunden Menschenverstandes äußerten, als etwas exzentrisch, irrational, ja leicht geistesgestört angesehen wurden. Dieses Risiko geht noch heute (...) jeder ein, der sich dem gegenwärtigen politischen Kreuzzug gegen das Haushaltsdefizit – also den Überschub sämtlicher Staatsausgaben über die Staatseinnahmen – widersetzt.<sup>192</sup> Es gehört offensichtlich zum politischen (Medien-)Geschäft, dass sich die Parteien gegenseitig für staatliche Schulden und Defizitquoten verantwortlich machen. Dabei verschweigt die Politik unisono, dass seit dem Bestehen der Bundesrepublik (völlig parteiunabhängig!) Schulden gemacht worden sind (gemacht werden mussten!).

Der tiefere Grund für die Einführung der Schuldenbremse und Ablehnung einer Staatsverschuldung<sup>193</sup> ist kein anderer, als hiermit ein Instrument zur neoliberal intendierten Diskreditierung des Staates (öffentlichen Dienstes) und zu einer marktradikalen Politik der Privatisierung zu erhalten.<sup>194</sup> Und dies trotz der so wichtigen Rolle des Staates als »Akteur auf dem kapitalistischen Spielfeld« im privatwirtschaftlichen Akkumulationsprozess und einer in der Krise versagenden Privatwirtschaft. Trotz wichtiger Staatsfunktionen für das Zusammenleben und Funktionieren jeder Gesellschaft wird aber dennoch von neoliberalen Apologeten seit Mitte der 1970er Jahre immer mehr massiv gegen den Staat (Politik), genauer gegen den verfassungsrechtlich gebotenen Sozialstaat, polemisiert.<sup>195</sup> Dabei nutzen die Staatskritiker ein allgemein in der Gesellschaft bestehendes (gesundes) Misstrauen gegen staatliche Obrigkeit in Verbindung mit einer Bürokratiekritik, Kritik an staatlicher Gängelung und angeblicher privater Freiheitseinschränkung.

Auch wird ständig gegen womöglich auftretende staatliche Verschwendungssucht agitiert, die die Bürger mit Steuern und Abgaben zu finanzieren haben und/oder in Staatsverschuldung münden. Belegt wird dann diese angebliche Verschwendungssucht durch in der Tat haarsträubende, in vielen Einzelfällen mit Millionenschäden verbundene Fehlentscheidungen, wie sie der Steuerzahlerbund nur allzu gerne präsentiert. Ohne Zweifel sollten solche Fehler tunlichst vermieden werden. Aber sie sind leider eine Art »Kollateralschaden« investiver

Entscheidungen, ohne dass dies dazu führen darf, nun gar keine Investitionen mehr vorzunehmen. Davon abgesehen sind diese »Kollateralschäden« nicht Spezifikum von staatlichen Investitionen, sondern sie fallen leider grundsätzlich beim Investieren an, und zwar auch bei den doch allein am Renditekalkül ausgerichteten privaten Investitionen. Dass dabei die Größenordnung vergleichbar, wenn nicht gar höher als beim Staat sein kann, zeigen übrigens zum Beispiel die zum Großteil durch Missmanagement zustande gekommenen Milliardenabschreibungen bei den großen Energieversorgern oder auch bei Thyssen-Krupp im Rahmen eines fehlgeschlagenen Investments in Brasilien.

Dennoch verfängt sich in der breiten Bevölkerung – schichtenübergreifend – leicht der Eindruck, dass die volkswirtschaftliche Staatsquote zu hoch bzw. der Privatisierungsgrad in Gesellschaft/Wirtschaft zu niedrig sei und der Staat sich außerdem auf Kosten zukünftiger Generationen verschulde. Hieraus folgt dann der populistische Ruf nach einer Entbürokratisierung, nach mehr Privatisierung und nach drastischen Steuer- und Abgabensenkungen. Insbesondere letztere rufen immer größte Genugtuung bei allen aus, egal welche konkreten Entlastungen für den Einzelnen, Umverteilungswirkungen und makroökonomische Implikationen damit auch verbunden sind. »Wie groß die Distanz der Bürger zum Staat (zur Politik) mittlerweile geworden ist, zeigt sich besonders deutlich an dem von vielen Medien bereitwillig transportierten Bild des Staates als Monster, das nur darauf aus ist, seine Bürger auszunehmen«<sup>196</sup>, sagt der »Wirtschaftsweisen« Peter Bofinger. Das Finanzamt ist hier unisono der Feind aller. »Dem Vermögensbesitzer erscheint sein Geld als eine natürliche Erweiterung und Verlängerung seines Egos. Deshalb kann er, wenn (...) das Finanzamt sich meldet, dies nur als Beschädigung des innersten Kerns seiner Persönlichkeit empfinden.«<sup>197</sup>

Die allgemeine Sehnsucht des Bürgers nach Steuer- und Abgabensenkungen ermöglicht im Hinblick auf eine Beschneidung des Sozialstaats einen weiteren neoliberalen politischen Trick. Obwohl der Neoliberalismus Staatsverschuldung vehement ablehnt, wird sie zu Gunsten von Steuer- und Abgabensenkungen bewusst in Kauf genommen, um damit, neben der gewollten Umverteilung von unten nach oben, von der Lohn- zur Gewinnquote (vgl. Kap. 3.6), gleichzeitig das Ziel einer Senkung der Staatsausgaben (Rückbau der Staatsquote!) verfolgen zu können. Die »Kassen sind halt leer«, schallt es dann aus allem Munde. Jetzt müssen wir endlich »sparen«. Wer dabei »wir« ist, wird aber von den Neoliberalen nicht gesagt. »Um öffentliche Dienstleistungen und sozialstaatliche Transfers zu kappen, greifen neoliberale Politiker aber deren Finanzierungsgrundlage an. Diese Strategie wird in vielen europäischen Ländern, so auch in Deutschland, angewendet. Besonders gut kann man die Methode in den USA

<sup>192</sup> Galbraith, J. K., Die Solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft, Hamburg 1998, S. 62.

<sup>193</sup> Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat sich, im Gegensatz zum herrschenden neoliberalen Mainstream, stets ausdrücklich für eine antizyklisch wirkende Verschuldung des Staates ausgesprochen und dies im Memorandum 1980 zum ersten Mal ausführlich dargelegt: »Wenn zusätzliche Staatsausgaben nicht über höhere Steuern finanziert werden sollen, weil die Belastung der Lohnneinkommen schon jetzt außerordentlich hoch ist und die durchaus mögliche und sinnvolle Stärkerbelastung der Gewinnneinkommen aus politischen Gründen nicht vollzogen wird, so bleibt nicht nur als Ausweg, sondern auch als notwendiges gesamtwirtschaftliches Steuerungsmittel die weitere Staatsverschuldung« (Memorandum 1980, S. 180).

<sup>194</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Der diskreditierte Staat. Alternativen zur Staatsverschuldung und zu Schuldenbremsen, 2. Aufl., Bergkamen 2014.

<sup>195</sup> In diesem Duktus ist an der Arbeit der Enquete-Kommission im Landtag von NRW (s.o.) auch zu kritisieren, das die Erkenntnisse einer dreitägigen Informationsreise der Kommission nach Schweden, einem in der EU ausgewiesenen Sozialstaat mit einer hohen Staats- und Steuerquote, nicht systematisch ausgewertet, diskutiert und in den Abschlussbericht eingearbeitet worden sind.

<sup>196</sup> Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen, Berlin 2009, S. 95.

<sup>197</sup> Deutschmann, C., Rätsel der aktuellen Wirtschaftspolitik: Die heimliche Wiederkehr des Keynesianismus, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 146. Folge, September 2008, S. 11.

studieren. Fast die Hälfte aller Kongressmitglieder hat dort eine Selbstverpflichtung unterzeichnet, niemals für Steuererhöhungen zu stimmen. Zunächst hat die Bush-Regierung durch Steuersenkungen das Haushaltsdefizit des Staates auf Rekordhöhen getrieben, unterstützt durch den Dauerbeschluss neoliberaler Interessengruppen und Ökonomen. In der Folge werden weitere Einschränkungen öffentlichen Handelns umso besser durchsetzbar, freilich nicht in allen Aufgabenfeldern gleichermaßen.<sup>198</sup> Die schlichte Tatsache dagegen, dass bestimmte Staatsausgaben das Haushaltsdefizit noch erhöhen könnten, »genügt mittlerweile, um sie entschieden zu verwerfen; und dies ist selbst bei den dringendsten sozialen Leistungen der Fall, die ausschließlich den Bedürftigsten zugutekommen.«<sup>199</sup>

Zur Realisierung ökonomischer (pekuniärer) Gewinn- und Vermögensinteressen war der Wohlfahrtsstaat aus Sicht von Unternehmern, Kapitaleignern und Vermögenden schon immer nur ein »Störenfried« der angeblich die »Freiheit« einschränkte und sie sozusagen ökonomisch umverteilte. Richtig ist dagegen realiter die Erkenntnis des französischen Philosophen Jean-Jacques Rousseau:

»Zwischen dem Schwachen und dem Starken ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Gesetz, das befreit.«

Nur Schwache sind auf einen Sozialstaat angewiesen. Für die Starken in einer Gesellschaft gilt dies eben nicht. Sie können sich die wegfallenden staatlichen Leistungen privat beschaffen (kaufen). »So werden beispielsweise bei der Schließung einer öffentlichen Bibliothek infolge von Steuersenkungen für Vermögende die Grundfreiheiten vieler zu Gunsten marginaler Freiheiten weniger eingeschränkt.«<sup>200</sup> Also auch hier kommt es zu einer Umverteilung von Freiheiten. Allerdings mit dem negativen Ergebnis einer entsolidarisierten Gesellschaft, die nicht ohne ökonomische und politische Folgen bleibt.

Daneben hat sich unter dem Regime des vorherrschenden Neoliberalismus in der Gesellschaft eine grundsätzliche gegen den Staat und gegen Staatsverschuldung gerichtete Ideologie festgesetzt, die irrtümlicherweise davon ausgeht, eine »entstaatlichte Wirtschaft« könne die größeren Wachstums- und Beschäftigungskräfte entfalten. Dahinter verbirgt sich ein weltweit gespanntes System, dessen Ideologie von den herrschenden Oligarchien des Finanzkapitals im »Konsens von Washington«<sup>201</sup> festgelegt wurde und sich mit der Trias aus Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung zusammenfassen lässt. »Die neuen Herren der Welt«<sup>202</sup>, die kapitalistischen »Beutejäger«<sup>203</sup>, wollten

eine Entfesselung der Märkte, sie wollten den weltweit globalen Markt, die Privatisierung des Planeten, um sich noch mehr bereichern zu können und gleichzeitig die Armen dieser Welt auszuschließen bzw. territorial einzusperren. Das Primat der demokratisch gewählten und ausschließlich legitimierten Politik wurde »entpolitisiert« (Pierre Bourdieu) und durch eine weltweite »Diktatur des Kapitals« (Jean Ziegler), insbesondere des Finanzkapitals, ausgehebelt. Die geplanten Freihandelsabkommen TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) zwischen der EU und den USA sowie das allgemeine Dienstleistungsabkommen TiSa (Trade in Services Agreement) sind dabei nur die finale und verhängnisvolle »Krönung« des neoliberalen Paradigmas.<sup>204</sup>

### **Stand der Diskussion zur Schuldenbremse in NRW**

In NRW ist die Schuldenbremse bis heute nicht in die NRW-Landesverfassung aufgenommen worden. Hier besteht also noch Handlungsbedarf. Im Vorfeld ist dazu eine Enquete-Kommission des Landtags NRW zum Thema »Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demographischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030« eingesetzt worden.<sup>205</sup>

Dabei hat sich gezeigt, dass die Hoffnung, die Schuldenbremse in NRW noch zu verhindern, unter den derzeit geltenden gesetzlichen aber auch politischen Bedingungen kaum berechtigt ist. Denn ohne eigene Rechtslegung gelten automatisch die im Grundgesetz verankerten Bedingungen. Und es gibt im Parlament auch wohl eine Mehrheit für die Schuldenbremse, käme es zu einer bis heute nicht vorgenommenen Abstimmung.

»Für die Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht gibt es drei Alternativen: eine Verankerung in der Landesverfassung wie zum Beispiel in Hamburg oder in Rheinland-Pfalz, ein einfaches Gesetz oder den Verzicht auf eine Regelung. IMK-Finanzexpertin Katja Rietzler hält die einfachgesetzliche Version für ausreichend. Ausführungsbestimmungen zur Schuldenbremse gleich mit Verfassungsrang auszustatten, wäre problematisch, weil Verfassungsänderungen nur schwer zu korrigieren sind. (Und trotzdem hat man es auf Bundesebene gemacht, v.V.). Angesichts mangelnder Erfahrung mit dem Instrument sei aber zu erwarten, dass die Regelung nach einigen Jahren im Einsatz angepasst werden müsste. Würden Länder auf eine ausdrückliche eigene Regelung verzichten, so wäre die jeweilige Landesregierung nach den Vorgaben des Grundgesetzes ab 2020 gezwungen, ohne Rücksicht auf den Konjunkturzyklus

<sup>198</sup> Giegold, S., Vorwärts in den Steuersenkungsstaat?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/2005, S. 1.189.

<sup>199</sup> Galbraith, J. K., Die Solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft, Hamburg 1998, S. 62.

<sup>200</sup> Giegold, S., Vorwärts in den Steuersenkungsstaat?, a.a.O., S. 1.187.

<sup>201</sup> Vgl. Bieling, H.-J., Washington Consensus, in: Urban, H.-J. (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 235f.

<sup>202</sup> Vgl. Ramonet, I., Die neuen Herren der Welt. Internationale Politik an der Jahrtausendwende, Zürich 1998.

<sup>203</sup> Vgl. Ziegler, J., Die neuen Herrscher der Welt und ihre globalen Widersacher, München 2005.

<sup>204</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Freihandelsabkommen TTIP – Ausverkauf der Demokratie, in: Zeitpresse der Universität Klagenfurt, Heft 2/2016, S. 4ff., Bode, T., TTIP. Die Freihandelslüge, München 2015, De Ville, F., Siles-Brügge, G., TTIP. Wie das Handelsabkommen den Welthandel verändert und die Politik entmacht, übersetzt aus dem englischen von Michael Schmidt, Bielefeld 2016.

<sup>205</sup> Vgl. dazu den Abschlussbericht der Enquete-Kommission, Landtagsdrucksache 16/9500, Düsseldorf 2015.

in jedem einzelnen Jahr einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen.«<sup>206</sup> Dies ergibt sich aus dem Zusatz in Art. 109 GG: »Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen.« Wird vom Land mithin keine Regelung beschlossen, so gilt der Grundsatz nach Art. 109 GG: »Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.« Dies sei ‚die denkbar schlechteste Lösung‘, so Rietzler, denn auch ‚in Konjunkturabschwüngen oder Notlagen‘ bestünde dann ‚ein erheblicher Druck zu prozyklisch wirkenden Ausgabenkürzungen‘.<sup>207</sup>

Unabhängig vom Konjunkturzyklus sieht die mit der Thematik beauftragte Enquete-Kommission des Landtags, die mehrheitlich für eine Einhaltung der Schuldenbremse ist, aber auch die Notwendigkeit einer strikteren Politik der Haushaltskonsolidierung. Dazu müssten dann jedoch die staatlichen Ausgabensteigerungen in NRW auf längere Zeit deutlich unterhalb der Wachstumsrate der Steuern und übrigen Einnahmen liegen und zusätzlich wären wohl noch massive strukturelle Einsparungen notwendig, um die immanente Dynamik des Landeshaushalts bei einigen Ausgabepositionen zu kompensieren. Und das alles bei einem heute schon völlig unterfinanzierten Haushalt in NRW.

Trotz dieser fachlichen Problematik war die Enquete-Kommission aber nicht bereit, eine notwendige Diskussion über die Schuldenbremse<sup>208</sup> und ihre noch gegebene landesverfassungsrechtliche Ausgestaltungsmöglichkeit zu führen. Auch erfolgten keine wissenschaftlich fundierte Auseinandersetzung mit dem Haushalt von NRW, seinen Einnahmen, Ausgaben und Schulden sowie eine notwendige Ursachenanalyse für die aufgelaufene Verschuldung von rund 145 Mrd. EUR. Wenn man aber eine zu prognostizierende Tragfähigkeit eines Landeshaushalts untersuchen soll (will), so ist es zunächst einmal unausweichlich, sich sowohl finanzwissenschaftlich als auch empirisch in einer Ex-post-Analyse mit dem Haushalt sowie theoretisch mit dem Restriktionsinstrument Schuldenbremse auseinanderzusetzen, zumal es hierdurch, wie Rietzler zu Recht konstatiert, zu massiven negativen Rückwirkungen auf Wachstum und Beschäftigung und in weiterer Folge zu negativen (prozyklischen) Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt kommen kann. In Anbetracht dessen hätte sich die Kommission auch ex ante mit den zukünftigen Auswirkungen auf den Landeshaushalt befassen müssen, wenn es keine Schuldenbremse geben würde, um dann im Vergleich zu wissenschaftlich substantiellen Aussagen zu kommen. Auch ein solches Vorgehen wurde allerdings mehrheitlich von der Enquete-Kommission abgelehnt.

<sup>206</sup> Böckler Impuls 7/2015, S. 1.

<sup>207</sup> Vgl. ebenda, S. 1.

<sup>208</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Ökonomisches Nirwana. Mit der Schuldenbremse ist weitere gesellschaftliche Spaltung vorprogrammiert, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/2009.

Stattdessen hat sich die Kommission lediglich (völlig verengt) über die Entwicklung des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung des demografischen Wandels und der Schuldenbremse ausgelassen und stellt hierzu fest:

»Die wohl größte Herausforderung für den öffentlichen Dienst liegt in seiner ‚Verteuerung‘ als Folge der Stellenexpansion ohne ausreichende Vorsorge. Denn dies bedeutet, dass vergangene Generationen mehr Leistungen für ihre Steuerzahlungen erhalten haben, als sie tatsächliche Kosten verursacht haben, während mit dem Aufwuchs der sog. Alterslast, also in dem Maße, wie die zusätzlichen Stellen bis in die Dekade 2020-2030 hinein als Versorgungsausgaben zahlungsrelevant werden, diese Generationen, die außerdem selbst schrumpfen, diese Kosten zusätzlich aufgebürdet bekommen.«<sup>209</sup>

Hier zeigt sich einmal mehr das sattsam bekannte neoliberale (bornierte) Ausspielen von Öffentlich gegen Privat oder von Jung gegen Alt. Diese Politik findet sich auch in der grundsätzlichen Auseinandersetzung um ein umlage- oder kapitalgedecktes Renten- und Pflegesystem wieder. Bei der Altersversorgung, ob bei Beamten oder bei öffentlich und privat beschäftigten Arbeitern und Angestellten, kann man aber gesamtwirtschaftlich keine Ersparnis und deshalb auch keinen Kapitalstock bilden. Dies wird schlicht von den Parlamentariern nicht begriffen. Auch von der Enquete-Kommission im Landtag von NRW nicht: Die Pension oder Rente muss immer im Jahr der Auszahlung aus der jeweils in diesem Jahr erarbeiteten Wertschöpfung bezahlt werden (»Mackenroth-Theorem«). Und in seiner Dissertation zur Rentenproblematik stellt Christian Christen abschließend fest: »Die Finanzierung über die Kapitalanlagen ist überkomplex, in hohem Maß intransparent und das Verfahren ist wesentlich teurer als jedes PAYGO-System (»Umlageverfahren«, d.V.). Die Struktur der kapitalgedeckten Alterssicherung ist folglich schon heute flächendeckend fragil und in Anlehnung an Hyman P. Minsky (1992) ähnelt das Arrangement mit zunehmender Laufzeit einem ‚unseriösen Kettenbriefsystem‘.«<sup>210</sup>

Die weiter bezüglich des öffentlichen Dienstes von der Enquete-Kommission gemachten Handlungsempfehlungen unterstellen implizit einen nicht effizienten und personell überbesetzten Staatssektor in NRW, in den endlich mehr privatwirtschaftliches Denken einzuziehen habe. So müsse es zu einer Dienstrechtsreform mit veränderten marktangepassten flexibleren Besoldungsstrukturen auf Basis einer stärkeren Leistungsorientierung bei Besoldung und Beförderung kommen. Ohne für diese Werturteile auch nur den geringsten wissenschaftlichen Beweis anzutreten, analysiert der Enquete-Bericht dagegen endlos Beschäftigungsstatistiken, Personalausgaben und Vorsorgeleistungen für Be-

<sup>209</sup> Enquete-Bericht, S. 139f.

<sup>210</sup> Christen, C., Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, (Diss.), Marburg 2011, S. 512.

amtenpensionen<sup>211</sup> und kommt schließlich zum Ergebnis, »dass der Stellenbestand des Landes für die Summe, die dafür bezahlt wird, schlicht zu groß ist. Zusammen mit dem aus dem allgemeinen demografischen Wandel resultierenden Erfordernis, Stellen in dem Maß abzubauen, wie die Bevölkerung oder die Erwerbstätigenzahl schrumpft, ergibt sich eine zweite ‚hausgemachte‘ Abbaunotwendigkeit dahingehend, dass die Planstellenzahl für Beamtinnen und Beamte auf die tatsächlich finanzierbaren Kosten der Beschäftigung zurückgeführt wird. Beide Abbauerfordernisse könnten c.p. durchaus ein Minus von 15 bis 20 Prozent der Beamtenplanstellen bis 2030 bedeuten.«<sup>212</sup>

Was dabei die »tatsächlich finanzierbaren Kosten der Beschäftigung« sind, und wie diese zu ermitteln sind, darüber schweigt sich der Enquete-Bericht allerdings aus. Richtig ist vielmehr, dass der Staatssektor in Deutschland und auch in NRW personell nicht überbesetzt und ineffizient ist, sondern in fast allen Bereichen, nicht nur im Bildungssektor, Personal fehlt. »Der deutsche Staat gibt rund 60 Milliarden EUR jährlich weniger aus bei einer dem Durchschnitt der Mitgliedsländer des Euroraums entsprechenden Staatsquote. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die deutsche Staatsquote um zwei Prozentpunkte niedriger ist als die des Vereinigten Königreichs. (...) Insgesamt betrachtet haben wir somit eher einen schlanken als einen zu fetten Staat. Dies ist vor allem das Resultat der (...) Abmagerungskur, die ihm zunächst von der rot-grünen und dann von der Großen Koalition verpasst wurde.«<sup>213</sup>

Dass der deutsche Staat alles andere als üppig mit finanziellen Mitteln ausgestattet ist, belegt auch die Entwicklung der Personalausgaben für die Staatsbediensteten. »In der öffentlichen Diskussion herrscht der Eindruck, dass es bei uns zu viele Beamte und öffentliche Arbeiter und Angestellte gibt, die deshalb den ganzen Tag kaum etwas Vernünftiges zu tun haben. Ein Blick auf die Entwicklung des Personalstandes von Bund, Ländern und Gemeinden zeigt jedoch, dass sich dort in den letzten Jahrzehnten eine Menge verändert hat. Von 1991 bis 2007 sind 1,8 Millionen Vollzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst gestrichen worden. Das entspricht einem Personalabbau von 42 Prozent; bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist sogar jeder zweite Arbeitsplatz entfallen. Die zusätzlichen rund 250.000 Teilzeitjobs sind hierfür nur ein sehr kleiner Ausgleich.« (...) Der drastische Personalabbau im öffentlichen Dienst spiegelt sich dann auch im Rückgang der Personalkostenquote (Arbeitnehmerentgelte in Relation zum BIP) wider. 1992 lag die Quote noch bei 9,0 v.H. und 2010 nur noch bei 7,3 v.H. Kein anderes vergleichbares Land gibt so wenig Geld für sein Personal im öffentlichen Dienst aus.«<sup>214</sup>

<sup>211</sup> Hierbei erfolgt aber keine notwendige Relativierung auf Referenzgrößen, wie die wirtschaftliche Entwicklung und Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Außerdem werden hier fälschlich nur »Köpfe« gezählt und nicht das entscheidende Arbeitsvolumen in den Fokus genommen.

<sup>212</sup> Enquete-Bericht, S. 140.

<sup>213</sup> Bofinger, P., Wir sind besser als wir glauben, . Wohlstand für alle, 3. Aufl., München 2009, S. 155.

<sup>214</sup> Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen, Berlin 2009, S. 157ff.

Mit einer Personalausgabenquote von gut 38 v.H. bewegt sich NRW in etwa auf dem Niveau von Rest-Westdeutschland aber spürbar über dem Wert für Rest-Deutschland. Gleichwohl gibt es, wie bereits im Kap. 4.3 ausgeführt, bezüglich der Personalausstattung des öffentlichen Dienstes in NRW im Querschnittvergleich zumindest Indizien für eine personelle Unterversorgung.

### **NRW.Bank als Vehikel zum Umgehen einer Schuldenbremse in NRW?**

Die NRW.Bank ist aus der Aufspaltung der ehemaligen West LB im Jahr 2002

- in die West LB AG,
- in die komplett in den Sparkassenbereich überführte Westdeutsche Landesbausparkasse
- und eben in die NRW.Bank als Nachfolger der Landesbank NRW hervorgegangen, in die später auch noch das Vermögen und die Aufgaben der landeseigenen Wohnungsbauförderungsanstalt eingebracht wurden.

Ausschlaggebend für die Aufspaltung der ehemaligen West LB waren zwei Beihilferechtsstreitigkeiten mit der EU-Kommission. Zum einen hatte die West-LB, um den gestiegenen Anforderungen der Bankenregulierung gerecht zu werden, ihr Eigenkapital über eine deutlich unter den Marktkonditionen verzinste Sacheinlage der landeseigenen Wohnungsbauförderungsanstalt erhöht. Zum anderen konnte sich die Bank als öffentlich-rechtliches Institut auf die sogenannte Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung verlassen. Während die Anstaltslast eine stete Mittelausstattung zur Aufgaben- und damit zur Institutssicherung durch den Träger, das Land NRW, garantierte, sorgte die Gewährträgerhaftung ergänzend für eine unbeschränkte Haftung gegenüber den Gläubigern des Instituts durch das Land. Das Insolvenzrisiko der Bank aus Sicht potenzieller Geldgeber lag damit praktisch bei null, wodurch sich ausgesprochen vorteilhafte Refinanzierungskonditionen am Kapitalmarkt einstellten.

Da die West-LB aber im Lauf der Jahrzehnte ihre Geschäftsfelder immer weiter ausdehnte, dabei nicht nur die Kreditfinanzierung mittelständischer und großer Unternehmen ausweitete, sondern auch in das Investmentbanking einstieg, sahen sich die Privatbanken in ihren Aktivitäten zunehmend der Konkurrenz durch die West-LB ausgesetzt. Vor dem Hintergrund der durch die Staatsnähe vergünstigten Refinanzierungskonditionen beklagten sich die Privatbanken über eine Wettbewerbsverzerrung und wandten sich damit mit Hilfe ihrer Verbände an die EU-Kommission. Im Zuge einer außergerichtlichen Einigung mit der EU-Kommission wurde daraufhin die Aufspaltung der West-LB in einen reinen Geschäftsbanken Zweig und einen öffentlich rechtlichen Zweig vorgenommen.

Dabei bediente die West LB AG, nunmehr nach dem Verlust der Institutssicherung durch die Anstaltslast

und die Gewährträgerhaftung und stattdessen nur noch mit dem Eigenkapital der AG haftend, den im Wettbewerb mit den Privatbanken stehenden Geschäftsbankenzweig. Die NRW.Bank hingegen ist zuständig für öffentlich-rechtliche Aufgaben, die mehr oder weniger nicht in Konkurrenzbeziehung zum Privatbankensektor stehen. Aus diesem Grund kann sich die NRW.Bank – so wie in § 2 der Banksatzung festgehalten – auch weiterhin auf die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung durch den Gewährträger, das Land NRW, stützen. Insbesondere weist § 2 Abs. 3 der Satzung aus: »Der Gewährträger haftet für die Verbindlichkeiten der NRW.BANK, wenn eine Befriedigung aus dem Vermögen der NRW.BANK nicht zu erlangen ist. Der Gewährträger haftet unmittelbar für die von der Bank aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und andere Kredite an die NRW.BANK sowie für Kredite, soweit sie von der Bank ausdrücklich gewährleistet werden.«<sup>215</sup>

Ein Adressenausfallrisiko der NRW.Bank als Fremdkapitalnehmer wird vor diesem Hintergrund nicht gesehen. Banken, die der NRW.Bank ihrerseits Kredite einräumen, müssen diese nach den Baseler-Eigenkapitalvorschriften nicht mit entsprechendem Eigenkapital hinterlegen, wodurch sich eine Zinsentlastung ergibt. Zudem sind zum Zwecke der Refinanzierung begebene Schuldverschreibungen der NRW.Bank angesichts der niedrigen Risikoklasse des Emittenten mit überaus niedrigen Zinsforderungen an die Bank verbunden. Diesen Vorteil bei der Mittelbeschaffung auf der Passivseite der Bilanz kann die Bank in ihrem Aktivgeschäft in vergünstigten Konditionen weiterreichen.

Als Anstalt des öffentlichen Rechts fungiert die NRW.Bank gemäß § 5 Abs. 1 der Satzung als Förderbank des Landes und der NRW-Kommunen bei der möglichst nachhaltigen Umsetzung wirtschafts-, struktur-, sozial- und wohnraumpolitischer Ziele. In § 5 Abs. 2 der Satzung ist die Liste der Förderbereiche abschließend wie folgt definiert:

- »a) Sicherung und Verbesserung der mittelständischen Struktur der Wirtschaft, insbesondere durch Finanzierungen für Existenzgründungen und -festigungen,
- b) im Rahmen der staatlichen sozialen Wohnraumförderung,
- c) Bereitstellung von Risikokapital,
- d) bauliche Entwicklung der Städte und Gemeinden,
- e) Infrastrukturmaßnahmen,
- f) Maßnahmen in der Land- und Forstwirtschaft und im ländlichen Raum,

- g) Umweltschutzmaßnahmen,
- h) Technologie-/Innovationsmaßnahmen,
- i) Maßnahmen rein sozialer Art und
- j) Maßnahmen kultureller und wissenschaftlicher Art«.

Zudem ist es der Bank nach § 5, Abs. 3 gestattet, »im Rahmen ihres Auftrags auch Darlehen und andere Finanzierungsformen an Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände (zu) gewähren und sich an Finanzierungen der Europäischen Investitionsbank, der Entwicklungsbank des Europarats oder vergleichbaren Finanzierungsinstituten von Projekten im Gemeinschaftsinteresse (zu) beteiligen.«

Soweit es für die Erfüllung der Aufgaben erforderlich ist, kann die Bank bankübliche Finanzierungsinstrumente nutzen sowie Geschäfte und Dienstleistungen anbieten.

Aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Ausrichtung ist die Bank der Wettbewerbsneutralität verpflichtet. In der Regel erfolgt durch die NRW.Bank eine Finanzierung oder die Organisation einer Konsortialfinanzierung von Projekten bzw. die Vergabe von Zuschüssen zu Projekten, die über die Hausbanken der antragstellenden Kreditnehmer beantragt und auf die Erfüllung der von der NRW.Bank definierten Anspruchskriterien hin überprüft wird.

Bei der Frage, inwieweit die NRW.Bank vom Land als Vehikel genutzt werden könnte, um die restriktiven Wirkungen einer Schuldenbremse zu unterlaufen, ist in mehrerlei Hinsicht Skepsis angebracht.

Formal zählt die NRW.Bank, obwohl sie öffentliche Aufgaben verrichtet, zwar nicht zu dem »öffentlichen Gesamthaushalt«, der den Kernhaushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen sowie die Extrahaushalte in Form der »Fonds, Einrichtungen und Unternehmen« (FEUs) des Staatssektors erfasst. Die Bank gehört in der Abgrenzung des ESGV vielmehr zu dem Bereich »sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen« (sFEUs), die wiederum zusammen mit dem öffentlichen Gesamthaushalt lediglich in den »öffentlichen Bereich« fallen. Sie ist daher auch nicht in der vom Statistischen Bundesamt angelegten Liste der Extrahaushalte geführt.<sup>216</sup> Entscheidend für die Zuordnung zu den FEUs oder den sFEUs sind dabei der Grad der Eigenfinanzierung und die Frage, inwieweit ein Institut überwiegend für den Staat oder überwiegend am Markt aktiv ist. Da für die Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach dem ESGV die Zugehörigkeit zum »öffentlichen Gesamthaushalt« entscheidend ist, spielt die Finanzierungssituation der NRW.Bank in diesem europäischen Kontext keine Rolle. Dieser Logik folgend sollte die NRW.Bank in einer

<sup>215</sup> Vgl. Satzung der NRW.Bank vom 27.3.2015, Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Ausgabe 2015 Nr. 18 vom 24.4.2015, S. 351-360.

<sup>216</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Liste der Extrahaushalte 2016, Wiesbaden 2016.

rechtlichen Spezifikation auch nicht zu dem für eine NRW-Schuldenbremse relevanten Sondervermögen des Landes NRW zählen. Insgesamt wäre somit unter Status-quo-Bedingungen nach unserer Einschätzung eine fremdfinanzierte Ausweitung der Bankaktivitäten nicht relevant für das Einhalten einer Schuldenbremse in NRW.

Angesichts der Ausrichtung der NRW.Bank, etwa die Hälfte der derzeit gefahrenen Programme richtet sich an private Akteure,<sup>217</sup> würde eine derartige Ausweitung aber stark auf einen erleichterten Kapitalzugang des privaten Sektors abstellen. Sofern dessen Geschäfte primär unter einem Refinanzierungsproblem leiden, würden mit einer Expansion des Angebotes der NRW.Bank in der Tat wünschenswerte expansive Impulse einhergehen. Allerdings ist zu bedenken, dass unter Kapitalmangel leidenden privaten Akteuren oftmals deshalb der Weg über traditionelle Finanzierungsquellen, wie den privaten, genossenschaftlichen oder anderen öffentlich-rechtlichen Geschäftsbanken, verschlossen bleibt, weil diese Banken in einer solchen Kreditvergabe besondere Risiken sehen. Das Problem einer starken Expansion der Kreditvergabe seitens der NRW.Bank zur Überwindung einer »Kreditklemme« bestünde somit entweder darin, bei der Bank übermäßige Risiken anzusammeln, für die am Ende notfalls die Steuerzahler geradestehen müssten. Oder es kommt gar nicht so weit, nämlich dann wenn die Vorschriften zur Bankenregulierung greifen und die Expansion der Kreditvergabe an Grenzen stößt, weil die Hinterlegung mit erforderlichem Eigenkapital nicht mehr möglich ist. Und dabei gilt im Grundsatz, das Eigenkapital ist umso eher gebunden, je riskanter die einzelnen Kreditadressen sind. Statt der Schuldenbremse würde hier die Kreditbremse der Baseler-Eigenkapitalvorschriften greifen, wobei diese Bremse – wie die Finanzmarktkrise verdeutlicht hat – eine überaus sinnvolle und zuletzt zu Recht sogar noch verschärfte Einschränkung darstellt. Wenn diese Bremse aber greift, bedarf es eines Eigenkapitalzuschusses durch den Gewährträger. Spätestens dann würde sich die Expansion der Bankgeschäfte aber über die erforderliche Mittelbeschaffung des Landes auch im Landehaushalt und damit in der Anrechnung für die Schuldenbremse niederschlagen.

Sofern gemäß § 5, Abs. 2 der Banksatzung »bauliche Entwicklung der Städte und Gemeinden, Infrastrukturmaßnahmen, Umweltschutzmaßnahmen« oder sonstige Maßnahmen durch staatliche Akteure angestoßen werden sollen, wären die Maßnahmen u.U. ebenfalls relevant für eine NRW-Schuldenbremse. Denn in dem Fall wäre ja nicht die Bank Nachfrager und Auftraggeber der Maßnahmen, sondern der Staat, dem die Bank allenfalls bei der Mittelbereitstellung helfen kann. Ist der Nachfrager das Land selbst oder eine Institution, die zu seinem Sondervermögen zu zählen ist, entstünden in einer NRW-Schuldenbremse zu berücksichti-

gende Verbindlichkeiten. Sind die Nachfrager hingegen Kommunen oder nicht zum Landessondervermögen zählende Zweckverbände, so würden diese Nachfrager zwar nicht einer NRW-Schuldenbremse für das Land unterliegen, aber den bei ihnen ansonsten ja schon stark eingeschränkten rechtlichen Möglichkeiten zur Verschuldung.

So gestalten sich die Handlungsoptionen der NRW.Bank im Rahmen einer umfassenden wirtschaftspolitischen Neuausrichtung in dem Sinne primär als subsidiär, als eine begrenzte Ausweitung ihrer Aktivitäten eher unterstützen als schaden würde. Insgesamt bleiben sie aber stark limitiert:

- Denn erstens ist eine Ausweitung der Finanzierungsförderung für private Unternehmen spätestens dann nicht ursachenadäquat, wenn die Unternehmen weniger wegen fehlender Finanzquellen als wegen Absatzschwierigkeiten und Verunsicherung einem Investitionsattentismus verfallen sind. Für Kommunen oder Zweckverbände ergäben sich hingegen nur dann neue Spielräume, wenn sie nicht ohnehin schon an die Grenzen ihrer engen rechtlichen Verschuldungsspielräume gestoßen sind.
- Zweitens sind die Multiplikatoreffekte von indirekt die Nachfrage belebenden Maßnahmen, wie der Finanzierungsförderung, geringer als die unmittelbarer staatlicher Ausgabenprogramme. Das betrifft insbesondere die Gefahr von Mitnahmeeffekten: Unternehmen könnten sich neue staatlich geförderte Mittel beschaffen, die sie möglicherweise ansonsten auch so im Geschäftsbankensektor bekommen hätten. Neue Investitionen ließen sich damit nicht anstoßen, sie finanzierten sich nur über eine andere Quelle.
- Drittens reichen die mobilisierbaren Mittel der NRW.Bank bei weitem nicht aus, um das von uns in Kap. 6.3 skizzierte Programmvolumen zu stemmen, zumal dem eben auch die oben beschriebene, am Eigenkapital orientierte Kreditbremse, einen Riegel verschieben würde.
- Viertens müsste bei einer Expansion der NRW.Bank-Geschäfte stets die Beihilfeproblematik berücksichtigt werden; und das gleich in zweierlei Hinsicht. Zum einen darf die Förderung nicht dazu führen, dass begünstigte Endkunden in verzerrender Form einen Wettbewerbsvorteil erhalten. Zum anderen darf das von der Bank »gedrehte Rad« nicht so groß werden, dass nennenswerte Überschneidungen zum Geschäftsbankensektor entstehen. In dem Fall käme sofort wieder die beihilferechtliche Diskussion über die Rechtfertigung der Beibehaltung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hoch.
- Fünftens ist die Mobilisierung der NRW.Bank zur Umgehung der Schuldenbremse polit-strategisch der falsche Ansatz. Das zentrale Problem besteht eben nicht in der praktizierten Geschäftspolitik der NRW.Bank, sondern in der Existenz einer verfehlten Schuldenbremse. Statt hier Auswege zu suchen und zu »trick-

<sup>217</sup> Vgl. NRW.Bank, Förderprodukte – Fördernehmer, <https://www.nrwbank.de/de/foerderprodukte/produkt-suche/>, zuletzt abgerufen 19.10.2016.

sen«, wäre es wesentlich angebrachter, die eigentliche Ursache des Problems, also die Schuldenbremse, anzugehen und diese mit aller Kraft zu beseitigen.

### **Fazit zu den regelgebundenen Einschränkungen der Finanzpolitik**

Die Kombination aus Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalpakt sowie Schuldenbremse stellen eine erhebliche Einschränkung der fiskalpolitischen Entscheidungsfreiräume dar. Während aber der Stabilitäts- und Wachstumspakt immerhin noch Ermessensspielräume vorsieht, bei denen die Finanzierung von öffentlichen Investitionsprojekten als Ausnahmetatbestand berücksichtigt werden kann, ist dies bei der Schuldenbremse nicht mehr der Fall.

Zusätzliche Ausgaben für öffentliche Investitionen stehen unter einem zeitgleichen Gegenfinanzierungsvorbehalt, sie müssen entweder durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder durch Einnahmen-, sprich Steuererhöhungen, kompensiert werden. Für weitere Ausgabenkürzungen nach den Sparwellen der vergangenen Jahre besteht kaum Spielraum, will der Staat seine ihm anvertrauten Aufgaben noch erfüllen. Im Gegenteil, die öffentliche Unterversorgung erfordert eigentlich auch bei den im nicht-investiven Bereich erfassten Ausgaben eine Ausweitung des Finanzrahmens. Steuererhöhungen wären zwar auch denkbar und zum Beispiel gerade mit Blick auf die Kapitalertragsbesteuerung angesichts der unterschiedlichen Behandlung zur Besteuerung von Arbeitseinkommen überaus sinnvoll.<sup>218</sup> Dass es dazu in ausreichendem Umfang kommt, ist aber eher unwahrscheinlich. Für die Bundesländer, die nach der deutschen Finanzverfassung kaum über eigene Steuergesetzgebungshoheiten verfügen, eröffnet sich noch nicht einmal theoretisch dieser Weg, um Freiraum für zusätzliche Investitionen zu schaffen.

Insofern ist die »schwarze« (bzw. beim Bund die allenfalls zulässige »leicht rote Null«) nicht nur eine Schulden- sondern auch eine Investitionsbremse ersten Ranges für den Staat. Dies ist angesichts des eklatanten Investitionsstaus in Deutschland umso dramatischer. Und dieser Investitionsstau betrifft nicht nur die Ausgabenkategorien, die in der offiziellen Statistik unter dem Investitionsbegriff verbucht werden, also primär die Infrastrukturausgaben, sondern auch die offiziell im »Staatsverbrauch« erfassten, aber eigentlich oftmals auch mit investivem Charakter für die Gesellschaft ausgestatteten Personalausgaben wie zum Beispiel für die Bildung und die innere Sicherheit.

Obendrein besteht die Gefahr, dass bei einer Überschätzung der Strukturkomponente im Haushaltsdefizit die automatischen Stabilisatoren bei konjunkturellen Schwankungen abgewürgt werden und sich Auf- bzw. Abschwünge prozyklisch verstärken. Aktive, über die Stabilisatoren hinausgehende Impulse können ohnehin nicht mehr gegeben werden.

Alles in allem ist die deutsche Schuldenbremse eine Regel, die so starr ist, dass für sie die Eigenschaften der Prodi-Kritik erfüllt ist (vgl. S. 113), wonach »zu starre Regeln eben immer ein Element von Dummheit« beinhalten. Deshalb sollte sie als dummer Irrtum behandelt und daher schleunigst wieder abgeschafft werden. Dabei muss Politik der Bevölkerung erklären, warum dies einerseits sinnvoll und andererseits entgegen den bisherigen Parolen ungefährlich ist.

Bemerkenswerterweise wird diese Position auch vom ehemaligen Vorsitzenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bert Rürup, geteilt: »Deutschlands Problem ist eine geringe Wachstumsdynamik, die letztlich nur durch höhere private Investitionen gesteigert werden kann. Und für die private Investitionstätigkeit spielt eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur eine wichtige Rolle. Wenn man an der Schuldenbremse festhält, wird weder eine Modernisierung gelingen, noch wird es möglich sein, eine digitale Infrastruktur einzurichten, mit der die hier ansässigen Unternehmen im Zeitalter der Digitalisierung Erfolg haben können. Im Februar 2007 hatte der Sachverständigenrat auf Wunsch der Regierung ein Konzept zur Begrenzung der öffentlichen Verschuldung vorgelegt. Da kann man lesen: »...die Forderung eines generellen Verschuldungsverbots...wäre ökonomisch ähnlich unsinnig, wie Privatleuten oder Unternehmen die Kreditaufnahme zu verbieten. Ein solches Verbot ginge mit Wohlfahrtsverlusten einher.« Aus dieser Erkenntnis heraus entwickelte der Rat ein Konzept für eine langfristige, objektbezogene Verschuldungsbegrenzung und schlug vor, eine jährliche Kreditaufnahme bis zur Höhe der Nettoinvestitionen zu erlauben.«<sup>219</sup>

An die Stelle der Schuldenbremse sollte auch nach unserer Überzeugung wieder die im Grundsatz an der Höhe der staatlichen Investitionen orientierte Verschuldungsgrenze gestellt werden (»Goldene Finanzierungsregel«). Dabei sollte der zugrunde zu legende Investitionsbegriff zweifellos auf seine (qualitative) Wachstumstauglichkeit untersucht werden und vor allem auch die Personalausgaben für die (»Humankapital«)-Bildung mit erfassen. Die Abschaffung der Schuldenbremse würde dann auch endlich wieder Raum für eine dringend notwendige öffentliche Investitionsoffensive schaffen (vgl. Kap. 6.3). Obendrein sollte die Neufassung die Freiheit für eine antizyklische Fiskalpolitik lassen.

Diese Forderung gilt umso mehr, als sich die Argumente der Befürworter einer Schuldenbremse eher auf ideologische sowie allenfalls dem einzelwirtschaftlichen Kalkül verhaftete und damit das Denken im Wirtschaftskreislauf ausschließende Argumente stützt. Empirisch und theoretisch lassen sie sich kaum halten:

- Die Staatsverschuldung hat weder im Bund noch in NRW eine dramatische Höhe erreicht. Sie hat einen gänzlich anderen Charakter als eine einzelwirtschaft-

<sup>218</sup> Dies fordert jetzt sogar die Bundesarbeitsministerin Andrea Nahles (SPD). Vgl. Frankfurter Rundschau vom 24./25.09.2016, S. 1.

<sup>219</sup> Rürup, B., Warum die Schuldenbremse zur Wachstumsbremse wird, in: Handelsblatt vom 28.7.2016.

liche Verschuldung und vor allem resultiert aus ihr in Deutschland – vor dem Hintergrund der Leistungsbilanzüberschüsse – keine Abhängigkeit.

- Die Umverteilung von unten nach oben über die Steuerzahlung durch alle auf der einen Seite und die Begünstigung von Wenigen durch Zinszahlungen auf der anderen Seite hat nicht ihre Ursache in der Staatsverschuldung und kann durch die Schuldenbremse auch nicht verhindert werden.
- Eine ungerechte Verteilung der Lasten auf zukünftige Generationen kann nicht erkannt werden. Erstens profitieren zukünftige Generationen auch von heutigen Investitionen und sollten auch bewusst zur Finanzierung mit herangezogen werden. Zweitens erben die zukünftigen Generationen nicht nur die heutigen Schulden, sondern auch die zu deren Finanzierung herausgegebenen Wertpapiere im selben Gegenwert.
- Obendrein werden die zukünftigen Generationen erst dann wirklich belastet, wenn heute zu wenig investiert wird. Erst dadurch wird zukünftiges, und bei nachhaltiger Ausrichtung der Investitionen auch qualitatives Wachstumspotenzial verschenkt. Dabei wird derzeit gesamtwirtschaftlich in Deutschland eh schon zu viel gespart und zu wenig investiert, so dass die Überschüsse ins Ausland abfließen und dort die Finanzierungsgrundlage für ungesunde Leistungsbilanzüberschüsse bilden. Auch steht die Hoffnung auf einer schwachen Basis, bei einer Zurückhaltung des Staates käme es seitens der privaten Investitionen zu einem Crowding-In, also zu einer Investitionsbelebung, auf einer schwachen Basis. Das trifft mit Blick auf die »keynesianische Investitionsfalle« (vgl. S. 14) sowohl theoretisch als auch empirisch (vgl. Kap. 5.2) zu.

NRW hat sich zwar bislang der Verankerung einer Schuldenbremse entzogen. Der Verlauf der politischen Diskussion und letztlich auch die Vorgabe, dass ohne eine Regelung automatisch die Vorgaben des Grundgesetzes gelten, lassen befürchten, dass deren Verabschiedung nur eine Frage der Zeit ist. Wie NRW – ohne nennenswerte eigene Steuerhoheit – dann noch seinen öffentlichen Investitionsstau auflösen will, ist allerdings schlichtweg schleierhaft.

### **Staatsausgabenprogramme und Steuerpolitik**

Ein Loslösen vom Fetisch der »schwarzen Null« und eine Abschaffung der Schuldenbremse würden dagegen endlich den benötigten Freiraum zu einer öffentlichen Investitionsoffensive schaffen. Dass dabei ein staatliches (kreditfinanziertes) Investitionsprogramm positive Auswirkungen im Wirtschaftskreislauf hat, und keine negativen, wie immer wieder von neoliberalen Apologeten frech behauptet wird, ist schon im Kap. 5.2 aufgezeigt worden. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik fordert seit vielen Jahren ein solches an der Umwelt und dem Sozialen orientiertes staatliches Investitions- und Beschäftigungsprogramm.

Das diesbezüglich vor kurzem von der EU aufgelegte Investitions- und Beschäftigungsprogramm für Europa (sog. »Juncker-Plan« vgl. Kap. 6.2.1) mit einem maximalen Gesamtvolumen von 315 Mrd. EUR weist hier zwar in die richtige Richtung, ist aber vom Volumen her wesentlich zu gering ausgestattet und außerdem noch von einer privaten Ko-Finanzierung abhängig. Dennoch stehen zumindest deklaratorisch im Mittelpunkt der EU-2020-Strategie ein intelligentes, d.h. auf Innovationen gestütztes, sowie nachhaltiges und integratives, d.h. beschäftigungsförderndes und die soziale wie territoriale Solidarität förderndes, Wachstum. Immerhin hat der »Juncker-Plan« bis Juli 2016 in Deutschland Projekte in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Verkehrsinfrastruktur und Energie mit einer Unterstützung von 555 Mio. EUR durch die Europäische Investitionsbank (über den EFSI) bewilligt, wodurch ein Investitionsvolumen von 1,5 Mrd. EUR angestoßen und zugleich über 4.800 neue Jobs geschaffen werden sollen.<sup>220</sup> Über den Europäischen Investmentfonds wurden für kleine und mittelständische Unternehmen sowie Start-Ups zusätzlich 586 Mio. EUR eingesammelt, die über 29.000 Unternehmen zugutekommen und zu zusätzlichen Investitionen in Höhe von 5,3 Mrd. EUR führen sollen.

Trotz dieser, wenn auch nur bescheidenen, Erfolge werden von der deutschen neoliberalen Koalition aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien, bei einer weiter gegebenen Wachstums-Produktivitätslücke und vorliegenden Massenarbeitslosigkeit, nach wie vor öffentliche Investitionen und Staatsausgabenprogramme »nicht als notwendige Ausgaben für die Zukunft des Landes, zum ökologischen Umbau, für eine leistungsfähige Infrastruktur, zum Abbau der Arbeitslosigkeit usw. verstanden, sondern gewissermaßen als ‚Sahnehäubchen‘, was man sich mal leisten kann, wenn die Steuergelder sprudeln. Die Tabuisierung von Steuererhöhungen macht dabei selbst inhaltlich unumstrittene und dringend notwendige Projekte unmöglich.«<sup>221</sup>

An Keynes und ein zumindest antizyklisches Defizit spending bzw. kreditfinanzierte staatliche Konjunkturprogramme erinnern sich die Hardliner unter den Neoliberalen immer nur dann, wenn womöglich die kapitalistische Systemfrage gestellt wird bzw. die »kapitalistische Kernschmelze« vor der Tür steht, wie auf dem Höhepunkt der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ab Mitte 2007. Noch nie in der Menschheitsgeschichte sind danach so hohe staatliche kreditfinanzierte Staatsausgaben getätigt worden. Um allein den Zusammenbruch großer US-amerikanischer Banken zu verhindern, legte die US-Regierung 2008 ein 700 Milliarden US-Dollar großes Rettungsprogramm auf.<sup>222</sup> Im Vergleich dazu waren die beiden deutschen Konjunkturpakete auf Grund des beispiellosen Rückgangs des Bruttoinlandsprodukts 2009 um 5,6 v.H. mit insgesamt rund 80 Mrd. EUR (davon 40 Mrd. EUR für die öffentliche Infrastruktur) geradezu marginal, aber dennoch

<sup>220</sup> Vgl. EU Commission, The Investment Plan for Europe, Country Sheet: Germany – State of Play, July 2016, Brussels.

<sup>221</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2014: Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln 2013, S. 16.

<sup>222</sup> Vgl. Zinn, K. G., Die Keynesische Alternative, Hamburg 2008, S. 9.

sehr erfolgreich. »Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2009/2010 der Bundesregierung einhellig eine angemessene finanzpolitische Reaktion auf die Krise bescheinigt und bestätigt, dass die Konjunkturprogramme die Nachfrage stabilisiert und einen noch stärkeren Einbruch des Bruttoinlandsprodukts verhindert (haben). Ohne sie wäre alles noch schlimmer gekommen. Ebenso bezeichnete Sinn (der meist zitierte deutsche neoliberale Ökonom, d.V.) die Konjunkturprogramme als wohldimensioniert. Sie ,waren ein echter Gewinn für die Gesellschaft und nicht etwa nur eine Umverteilung aus der einen in die andere Tasche. Sinn schloss sich an dieser Stelle auch der Argumentation der Keynesianer an, wonach in einer derartigen Krise Umverteilung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöht und die Wirtschaft wieder in Schwung bringt.«<sup>223</sup>

Unabhängig vom konjunkturellen Verlauf benötigt Deutschland aber, schon allein zur Schließung des Investitionsrückstandes der Kommunen, der sich 2014 auf insgesamt 132 Mrd. EUR belief,<sup>224</sup> aber auch zum Ausbau des Bildungssektors und der Beseitigung des Pflegenotstandes, ökologischer Defizite, dem Ausbau des öffentlichen Verkehrssektors und der Unterstützung am Arbeitsmarkt ein allgemeines staatliches Investitions- und Ausgabenprogramm von mindestens 100 Mrd. EUR jährlich für die nächsten 10 Jahre. Davon sollten auf die Bereiche Bildung (25 Mrd. EUR), öffentliche Verkehrsinfrastruktur (10 Mrd. EUR), kommunale Ausgaben (10 Mrd. EUR), energetische Gebäudesanierung (5 Mrd. EUR), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Mrd. EUR) und zusätzliche Arbeitsmarktausgaben (30 Mrd. EUR) entfallen. Bei der staatlichen Auftragsvergabe ist darauf zu achten, dass die Ausgaben nicht durch marktbeherrschende Unternehmen durch überhöhte Monopolpreise, zu einem Großteil ohne beschäftigungsschaffende Mengeneffekte, abgeschöpft werden.

Die Forderung nach einem Staatsausgabenprogramm betrifft auch das Mitwirken der Bundesländer. Das Programm ist hier gemäß benötigter Notwendigkeiten auf die einzelnen 16 Bundesländer herunter zu brechen und abzustimmen. Gerade in NRW bietet sich dabei die Chance, den Investitionsstau, die öffentliche Unterversorgung aufzulösen und in der wirtschaftlichen Entwicklung wieder aufzuschließen. Bei einem unterstellten Multiplikator von 1,3 (vgl. Kap. 5.2), würde das jährliche staatliche Ausgabenprogramm einen nominalen Wachstumseffekt von 130 Mrd. EUR auslösen. Bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt von 2015 in Höhe von 3.036,6 Mrd. EUR hätte dies nicht nur zu einer Erhöhung des BIP's von 3,8 v.H. in 2015 geführt, sondern von 8,3 v.H. Dies hätte in Folge und Summe starke positive Beschäftigungseffekte ausgelöst. Deren quantitative und qualitative Größenordnungen hier allerdings nicht bestimmt werden können. Da es sich bei den Ausgaben aber vielfach auch um staatliche Ausgaben in personenintensive Bereiche wie den Bildungs- und Pflegesektor sowie um Ausgaben in den Arbeitsmarktbereich handelt, ist wohl die Prognose stark positiver Beschäftigungseffekte berechtigt.

<sup>223</sup> Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, a.a.O., S. 495.

<sup>224</sup> Vgl. KfW-Kommunalpanel 2014.

Neben den dringend notwendigen öffentlichen Investitionen und Ausgaben sollte der Staat durch einen direkt geförderten öffentlichen Arbeitsmarkt zusätzlich Beschäftigung (insbesondere für Langzeitarbeitslose) schaffen und damit eine persönliche und berufliche Perspektive eröffnen. Gleichzeitig kann damit die Zivilgesellschaft gestärkt und gesellschaftlich sinnvolle Arbeit organisiert werden – z.B. in Stadtteilzentren, Vereinen, Initiativen und Netzwerken sozialer, kultureller und partizipativer Projekte. Auch hier hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schon im Memorandum von 1994 erste konstruktive Vorschläge entwickelt. Im Memorandum von 2013 ist diese Forderung weiter konkretisiert noch einmal erhoben worden. Damit können rund 300.000 Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor geschaffen werden.<sup>225</sup>

Die insgesamt notwendige Finanzierung des staatlichen Ausgabenprogramms ist dabei für das fünftreichste Land der Erde, das Deutschland ist, ökonomisch überhaupt kein Problem. Ein Problem wird es nur durch egoistisch verteilte Partialinteressen und eine nicht-rationale Politikausrichtung. Die Ersparnisbildung (hoch konzentriert bei nur Wenigen) wird laut Prognose des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) allein in 2016 bei 326,3 Mrd. EUR liegen.<sup>226</sup> Davon werden aber nur 45,9 Mrd. EUR für inländische Nettoinvestitionen verwandt. Demnach fließen 280,4 Mrd. EUR als Direktinvestitionen oder Finanzanlagen ins Ausland ab. Es ist somit viel sinnvoller, ein Teil der Spargelder steuerlich abzuschöpfen und für die Bewältigung der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen im Inland einzusetzen. Das würde nicht nur die spekulative Finanzanlage an den Kapitalmärkten drosseln, sondern auch die Binnenwirtschaft in Deutschland beleben und damit einen Beitrag zum Abbau des viel zu hohen Exportüberschusses leisten.

Um die Ersparnis der Privaten staatlich abzuschöpfen, muss es zu einer völlig veränderten Steuerpolitik kommen. Diese kann und wird nur in Berlin beim Bund gemacht. Dies zeigt dann auch die Ohnmacht der 16 Bundesländer ihre Haushalte auf der Einnahmenseite durch Steuern und Abgaben zu verbessern. Sie können sich gemäß der wirtschaftlichen Entwicklung nur auf der Ausgabenseite mit kontraproduktiven Entwicklungen anpassen, die noch, wie zuvor ausführlich beschrieben, durch die Schuldenbremse verstärkt werden. Wird die Schuldenbremse, besser eigentlich die Kreditbremse, nicht beseitigt, so muss es allein schon zur staatlichen Ausgabensicherung zu Steuererhöhungen kommen, die sich dann noch einmal erhöhen müssten, um das skizzierte staatliche Investitions- und Ausgabenprogramm zu finanzieren. Die Eckpunkte für eine Steuererhöhung sind dabei

- die Wiedereinführung einer dauerhaften, mit angemessenen Freibeträgen ausgestatteten Vermögen-

<sup>225</sup> Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 1994: Wirtschaftsreformen statt Standortparolen: Politik gegen Massenarbeitslosigkeit, Sozialabbau und Umweltzerstörung, Köln 1994, S. 178ff., und Memorandum 2013: Umverteilen – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 2013, S. 27f.

<sup>226</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 36/2016, S. 806.

steuer mit einem Steuersatz von einem Prozent. Die Vermögensteuer fließt den Bundesländern (also auch NRW) zu. Damit lassen sich die zusätzlichen Ausgaben, etwa für die Bildung dauerhaft finanzieren.

- Hinzu kommen muss eine einmalige Vermögensabgabe. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass auch aufgrund der in den letzten zwanzig Jahren fehlenden Besteuerung großer Vermögen die Ungleichheit bei der Vermögensverteilung immer weiter zugenommen hat. Die Vermögensabgabe dient vor allem dem Abbau der Staatsverschuldung. Damit werden große Vermögen, die vorher zum Teil auf den internationalen Finanzmärkten angelegt wurden, wieder in den wirtschaftlichen Kreislauf zurückgeführt. Der Steuersatz beträgt auf zehn Jahre verteilt zwei Prozent der Bemessungsgrundlage. Die Abgabe ist von privaten Personen sowie von Betrieben auf der Basis des Betriebsvermögens zu erbringen. Vorgesehen sind ein persönlicher Freibetrag von einer Million Euro, ein Kinderfreibetrag über 250.000 Euro und ein Freibetrag auf das Betriebsvermögen von zwei Millionen Euro. Die hier vorgeschlagene Vermögensabgabe erbringt insgesamt ein Volumen von mindestens 300 Milliarden Euro. Die Erhebung der Vermögensabgabe erfolgt zum Stichtag 1. Januar 2011. Damit werden nachfolgende Ausweichreaktionen ausgeschlossen. Die Erhebungs- und Bürokratiekosten halten sich mit deutlich unter fünf Prozent des Aufkommens in Grenzen. Das Aufkommen soll in einen Fonds fließen, aus dem ein Teil der öffentlichen Schulden des Bundes, der Länder sowie der Kommunen nach einem Schlüssel – der etwa der Verteilung bei der Einkommensteuer (42,5/42,5/15 Prozent) entspricht – getilgt werden kann.
  - Zur gerechten Besteuerung großer Vermögen ist eine Reform der Erbschafts- und Schenkungsteuer erforderlich. Die gerade im Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestages beschlossene Novellierung des Erbschaftsteuerrechts ist immer noch zu wenig. Dies gilt insbesondere für das Vererben von Unternehmen.<sup>227</sup> Jedes Jahr werden ca. 250 Mrd. EUR in Deutschland vererbt oder verschenkt. Die Erben haben für dieses übertragene Vermögen nichts geleistet und erzielen daraus zukünftig weiter Erträge fürs Nichtstun. Auf die Erbschaften und Schenkungen wurden 2015 rund 5,5 Mrd. EUR Steuern erhoben. Das entspricht einem lächerlich geringen durchschnittlichen Steuersatz von nur 2,2 v.H. Wir schlagen hier eine drastische Erhöhung auf einen Steuersatz von 10 v.H. Dies würde das Steueraufkommen auf rund 25 Mrd. EUR jährlich erhöhen.
- Der Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer muss auf 53 v.H. erhöht werden und die Spitzenbesteuerung beginnt ab einem zu versteuernden Einkommen von 67.000/134.000 EUR (alleinstehend/verheiratet).
  - Der Eingangssteuersatz setzt mit 14 v.H. bei 8.500/17.000 EUR ein. Vom Eingangssteuersatz bis zum Spitzensteuersatz steigt die Steuerbelastung linear an.
  - Die derzeit gültige Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte mit 25 v.H. wird abgeschafft; Kapitaleinkünfte müssen der Besteuerung mit dem individuellen Einkommensteuersatz unterliegen.
  - Das immer noch geltende Ehegattensplitting, das Alleinverdiener innerhalb der Familie im Bereich des Spitzensteuersatzes bevorteilt, ist nach einer Einrichtung von Übergangsregeln abzuschaffen.
  - Der Körperschaftsteuersatz für Kapitalgesellschaften wird von derzeit 15 auf 30 v.H. erhöht.
  - Die bestehende Gewerbesteuer sollte als wichtigste autonome Einnahmenquelle der Kommunen in eine aufkommensstarke und stabile Gemeindefiskussteuer umgewandelt werden.
  - Die Besteuerung aller Finanztransaktionen muss endlich realisiert werden.<sup>228</sup>
  - Steuerschlupflöcher und Steueroasen inkl. der Briefkastenfirmen sind aufs Schärfste zu bekämpfen und zu schließen.<sup>229</sup>
  - Und bei der Mehrwertsteuer sollen existenzwichtige Güter und Dienstleistungen (die definiert werden müssen) keiner Umsatzsteuer mehr unterliegen.
- Eine solche Steuerpolitik würde ohne große Probleme die aufgezeigten und dringend benötigten staatlichen Investitionen und Ausgaben finanzieren können. Bis zur gesetzlichen Umsetzung der Steuerpolitik ins Steuerrecht sind die Staatsausgaben über Kredite zu begleichen.
- Keynesianische und wohlfahrtsstaatliche Programme zur Beseitigung der jetzt schon seit 40 Jahren in Deutschland bestehenden Massenarbeitslosigkeit reichen aber nicht. Auch geht es nicht nur um Arbeit nach dem Motto, »Sozial ist was Arbeit schafft«, sondern es muss um »gute Arbeit« gehen.

Darüber hinaus fordern wir mit der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik endlich eine Steuerpolitik für ein gerechtes und aufkommensstarkes Steuersystem umzusetzen. Dazu gehört im Einzelnen:

<sup>227</sup> Vgl. Bach, S., Mertz, T., Vor der Erbschaftssteuerreform: Nutzung der Firmenprivilegien hat Minderjährige zu Multimillionären gemacht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 36/2016, S. 812ff., Sievers, M., Kleine Hürden für Firmenerben, in: Frankfurter Rundschau vom 23. September 2016, S. 4.

<sup>228</sup> Vgl. Kiziltepe, C., Binding, L., Besteuert endlich Finanztransaktionen. Die große Koalition hat das Versprechen, die Finanzmärkte zu bändigen, bis heute nicht eingelöst, in: Frankfurter Rundschau vom 22. September 2016, S. 10.

<sup>229</sup> Vgl. Obermayer, B., Obermaier, F., Panama Papers. Die Geschichte einer weltweiten Enthüllung, 3. Aufl., Köln 2016.

## Gute Arbeit

Bei den Ausschreibungen für die öffentlichen Investitions- und Ausgabenprogramme muss der Staat darauf bestehen, dass die aus Steuergeldern begünstigten Unternehmen den Beschäftigten eine gute Arbeit bzw. gute Arbeitsplätze bieten. Mit Blick auf die aufgezeigte grundsätzliche Problematik der prekären Arbeitsverhältnisse kommt es eben auch auf die »Beschäftigungsqualität« an.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat zur Überprüfung der Arbeitsqualität einen sogenannten »DGB-Index Gute Arbeit« entwickelt und zum ersten Mal 2007 veröffentlicht. Gute Arbeit liegt demnach dann vor, »wenn sie ein leistungsgerechtes, festes Einkommen ermöglicht und sichere Perspektiven vermittelt. Arbeit soll außerdem einen Sinn haben und Freude und Bestätigung bringen. Sie soll möglichst wenige körperliche und psychische Belastungen enthalten und die Gesundheit nicht schädigen. Und sie soll so organisiert sein, dass die Beschäftigten sich als Mensch behandelt fühlen können.«<sup>230</sup>

Zur Determinierung und Überprüfung von »Guter Arbeit« werden seit 2008 mit dem DGB-Index durch repräsentative Befragungen von Beschäftigten in ganz Deutschland anhand von 15 normativ festgelegter Merkmale von »Guter Arbeit« die Arbeitsbedingungen in deutschen Unternehmen auf einer Bewertungsskala von 0 bis 100 beurteilt. Ab 80 Punkten kann man dabei, so der Index, von »Guter Arbeit« sprechen. »Mittelmäßig bewertete Arbeit« liegt im Bereich von 50 bis 80 Punkten und »Schlechte Arbeit« bei weniger als 50 Punkten vor. Dabei bewerteten 2008 die Beschäftigten mit »Guter Arbeit« beispielsweise ihre »Beruflichen Zukunftsaussichten und Arbeitsplatzsicherheit« mit 97 von 100 Punkten, während die Beschäftigten mit »Schlechter Arbeit« nur einen Wert von 20 Punkten vergaben. Bei dem Merkmal »Aufstiegsmöglichkeiten« vergaben die Beschäftigten mit »Guter Arbeit« 70 Punkte und die Beschäftigten mit »Schlechter Arbeit« nur 31 Punkte. Auch beim Merkmal »Einkommen« liegen die empirischen Befunde weit auseinander. Die Beschäftigten mit »Guter Arbeit« vergaben hier 73 Punkte und die Beschäftigten mit »Schlechter Arbeit« lediglich 20 Punkte. Zu den einzelnen Merkmalen und ihrer differenzierten Bewertung vgl. Tab. 26.<sup>231</sup>

Nach Überarbeitung wurde der DGB-Index »Gute Arbeit« bis 2015 auf 11 Merkmale angepasst. Insgesamt kam der Index 2015 dabei über alle Merkmale auf 62 von 100 Punkten, womit die Arbeit nur als »mittelmäßig« bewertet wurde. Lediglich bei zwei Merkmalen »Sinn der Arbeit« (80 Punkte) und »Beschäftigungssicherheit« (72 Punkte) wurde die Arbeit als »Gut« eingestuft. Mit 49 Punkten erreichte hier das Merkmal »Arbeitsintensität« gefolgt von »Einkommen« mit 50 Punkten die niedrigsten Punktzahlen und mit 80 Punkten das Merkmal »Sinn der Arbeit« die höchste Bewertung. Gegenüber 2012 liegen leichte Verbesserungen bei den einzelnen Merkmalen vor (vgl. Tab. 27).

Die einzelnen Merkmale werden dabei zur Bewertung jeweils durch Unterkriterien und -fragen bestimmt. Siehe dazu die folgende Ermittlungssystematik für die jeweilige Arbeitsqualität in Tab. 28.

So ergibt sich beispielsweise 2015 die Beurteilung des Merkmals »Einkommen« aus den in der folgenden Tab. 29 angeführten drei Fragen. Auf die Frage »Wenn Sie an Ihre Arbeitsleistung denken, inwieweit halten Sie Ihr Einkommen für angemessen?« antworteten 49 v.H. von 100 v.H. mit »In hohem Maß« und 8 v.H. mit »Gar nicht« sowie weitere 36 v.H. mit »In geringem Maß«. Nur 7 v.H. sahen ihre Arbeitsleistung »In sehr hohem Maß« vom Einkommen nicht gedeckt.

Merkmale	Schlechte Arbeit	Mittelmäßige Arbeit	Gute Arbeit
Punkte von 0 bis 100	Punkte	Punkte	Punkte
Qualifikations- u. Entwicklungsmöglichkeiten	42	65	80
Möglichkeiten für Kreativität	49	73	87
Aufstiegsmöglichkeiten	31	51	70
Einfluss- u. Gestaltungsmöglichkeiten	43	67	82
Informationsfluss	49	76	91
Führungsstil	45	72	85
Betriebskultur	42	70	85
Kollegialität	62	83	88
Sinngehalt der Arbeit	73	80	85
Arbeitszeitgestaltung	51	74	85
Arbeitsintensität	38	64	89
Gestaltung der emotionalen Anforderungen	49	81	97
Gestaltung der körperlichen Anforderungen	44	68	88
Berufliche Zukunftsaussichten u. Arbeitsplatzsicherheit	20	55	97
Einkommen	20	44	73

Tab. 26: DGB-Index »Gute Arbeit« 2008, Quelle: 2008 DGB-Index »Gute Arbeit«

<sup>230</sup> Schröder, L., Urban, H.-J. (Hrsg.), »Gute Arbeit«. Handlungsfelder für Betriebe, Politik und Gewerkschaften (Ausgabe 2010), Frankfurt a. M. 2010, S. 432.

<sup>231</sup> Vgl. Schröder, L., Urban, H.-J. (Hrsg.), »Gute Arbeit«. Handlungsfelder für Betrie-

be, Politik und Gewerkschaften (Ausgabe 2009), Frankfurt a. M. 2009, S. 150

Merkmal	Schlechte Arbeit	Mittelmäßige Arbeit	Gute Arbeit
Punkte von 0 bis 100	Punkte	Punkte	Punkte
DGB-Index Gute Arbeit 2015		61/62	
Gestaltungsmöglichkeiten		61/63	
Entwicklungsmöglichkeiten		62/65	
Betriebskultur		67/68	
Sinn der Arbeit			80/80
Arbeitszeitlage		73/74	
Emotionale Anforderungen		64/65	
Körperliche Anforderungen		55/57	
Arbeitsintensität	46/49		
Einkommen	47/50		
Betriebliche Sozialleistungen		50/52	
Beschäftigungssicherheit			69/72

**Tab. 27: DGB-Index »Gute Arbeit« Vergleich 2012/2015, Quelle: DGB-Index »Gute Arbeit« 2012 und 2015.**

<p>1. Gestaltungsmöglichkeiten Können die Beschäftigten Einfluss auf die Arbeitsmenge nehmen? Ist es ihnen möglich, die Gestaltung ihrer Arbeitszeit zu beeinflussen? Können sie ihre Arbeit selbständig planen?</p> <p>2. Entwicklungsmöglichkeiten Bietet der Betrieb berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten? Können die Beschäftigten eigene Ideen in ihre Arbeit einbringen? Ihr Wissen und Können weiterentwickeln? Haben sie Aufstiegsmöglichkeiten?</p>	<p>7. Körperliche Anforderungen Muss in ungünstigen Körperhaltungen gearbeitet werden? Bei Kälte, Nässe, Zugluft? Müssen die Beschäftigten körperlich schwer arbeiten? Sind sie bei der Arbeit Lärm ausgesetzt?</p>
<p>3. Betriebskultur Gibt es Wertschätzung durch Vorgesetzte? Hilfe von KollegInnen? Ein offenes Meinungsklima? Wird rechtzeitig informiert? Planen die Vorgesetzten gut? Wird Kollegialität gefördert?</p>	<p>8. Arbeitsintensität Gibt es Arbeitshetze? Unterbrechungen des Arbeitsflusses? Schwer zu vereinbarende Anforderungen? Werden alle arbeitswichtigen Informationen geliefert? Müssen Abstriche bei der Qualität der Arbeitsausführung gemacht werden?</p>
<p>4. Sinn der Arbeit Haben die Beschäftigten den Eindruck, dass sie mit ihrer Arbeit einen wichtigen Beitrag für die Gesellschaft leisten? Einen wichtigen Beitrag für den Betrieb? Identifizieren sie sich mit ihrer Arbeit?</p>	<p>9. Einkommen Wird die Arbeit leistungsgerecht bezahlt? Hat das Einkommen ein Niveau, das sich davon leben lässt? Wird die Rente, die sich aus der Erwerbstätigkeit ergibt, später zum Leben reichen?</p>
<p>5. Arbeitszeitlage Wird am Wochenende gearbeitet? In den Abendstunden? In der Nacht? Wird von den Beschäftigten erwartet, ständig für die Arbeit erreichbar zu sein? Leisten sie auch unbezahlte Arbeit für den Betrieb?</p>	<p>10. Betriebliche Sozialleistungen Gibt es ausreichend Angebote zur Altersvorsorge im Betrieb? Werden Maßnahmen zur Gesundheitsförderung offeriert? Werden Sozialleistungen geboten, z.B. Kinderbetreuung, Fahrtkosten- oder Essenszuschüsse?</p>
<p>6. Emotionale Anforderungen Sind die Beschäftigten respektloser Behandlung ausgesetzt? Müssen sie ihre Gefühle bei der Arbeit verbergen? Kommt es zu Konflikten oder Streitigkeiten mit KundInnen, PatientInnen, KlientInnen?</p>	<p>11. Beschäftigungssicherheit Sind die Beschäftigten in Sorge, dass ihr Arbeitsplatz durch technische Veränderungen oder Umstrukturierungen überflüssig wird? Machen sie sich Sorgen um ihre berufliche Zukunft? Um den Arbeitsplatz?</p>

**Tab. 28: Kriterien zur Bestimmung der Arbeitsqualität, Quelle: DGB Index »Gute Arbeit«.**

Fragen	Gar nicht	In geringem Maß	In hohem Maß	In sehr hohem Maß
Wenn Sie an Ihre Arbeitsleistung denken, inwieweit halten Sie Ihr Einkommen für angemessen?	8	36	49	7
	Es reicht nicht	Es reicht gerade	Es reicht gut aus	Ich kann sehr gut davon leben
Wenn Sie an das Einkommen aus Ihrer (Haupt-) Erwerbstätigkeit denken: Welche der folgenden Aussagen trifft auf Sie zu?	8	29	45	18
	Es wird nicht ausreichen	Es wird gerade ausreichen	Es wird gut ausreichen	Ich werde sehr gut davon leben können
Wie schätzen Sie die gesetzliche Rente ein, die sie später einmal aus Ihrer Erwerbstätigkeit erhalten werden?	36	43	19	2

**Tab. 29: Beurteilung des Merkmals Einkommen, Alle Angaben in v.H., Quelle: 2015 DGB-Index »Gute Arbeit«.**

Bezogen auf unterschiedliche Branchen zeigt der DGB-Index »Gute Arbeit«, dass in 2015 in keiner Branche die Punktzahl von 80 für »Gute Arbeit« erreicht wurde. Im Gegenteil: »Gute Arbeit« ist in Deutschland weit von einer Realisation entfernt. Auf den besten Wert kommt hier mit insgesamt 68 von 100 Punkten die Branche »Finanzdienstleistungen und Versicherungen«. Und mit 59 Punkten schneidet das »Gesundheitswesen« am schlechtesten ab (vgl. Tab. 30).

Dass die Werte im Hinblick auf »Gute Arbeit« letztlich so schlecht ausfallen, liegt an den immanenten einzelwirt-

schaftlichen Strukturen und Machtverhältnissen in den Unternehmen. Deshalb muss es hier dringend zu einem Change-Prozess kommen. Zur Umsetzung von »Guter Arbeit« bedarf es einer demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur. Diese stellt den Menschen endlich wirklich in den Mittelpunkt und basiert zunächst einmal auf einer paritätisch-qualifizierten Mitbestimmung als immaterielle Partizipation zwischen Kapital und Arbeit. Dazu zählt neben einer betrieblichen Mitbestimmung durch Betriebsräte und Wirtschaftsausschüsse auch eine unternehmerische Mitbestimmung der Beschäftigten und Gewerkschaften sowie Umweltvertreter in den Aufsichtsräten von Unternehmen.

Merkmale	Schlechte Arbeit	Mittelmäßige Arbeit	Gute Arbeit
Punkte von 0 bis 100	Punkte	Punkte	Punkte
DGB-Index Gute Arbeit 2015 (Alle Beschäftigten)		62	
Dienstleistungssektor		62	
Produzierendes Gewerbe		62	
Chemie		65	
Metallerzeugung und -bearbeitung		62	
Maschinen- und Fahrzeugbau		64	
Ver- und Entsorgung		63	
Baugewerbe		59	
Handel		62	
Verkehr und Lagerei		60	
Gastgewerbe		63	
Information u. Kommunikation		67	
Finanzdienstleistungen und Versicherungen		68	
Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherungen, Verteidigung		66	
Erziehung und Unterricht		62	
Sozialwesen		61	
Gesundheitswesen		59	

**Tab. 30: DGB-Index »Gute Arbeit« 2015 nach Branchen, Quelle: DGB Index »Gute Arbeit« 2015.**

Demgegenüber bestimmen heutzutage ausschließlich die Kapitaleigner, wie, wann und wo produziert wird, obwohl eine gegenseitige Abhängigkeit im Produktionsprozess besteht. Denn ohne Kapital kann genauso wenig produziert werden wie ohne Beschäftigte! Warum aber hat dann nur das Kapital im Produktions- und Kapitalverwertungsprozess das Sagen? Dies ist ein Paradoxon, ein kapitalismusimmanenter Widerspruch! Hier müssen zukünftig im Kontext mit einer demokratisierten Wirtschaft<sup>232</sup> die abhängig Beschäftigten und Vertreter (»Anwälte«) der Umwelt uneingeschränkt und gleichberechtigt in den Unternehmen mitbestimmen können. Das Gegenteil ist aber heute der Fall.<sup>233</sup> Weder die betrieblichen noch die unternehmerischen gesetzlichen Mitbestimmungsgesetze reichen hier aus. Während die Beschäftigten eine mehrheitlich positive Einstellung zur Mitbestimmung haben – dies gilt überdurchschnittlich für Betriebsräte und Gewerkschaftsmitglieder –, lehnen Unternehmer und ihre politischen Unterstützer in den Parteien nach wie vor selbst eine paritätische Mitbestimmung zwischen Kapital und Arbeit ab.<sup>234</sup>

Wir schlagen hier dagegen für alle Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten eine paritätisch-qualifizierte Mitbestimmung in den Aufsichtsräten vor. Diese sind jeweils numerisch-paritätisch zwischen Kapital und Arbeit plus zwei VertreterInnen für die Umwelt (vorzugsweise aus Umweltschutzverbänden) zu besetzen. In den Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten sind die Betriebsräte und der Wirtschaftsausschuss mit mehr wirtschaftlicher Mitbestimmung auszustatten.

Neben der beschriebenen Mitbestimmung müssen in den Unternehmen als weitere Elemente einer demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur eine holistische Informationspolitik sowie eine Kommunikationsdialektik und partizipative Führung zur Umsetzung kommen (vgl. Abb. 23).

Dieser »Dreiklang« verlangt nach einer offenen Vermittlung von Wissen und nicht nur von Informationen im Unternehmen durch das Management. Zusammenhanglose Informationen reichen hier nicht. Die Beschäftigten müssen holistisch über die wirtschaftliche Ist-Situation und über die Planung des sie beschäftigenden Unternehmens unterrichtet werden. Fragt man heute Be-

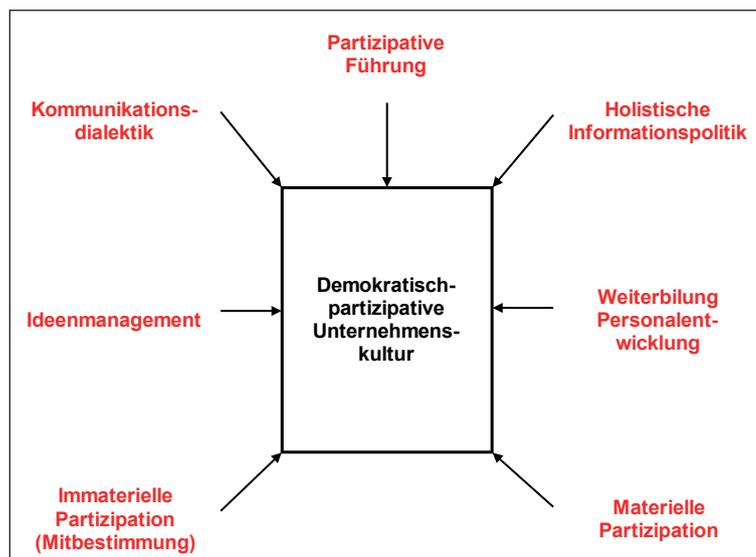


Abb. 23: Demokratisch-partizipative Unternehmenskultur, Quelle: eigene Darstellung.

schäftigte, so kennen sie nicht einmal den Ist-Umsatz »ihres« Unternehmens aus dem letzten Jahr, geschweige denn die zumindest wichtigen betriebswirtschaftlichen Ist- und Planindikationen.

Außerdem ist eine konstruktive Streit- und Konfliktkultur auf Basis einer Kommunikationsdialektik notwendig. These (Rede) und Antithese (Gegenrede) stehen hier im Mittelpunkt. Dies bezieht sich sowohl auf die Ebene der vertikalen (hierarchischen) Kommunikation als auch auf die horizontale Kommunikation zwischen Stelleninhabern auf gleicher Organisationsebene. Dazu sind vertikale/horizontale stellenbezogene Input-Outputbeschreibungen transparent zu machen. Und zuletzt muss auch partizipativ (interpersonell) geführt werden. Hier gibt es heute in der Wirtschaftspraxis noch viel zu viel autoritäre (paternalistische) Personalführung. Partizipativ führen heißt dabei, der Vorgesetzte präsentiert ein Problem (Arbeitsaufgabe). Gemeinsam mit seinen MitarbeiterInnen entwickelt er dann Lösungen, ohne seine Lösung den Beschäftigten aufzuzwingen. Vielmehr ist der Vorgesetzte als führender Coach bereit, die von der Gruppe als Ganzes (mehrheitlich) getragene Lösung zu akzeptieren. Per Zielvereinbarungen erfolgt danach eine Delegation (das Übertragen der konkreten Arbeiten an die jeweils geeigneten MitarbeiterInnen) zur Arbeitsausführung mit jeweils definierten Befugnissen und Verantwortlichkeiten zur selbständigen Erledigung der notwendigen Arbeiten.<sup>235</sup>

Um dies alles umzusetzen verlangt eine demokratisch-partizipative Unternehmenskultur eine ständige Weiterbildung und Personalentwicklung.<sup>236</sup> Ohnedem haben Unternehmen keine Zukunft. Sie müssen als permanent »lernende Fabriken« verstanden werden. »Die reinste Form des Wahnsinns ist es«, sagt Albert Einstein, »alles

<sup>232</sup> Vgl. Bontrup, H.-J. Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 5. Aufl., Köln 2013, Bontrup, H.-J., Wirtschaftsdemokratie als Alternative zum Kapitalismus, in: Die ZEITPresse, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Winter 2015/16, S. 11-17. Demirovic, A., Demokratie in der Wirtschaft. Positionen, Probleme, Perspektiven, Münster 2007, Šik, O., Humane Wirtschaftsdemokratie, Ein Dritter Weg, Hamburg 1979.

<sup>233</sup> Vgl. Ellguth, P./Trinczek, R., Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2016, S. 172-182.

<sup>234</sup> Vgl. Nienhüser, W./Glück, E./Hoßfeld, H., Einstellungen zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer – Welchen Einfluss haben Mitbestimmungserfahrungen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2016, S. 161-171.

<sup>235</sup> Vgl. Jung, H., Personalarwirtschaft, hier das Kap. 2 »Personalführung«, 10. Aufl., München 2014.

<sup>236</sup> Vgl., Nagel, K., Weiterbildung als strategischer Erfolgsfaktor, Landsberg/Lech 1990, Jung, H., Personalarwirtschaft, hier speziell das Kap. 4 »Personalentwicklung«, a.a.O.

beim Alten zu belassen und gleichzeitig zu hoffen, dass sich etwas ändert.«<sup>237</sup> Die Beschäftigten müssen sich weiterentwickeln (verändern), bestehende Prozesse in Frage stellen und über das heute benötigte Wissen an ihrem Arbeitsplatz hinaus denken. Ohne ständige Weiterqualifikationsprozesse ist auch eine qualitative und strategische Personalbedarfsplanung nicht möglich.

Die Qualifikation fließt dann in ein mitarbeiterzentriertes Innovationsmanagement ein. Hierdurch soll der Ideenreichtum der Beschäftigten («keiner ist so klug wie alle» (Gerd Höckel)) zum Neuen, zur Produkt-, Prozess- und Sozialinnovation in den Unternehmen angeregt werden. Als Instrumente gelten hier das Betriebliche Vorschlagswesen (BVW) und das Total Quality Management (TQM) im Kontext mit einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP).<sup>238</sup>

Und nicht zuletzt ist eine materielle Partizipation der Beschäftigten an der unternehmerischen Wertschöpfung wichtig und umzusetzen. Dazu gehört neben einer tarifvertraglichen Arbeitsentgeltbestimmung sowie Steigerungsraten auf Basis einer Verteilungsneutralität zwischen Kapital und Arbeit (die nominalen Arbeitsentgelte müssen mit der Produktivitäts- und Inflationsrate steigen), zusätzlich noch eine Partizipation am Gewinn und Kapital der Unternehmen durch die den Mehrwert schaffenden Beschäftigten. Bei gebotener Umsetzung einer solchen insgesamt demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur würde sich der heute in der wirtschaftlichen Praxis noch völlig unzureichend erfüllte »DGB-Index Gute Arbeit«<sup>239</sup> wesentlich in Richtung einer wirklich »Guten Arbeit« steigern lassen.

## Arbeitszeitverkürzung

Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist aber selbst eine Umsetzung und Penetration von »Guter Arbeit« nicht hinreichend. Sie greift nur auf einzelwirtschaftlicher (betriebswirtschaftlicher) Ebene und erreicht die vielen Menschen ohne Arbeit, die zwanghaft auf eine Arbeitszeit von Null gesetzt sind, gar nichts. Außerdem hat unsere Untersuchung zum Verhältnis zwischen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum gezeigt, dass die Schwelle, ab der Wirtschaftswachstum noch einen Anstieg in der Beschäftigung auslöst, immer höher wird. Das gilt für Deutschland (vgl. Kap. 3.4), genauso wie für NRW (vgl. Kap. 4.2.2.3). Und die Problematik wird angesichts der bevorstehenden Digitalisierungswelle (Industrie 4.0<sup>240</sup>) und eines bislang trendmäßig

abnehmenden Wirtschaftswachstums weiter zunehmen. Bezüglich des abnehmenden Wachstums sei hier nur auf die lange wirtschaftswissenschaftliche Lehre der stagnationstheoretischen Überlegungen von Karl Marx, David Ricardo, Sir John Maynard Keynes, Alvin H. Hansen, Jean Fourastié, Josef Steindl, Paul A. Baran, Paul Sweezy und vieler anderer heterodoxer Ökonomen hingewiesen. Dabei verdient insbesondere unter den genannten Autoren Keynes aus vier Gründen besondere Aufmerksamkeit: »Erstens formulierte Keynes als erster – bereits 1928/30 – eine theoretisch klar begründete Vorhersage nachlassender Wachstumsdynamik infolge einer Art Selbstbegrenzung der ökonomischen Expansion im Verlauf des steigenden Sozialprodukts pro Kopf. Zweitens wurde seine erstaunlich differenzierte Langzeitprognose – formuliert im Mai 1943 – einer nach Kriegsende in drei Phasen verlaufenden Entwicklung realgeschichtlich bestätigt. Drittens verband Keynes seine Prognose künftiger Wachstumsstagnation mit beschäftigungspolitischen Empfehlungen; unter anderem sprach er sich für Arbeitszeitverkürzung aus. Viertens verknüpfte Keynes seine Stagnationsvorhersage mit der normativen Bewertung, dass die endogene Stagnation als Erfüllung des menschlichen Bemühens zu verstehen wäre, das alte Knappheitsproblem (fast) gelöst zu haben und damit die Schwelle zum ‚Goldenen Zeitalter‘ zu betreten.«<sup>241</sup>

Die von Keynes geforderte Arbeitszeitverkürzung wird hier von uns in den Fokus gerückt. Mit Karl Georg Zinn stimmen wir überein, dass weiter relativ sinkende Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zwangsläufig die Investitionstätigkeit verändern und in Folge Krisenprozesse auslösen wird. »Der Akkumulationsprozess wird abgebrochen und allenfalls lassen sich die Ersatzinvestitionen stabilisieren. Das historisch einmalig niedrige Zinsniveau der jüngsten Vergangenheit brachte nicht die erhofften Nettoinvestitionen und die plausible Erklärung liegt nahe, dass der Wachstumszug im Kopfbahnhof eingetroffen ist. (...) Da die Arbeitsproduktivität deshalb auch weiterhin steigen dürfte und technologische Arbeitslosigkeit droht, wäre Arbeitszeitverkürzung geboten. Langfristig werden selbst die heutigen Schwellenländer und ärmeren Volkswirtschaften Arbeitszeitverkürzung praktizieren müssen, wenn sie ihre Arbeitslosigkeit irgendwann beseitigen wollen.«<sup>242</sup>

Und dennoch spielt dies alles in der herrschenden neoliberalen Ökonomie und Politik keine Rolle. So auch nicht in der NRW-Politik. Zwar geht in einer Neuberechnung durch IT.NRW in Folge des demografischen Wandels die Bevölkerungszahl bis 2030 nur leicht zurück und auch die Erwerbspersonalzahl in einer konstanten Variante um 1,1 Millionen Erwerbspersonen (deutlich schwächer um nur 300.000 Erwerbspersonen in einer sog. »Trendvarianten«), was aber in beiden Varianten nicht annähernd ausreichend ist, um die bestehende Massenarbeitslosigkeit und das Prekariat in NRW mit etwa 3 Millionen Menschen zu beseitigen, selbst dann

<sup>237</sup> Zitiert bei Wagenknecht, S., Reichtum ohne Gier, a.a.O., S. 6.

<sup>238</sup> Vgl. Thom. N., Betriebliches Vorschlagswesen, 5. Aufl., Bern 1996, Uehlinger, K., von Allmen, W., Das Handbuch der Erfolgskompetenz. TQM live, Kilchberg (CH) 1999, Frey, D., Schulz-Hardt (Hrsg.), Vom Vorschlagswesen zum Ideenmanagement, Göttingen 2000, Anic, Ideenmanagement, (Diss.), Baden-Baden 2001.

<sup>239</sup> Vgl. DGB (Hrsg.), DGB-Index »Gute Arbeit«, Der Report 2015, Berlin 2016.

<sup>240</sup> Vgl. dazu in einer kritischen ökonomischen-gesellschaftlichen Analyse: Brödner, P., Industrie 4.0 und Big Data. Zwischen Hype und Horror auf dem Weg in eine bessere Welt?, Bergkamen 2016, Krüger, S., Industrie 4.0. Einordnung und Erfolgsbedingungen der neuen Produktivkräfte gesellschaftlicher Arbeit, in: Sozialismus, Heft 4/2016, S. 388ff., Neef, W., Das Technik-Fossil. Zur strukturellen Prägung der Technik im Kapitalismus, in: Sozialismus, Heft 4/2016, S. 44ff.

<sup>241</sup> Zinn K. G., Zeithorizonte des Wirtschaftswachstums und die kurze Sicht der Politik, in: Kurtzke, W., Quaißer, G. (Hrsg.), Alternative Wirtschaftspolitik – Tro(o)st in Theorie und Praxis, Marburg 2014, S. 217.

<sup>242</sup> Ebenda, S. 226f.

nicht, wenn die Produktivitätsrate im Trend die reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigt.

Auch eine Untersuchung des deutschen Arbeitsmarktes bis 2030 durch ein internationales Forscher-Konsortium im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kommt zu einem ähnlichen Befund. Im Durchschnitt werden dabei für die Arbeitsmarktprognose ein reales Wachstum von 1,5 v.H. bis zum Jahr 2030 und eine Produktivitätsrate von 1,7 v.H. unterstellt. Dies führt in Deutschland zu einem Rückgang des Arbeitsvolumens um 0,2 Prozentpunkte, so dass die Zahl der Erwerbstätigen um 1,3 Mio. auf 39,2 Mio. zurückgehen wird. Dennoch geht die Zahl der registrierten Arbeitslosen ebenso um 1,4 Mio. zurück (hier ist aber die Zahl der Unterbeschäftigten von 4,6 Mio. (2014) nicht berücksichtigt), weil, so die Prognose, auf Grund des demografischen Wandels die Zahl der Erwerbspersonen um 2,9 auf 40,8 Mio. bis 2030 stärker sinken wird.

Für NRW wird es dabei laut Studie nur einen Rückgang der Erwerbstätigen um 307.000 geben.<sup>243</sup> Dieser Rückgang deckt sich etwa mit dem Bevölkerungsrückgang, und trotzdem werden »die realen Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung um 1,9 v.H. pro Jahr steigen. Der Wohlstand der Bevölkerung ist demnach nicht gefährdet, auch wenn er durch vielfache Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität erarbeitet werden muss.«<sup>244</sup>

Der ökonomische und nicht der bevölkerungstheoretische Zusammenhang von Wachstum ist hier entscheidend. »Mit anderen Worten: Wachstum umfasst immer eine rein demografische Komponente und eine rein ökonomische Komponente, wobei nur Letztere die Lebensbedingungen verbessert. Diese Zweiteilung wird in der öffentlichen Diskussion allzu häufig vergessen (leider auch von der Enquete-Kommission NRW!, d.V.), in der man mitunter anzunehmen scheint, dass die Bevölkerung nicht mehr wächst, was mitnichten der Fall ist, auch wenn alles darauf hindeutet, dass man sich langsam in diese Richtung bewegt. 2013/14 lag das Wachstum der Weltwirtschaft dank der sehr raschen Fortschritte der Schwellenländer über 3 v.H. Und das weltweite Bevölkerungswachstum betrug fast 1 v.H. jährlich, so dass das Pro-Kopf-Wachstum der Weltproduktion (und ebenso des weltweiten Pro-Kopf-Einkommens) bei knapp 2 v.H. lag.<sup>245</sup> Im Zeitraum von 1700 bis 2012 entsprach dabei das weltweite durchschnittliche Pro-Kopf-Wachstum 0,8 v.H. pro Jahr, was einer Verzehnfachung in dreihundert Jahren entspricht. Dabei liegt das Durchschnittseinkommen der Welt derzeit bei etwa 760 EUR pro Monat und pro Einwohner; 1700 betrug es weniger als 70 EUR pro Monat, was annähernd dem Stand in den ärmsten Ländern im subsaharischen Afrika im Jahr 2012 entspricht.<sup>246</sup> So kann immer, selbst bei einer rückläufigen Bevölkerung und einem Erwerbspersonenpotenzial, das ökonomisch

entscheidende Pro-Kopf-Einkommen durch eine höhere Produktivitätsrate gesteigert werden. Hier ist es dann aber hochwahrscheinlich, dass die Kapitalrendite über der Wachstumsrate liegt, was langfristig zu einer großen Ungleichverteilung der Vermögen bzw. des Kapitals führt. »Unter sonst gleichen Bedingungen spielt dagegen ein starkes Bevölkerungswachstum tendenziell eine egalisierende Rolle, da es die Bedeutung der in der Vergangenheit angehäuften Vermögen und somit der Erbschaften verringert: Jede Generation muss sich gleichsam selbst erschaffen. Ein extremes Beispiel: In einer Welt, in der jeder zehn Kinder hätte, wäre es – in aller Regel – besser, nicht zu sehr auf das Erbe zu zählen, da in jeder Generation alles durch zehn geteilt werden wird. In einer solchen Gesellschaft spielt das Erbe eine sehr geringe Rolle, so dass es in den meisten Fällen realistischer ist, sich auf seine Arbeit oder auf seine eigenen Ersparnisse zu verlassen.«<sup>247</sup>

Was heißt das nun alles im Ergebnis?

- Der demografische Rückgang der Bevölkerung und auch der Rückgang der Erwerbspersonen fallen in Deutschland, aber auch in NRW, bis 2030 zu schwach aus, um die bestehende Massenarbeitslosigkeit und das Prekariat an den Arbeitsmärkten angebotsseitig zu beseitigen. In NRW fehlen für alle Arbeitssuchenden und atypisch Unterbeschäftigten (rund 3 Millionen), derzeit etwa 3,7 Milliarden Arbeitsstunden. Bei einem realen BIP-Stundensatz von 46,89 (2013) müsste somit nachfrageseitig das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 173,5 Mrd. EUR steigen, um Vollbeschäftigung in NRW herbeizuführen. In Anbetracht eines aber 2013 nur realisierten realen BIP von gut 572 Mrd. EUR, wäre dies eine Steigerung um etwa 30 v.H.
- Ein solches Wachstum ist völlig unrealistisch und auch ökologisch nicht erstrebenswert. Ohne eine kollektive drastische Arbeitszeitverkürzung in Deutschland und in NRW in Richtung einer 30-Stunden-Woche<sup>248</sup> lassen sich deshalb das mit Massenarbeitslosigkeit verbundene Elend für die Menschen aber auch die schwerwiegenden Belastungen für die öffentlichen Haushalte nicht lindern. Unterstellt die Arbeitszeit würde bis 2020 jährlich um 5 v.H. gekürzt, so ergäbe sich in NRW für knapp 1,3 Mio. Menschen ein tatsächlicher Beschäftigungseffekt (vgl. Tab. 31). Vollbeschäftigung wäre demnach aber immer noch nicht erreicht.

Dennoch ist auch zukünftig in NRW die steigende Wertschöpfung als Verteilungsmasse hinreichend groß, um eine notwendige Arbeitszeitverkürzung zu finanzieren; auch wenn die Arbeitszeitverkürzungsrate größer ausfällt als die Produktivitätsrate. Die in der Vergangenheit vollzogene Einkommens- als auch Vermögensverteilung in NRW zu Lasten der abhängig Beschäftigten, Arbeitslosen und sozial Schwachen muss dazu zu Gunsten der Lohnquote korrigiert werden (vgl. Tab. 32).

<sup>243</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Arbeitsmarktprognose 2030, Bonn 2013.

<sup>244</sup> Ebenda, S. 20.

<sup>245</sup> Vgl. Piketty, T., Das Kapital im 21. Jahrhundert, a.a.O., S. 105f.

<sup>246</sup> Vgl. ebenda, S. 121.

<sup>247</sup> Ebenda, S. 118.

<sup>248</sup> Vgl. Bontrup, H.-J./Massarrat, Mohssen (Hrsg.), Arbeitszeitverkürzung jetzt! 30-Stunden-Woche fordern!, Bergkamen 2013.

Jahr	Vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer	Std./Woche	Std./Jahr**	Rechnerischer Beschäftigungseffekt***	Tatsächlicher Beschäftigungseffekt****
2014*	4.961.000	40,0	1.772		
2015	5.209.050	38,1	1.688	248.050	190.808
2016	5.469.503	36,3	1.607	260.453	200.348
2017	5.742.978	34,6	1.531	273.475	210.365
2018	6.030.127	32,9	1.458	287.149	220.884
2019	6.331.633	31,3	1.388	301.506	231.928
2020	6.648.214	29,8	1.322	316.582	243.524
2014 - 2020	1.687.214	-10	-450	1.687.214	1.297.857
2014 - 2020 in v.H.	34,0	-25,4	-25,4		

**Tab. 31: Gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte durch Arbeitszeitverkürzung in NRW**

\* nur 61,5 v.H. der abhängig Beschäftigten sind Vollzeitbeschäftigte \*\*auf Basis von 44,3 Wochen pro Jahr, \*\*\* 2015 -2020 Berechnung nach der Formel: Mehrbedarf an Arbeitskräften = gekürzte Arbeitszeit x Beschäftigte : Arbeitszeit je Beschäftigten nach Verkürzung der Arbeitszeit, \*\*\*\* nach Abzug von 30 v.H. produktivitätsinduzierter Effekt

Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2016, eigene Berechnungen.

So ging die Bruttolohnquote von 71,8 auf 68,9 v.H., um 2,9 Prozentpunkte, zurück. Die Bruttogewinnquote stieg entsprechend. Die absoluten Umverteilungsverluste zu Lasten der abhängig Beschäftigten beliefen sich dabei von 2000 bis 2014 auf Basis der Bruttolohnquote von 2000 auf 219,1 Mrd. EUR.

Zieht man vom Arbeitnehmerentgelt die Sozialabgaben der Arbeitgeber zur Sozialversicherung ab, so zeigen die durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter der abhängig Beschäftigten einen Anstieg von 2000 bis 2014 um 31,5 v.H. (jahresdurchschnittlich um 2,0 v.H.). Er fällt leicht höher aus, als die Steigerung der Arbeitnehmerentgelte mit 29,1 v.H. (vgl. Tab. 33).

Jahr	Volkseinkommen	z. Vorj.	Arbeitnehmerentgelt	z. Vorj.	Bruttolohnquote	Unternehmens- u. Vermögenseinkommen	z. Vorj.	Bruttogewinnquote	Verteilungsverluste der Arbeitnehmer
	in Mio. EUR	in v.H.	in Mio. EUR	in v.H.	in v.H.	in Mio. EUR	in v.H.	in v.H.	in Mio. EUR
2000	354.038		254.026		71,8	100.012		28,2	
2001	360.137	1,7	256.272	0,9	71,2	103.865	3,9	28,8	2.306
2002	361.200	0,3	257.921	0,6	71,4	103.279	-0,6	28,6	1.421
2003	362.969	0,5	257.228	-0,3	70,9	105.741	2,4	29,1	3.384
2004	381.081	5,0	258.520	0,5	67,8	122.561	15,9	32,2	15.096
2005	383.949	0,8	257.901	-0,2	67,2	126.048	2,8	32,8	17.774
2006	400.702	4,4	259.411	0,6	64,7	141.291	12,1	35,3	28.293
2007	414.087	3,3	264.978	2,1	64,0	149.109	5,5	36,0	32.336
2008	419.008	1,2	275.064	3,8	65,6	143.944	-3,5	34,4	25.784
2009	398.982	-4,8	276.927	0,7	69,4	122.055	-15,2	30,6	9.542
2010	421.651	5,7	284.117	2,6	67,4	137.534	12,7	32,6	18.628
2011	444.249	5,4	296.874	4,5	66,8	147.375	7,2	33,2	22.097
2012	450.172	1,3	308.781	4,0	68,6	141.391	-4,1	31,4	14.442
2013	457.175	1,6	314.265	1,8	68,7	142.910	1,1	31,3	13.987
2014	476.476	4,2	328.071	4,4	68,9	148.405	3,8	31,1	14.039
2000 - 2014 in v.H. bzw. Mio. EUR	32,3		29,1		-2,9	48,4		2,9	219.130

**Tab. 32: Funktionale Einkommensverteilung in NRW,**  
Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2016, eigene Berechnungen.

Das verteilbare Volkseinkommen in NRW stieg von 2000 bis 2014<sup>249</sup> um 32,3 v.H. (jahresdurchschnittlich um 2,2 v.H.), während die Arbeitnehmerentgelte (inkl. der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) nur um 29,1 v.H. zulegten (jahresdurchschnittlich um 2,0 v.H.).

Vergleicht man die durchschnittlichen Einkommen und ihre Zuwächse pro Kopf, so stiegen die Bruttolöhne und -gehälter von 2000 bis 2014 um 20,5 v.H., von 25.908 auf 32.332 Euro. Die durchschnittlichen Einkommen der Selbständigen legten dagegen in NRW von gut 131.000 auf 173.000 Euro, um 32,3 v.H. oder jahresdurchschnittlich um 2,0 v.H. zu. Damit waren sie pro Kopf im Jahr 2014 fast um den Faktor 5,4 höher als die Bruttoeinkommen der abhängig Beschäftigten (vgl. Tab. 34).

<sup>249</sup> Daten für 2014 lagen bei Berichtserstellung noch nicht vor.

Jahr	Arbeitnehmerentgelt	z. Vorj.	Sozialabgaben Arbeitgeber	z. Vorj.	Bruttolöhne u. Bruttogehälter	z. Vorj.	Arbeitnehmer
	in Mio. EUR	in v.H.	in Mio. EUR	in v.H.	in Mio. EUR	in v.H.	in 1.000
2000	254.026		50.800		203.226		7844
2001	256.272	0,9	50.619	-0,4	205.653	1,2	7804
2002	257.921	0,6	50.436	-0,4	207.485	0,9	7761
2003	257.228	-0,3	50.916	1,0	206.312	-0,6	7659
2004	258.520	0,5	50.671	-0,5	207.849	0,7	7676
2005	257.901	-0,2	50.329	-0,7	207.572	-0,1	7639
2006	259.411	0,6	51.236	1,8	208.175	0,3	7672
2007	264.978	2,1	51.315	0,2	213.663	2,6	7800
2008	275.064	3,8	52.339	2,0	222.725	4,2	7920
2009	276.927	0,7	53.599	2,4	223.328	0,3	7914
2010	284.117	2,6	54.942	2,5	229.175	2,6	7927
2011	296.874	4,5	56.833	3,4	240.041	4,7	8041
2012	308.781	4,0	58.262	2,5	250.519	4,4	8131
2013	314.265	1,8	58.596	0,6	255.669	2,1	8192
2014	328.071	4,4	60.909	3,9	267.162	4,5	8263
2000 - 2014 in v.H.	29,1		19,9		31,5		5,3

**Tab. 33: Einkommensverteilung in NRW, Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2016 und eigene Berechnungen.**

Nicht nur die funktionale Verteilung zwischen Arbeit und Kapital ist aber wichtig, sondern auch die personelle Verteilung. Hier gibt es auch innerhalb der abhängig Beschäftigten eine große Einkommensspreizung bei den Brutto- und Nettoeinkommen. Im Sozialbericht NRW 2012 wird dazu für das Jahr 2007 (neuere Daten liegen für NRW nicht vor) konstatiert: »Die obersten 10 v.H. Steuerfälle beziehen knapp ein Drittel des Bruttogesamteinkommens (32,8 v.H.) Beim Nettoeinkommen liegt der Anteil des obersten Dezils mit 35,6 v.H. sogar etwas höher. Im 9. Dezil werden 16,5 v.H. des Bruttogesamteinkommens Nordrhein-Westfalens bzw. 16,2 v.H. des Nettoeinkommen erzielt. Im 8. Dezil sind es noch 13,1 v.H. bzw. 12,4 v.H. Im 7. Dezil entsprechen die Anteile am Bruttogesamt- und Nettoeinkommen nahezu dem Anteil der Steuerfälle (jeweils rd. 10 v.H.). In allen darunter liegenden Dezilen werden unterdurchschnittliche Einkommensanteile realisiert. Im 2. Dezil liegt der Anteil des erzielten Bruttogesamteinkommens bei 1,2 v.H., beim Nettoeinkommen sind es 1,4 v.H. Insgesamt ist auf der Ebene der Nettoeinkommen die Einkommensungleichheit ähnlich ausgeprägt wie auf der Ebene des Bruttogesamteinkommens. Dies zeigt der Gini-Koeffizient, der bezogen auf das Nettoeinkommen 2007 bei 0,517 und bezogen auf das Bruttogesamteinkommen bei 0,515 lag.«<sup>250</sup>

Auch hier sind bezogen auf die ungleiche personelle Verteilung der Einkommen bei den abhängig Beschäftigten Maßnahmen notwendig. Die in der Regel immer

<sup>250</sup> Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht (Kurzfassung), Düsseldorf 2012, S. 27.

relativen Entgeltanpassungen in den Tarifrunden lösen das Problem natürlich nicht. Deshalb wäre hier den Tarifvertragsparteien im Rahmen einer gerechteren marktbezogenen Primärverteilung zu empfehlen, auch über absolute und nicht nur über relative Arbeitsentgeltserhöhungen nachdenken bzw. ein solches Konzept zu verfolgen.

Auch empfehlen wir für eine gleichmäßigere Verteilung von Einkommen und Vermögen eine monetäre Mitarbeiterbeteiligung am Mehrwert und Kapital der Unternehmen in Form von Gewinn- und/oder Kapitalbeteiligungen der abhängig Beschäftigten. Diese muss als eine »On-Top-Beteiligung« auf das tarifvertraglich vereinbarte Arbeitsentgelt bezahlt werden.<sup>251</sup>

### Alternativen zur Wirtschaftsmacht

Zum Abschluss unserer Studie wollen wir noch auf ein weiteres wichtiges Thema hinweisen, dass offensichtlich immer mehr aus dem Blickfeld einer wirtschaftspolitischen Analyse und Therapie gerückt ist, nämlich die Machtfrage.<sup>252</sup> Unkontrollierte private Macht verleitet nämlich zum Missbrauch und sollte daher verhindert werden. Unkontrollierter Wettbewerb gewährleistet aus sich heraus keine optimale ökonomische und soziale Entwicklung, sondern zerstört sich durch Konzentrations- und Zentralisationsprozesse zunehmend selbst. Wettbewerb bedarf eines politischen und gesellschaftlichen Rahmens, in dem nicht nur wettbewerbliches Verhalten

<sup>251</sup> Vgl dazu ausführlich: Kirchenamt der Evangelischen Kirche, Deutsche Bischofskonferenz (Hrsg.), Beteiligung am Produktiveigentum, Hannover/Bonn 1993, Maier-Mannhart (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung, Beispiele aus der betrieblichen Praxis, München 1996, Bontrup, H.-J., Springob, K., Gewinn- und Kapitalbeteiligung: Eine mikro- und makroökonomische Analyse, Wiesbaden 2002, Wagner, K.-R., (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung. Visionen für eine Gesellschaft von Teilhabern, Wiesbaden 2002.

<sup>252</sup> Attac Österreich (Hrsg.), Konzernmacht brechen! Von der Herrschaft des Kapitals zum Guten Leben für Alle, Wien 2016.

Jahr	Arbeitnehmerentgelt	z. Vorj.	Sozialabgaben Arbeitgeber	z. Vorj.	Bruttolöhne u. Bruttogehälter	z. Vorj.	Arbeitnehmer
	in Mio. EUR	in v.H.	in Mio. EUR	in v.H.	in Mio. EUR	in v.H.	in 1.000
2000	32.385		6.476		25.908		7.844
2001	32.839	1,4	6.486	0,2	26.352	1,7	7.804
2002	33.233	1,2	6.499	0,2	26.734	1,4	7.761
2003	33.585	1,1	6.648	2,3	26.937	0,8	7.659
2004	33.679	0,3	6.601	-0,7	27.078	0,5	7.676
2005	33.761	0,2	6.588	-0,2	27.173	0,4	7.639
2006	33.813	0,2	6.678	1,4	27.134	-0,1	7.672
2007	33.972	0,5	6.579	-1,5	27.393	1,0	7.800
2008	34.730	2,2	6.608	0,5	28.122	2,7	7.920
2009	34.992	0,8	6.773	2,5	28.219	0,3	7.914
2010	35.842	2,4	6.931	2,3	28.911	2,4	7.927
2011	36.920	3,0	7.068	2,0	29.852	3,3	8.041
2012	37.976	2,9	7.165	1,4	30.810	3,2	8.131
2013	38.362	1,0	7.153	-0,2	31.210	1,3	8.192
2014	39.704	3,5	7.371	3,1	32.332	3,6	8.263
2000 - 2014 in v.H.	18,5		10,4		20,5		5,3

Jahr	Unternehm.- u. Vermögenseinkommen	z. Vorj.	Selbständige	z. Vorj.	Unternehmens- u. Vermögenseink. je Selbständigen	z. Vorj.
	in Mio. EUR	in v.H.	in 1.000	in v.H.	in EUR	in v.H.
2000	100.012		763		131.077	
2001	103.865	3,9	772	1,2	134.540	2,6
2002	103.279	-0,6	788	2,1	131.065	-2,6
2003	105.741	2,4	795	0,9	133.008	1,5
2004	122.561	15,9	820	3,1	149.465	12,4
2005	126.048	2,8	851	3,8	148.118	-0,9
2006	141.291	12,1	863	1,4	163.721	10,5
2007	149.109	5,5	876	1,5	170.216	4,0
2008	143.944	-3,5	872	-0,5	165.073	-3,0
2009	122.055	-15,2	857	-1,7	142.421	-13,7
2010	137.534	12,7	857	0,0	160.483	12,7
2011	147.375	7,2	874	2,0	168.621	5,1
2012	141.391	-4,1	873	-0,1	161.960	-4,0
2013	142.910	1,1	863	-1,1	165.597	2,2
2014	148.405	3,8	856	-0,8	173.370	4,7
2000 - 2014 in v.H.	48,4		12,2		32,3	

**Tab. 34: Einkommensverteilung pro Kopf in NRW,**  
*Quelle: Statistische Ämter der Länder, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1, Länderergebnisse, Bd. 5, Frankfurt a.M. 2016 und eigene Berechnungen.*

der Unternehmen erzwungen, sondern auch Entscheidungen über die Hauptrichtungen der ökonomischen Entwicklung – z.B. der Energieversorgung, der Verkehrsinfrastruktur, der Ausbildungs- und Gesundheitssysteme – auf der Grundlage demokratischer Diskussions- und Willensbildungsprozesse getroffen werden, die sich nicht nach rein ökonomischen Profit-Kriterien, sondern nach gesellschaftlichen Präferenzen richten.

Die Anforderungen an die Politik zur Korrektur der bisher aufgelaufenen Fehlentwicklungen in Sachen Markt, Wettbewerb, Konzentration und Zentralisation sind demnach vielfältig. Wettbewerb darf kein Selbstzweck sein, das zeigt die weltweite Realität. Er führt letztlich nur zu zufälligen Ergebnissen, die weder prognostizierbar noch theoretisch eindeutig positiv zu bewerten und schon gar nicht demokratisch legitimiert sind. Wettbewerb benötigt daher die starke »staatliche Hand« der politischen Kontrolle. Dazu muss dringend das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verschärft werden.

Kartelle müssen strafrechtlich und nicht nur mit Bußgeldern sanktioniert werden<sup>253</sup> und die Marktanteile zur vorbeugenden Fusionskontrolle sind merklich herabzusetzen. Auch Entflechtungen von Unternehmen zur Zerschlagung bereits bestehender unerträglicher wirtschaftlicher Macht sind dringend geboten.<sup>254</sup> Hier hatte 2009 der damalige Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle (FDP) mit einer angekündigten Gesetzesnovelle im GWB zur Entflechtung einen richtigen Vorstoß gemacht, er scheiterte aber an der eigenen Wirtschaftslobby kläglich und der Entwurf verschwand in den Schubladen.<sup>255</sup>

Die notwendigen Änderungen zur Eindämmung wirtschaftlicher Macht müssen natürlich in einer konzertierten Aktion auf europäischer Ebene für die ganze EU umgesetzt werden. Und nicht zuletzt bedarf es einer unternehmensinternen Kontrolle durch einen Ausbau der Mitbestimmung, durch mehr Wirtschaftsdemokratie.<sup>256</sup> Die Beschäftigten bzw. ihre gewählten Vertreter in den Unternehmen benötigen eine paritätische

Mitbestimmung. Das Kapital darf nicht mehr wie heute das alleine Sagen haben. In Konzernen ab 2.000 Beschäftigten sollte der Aufsichtsrat außerdem nicht nur mit VertreterInnen der Kapital- und Mitbestimmungsseite, sondern auch mit VertreterInnen aus Verbraucher- und Umweltschutzverbänden besetzt werden.

Bei der hier insgesamt dringend gebotenen Umsetzung versagt allerdings die herrschende Politik bis heute auf ganzer Linie. Genauso wie bei der Bekämpfung der aufgezeigten Massenarbeitslosigkeit. »Vor 45 Jahren gab es keine gravierenden sozialen Probleme. Doch obwohl heute das Bruttoinlandsprodukt der EU-Länder zwei- bis dreimal so hoch ist, sind Arbeitslosigkeit und Armut drastisch gestiegen. Die Politik solle doch endlich etwas dagegen unternehmen, lautet die berechtigte Forderung. Die Politik aber sitzt in der Falle ihrer neoliberalen Weltanschauung und hat europaweit außer Strukturreformen für eine bessere Wettbewerbsfähigkeit nichts zu bieten.«<sup>257</sup>

<sup>253</sup> Vgl. Bontrup, H.-J., Das Kartellrecht novellieren: Strafrechtliche Konsequenzen für Kartelltäter!, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Zeitschrift der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, Heft 3/2010, S. 17ff.

<sup>254</sup> Eine verfassungsrechtliche Sperre ist hier nicht gegeben, wie der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Hans-J. Papier, feststellt. Dient die Entflechtung einer rückgängigmachung einer im Einzelnen unzulässigen Fusion, so liegt darin kein verfassungswidriger Eigentumseingriff vor. Dies gilt auch für Entflechtungen, um ohne Fusionierung eingetretene Überschreitungen bestehender und zulässigerweise bestimmter Marktanteils Grenzen rückgängig zu machen. Vgl. dazu den ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes Papier, H.-J., Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 13/2007, 26.03.2007, S. 7f.

<sup>255</sup> Vgl. Bergius, M., Entflechtungsgesetz, Brüderle droht den ganz Großen, in: Frankfurter Rundschau vom 15.12.2009.

<sup>256</sup> Vgl. dazu ausführlich: Bontrup, H.-J., Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 5. Aufl., S. 206-262.

<sup>257</sup> Schulmeister, S., Die rechten Verführer und ihre Wegbereiter, a.a.O., S. 39.

## Langfassung: Zentrale Befunde und Forderungen

Die Studie verdeutlicht, dass die vor allem mit Blick auf die Situation am Arbeitsmarkt, auf die Verteilungsproblematik und auf die Vermachtung in der Wirtschaft enttäuschende Wirtschaftsentwicklung in Deutschland einer seit Jahrzehnten praktizierten neoliberalen Wirtschaftspolitik geschuldet ist. Das gilt sowohl für die Bundesrepublik insgesamt als insbesondere auch für das Bundesland Nordrhein-Westfalen, das in vielen Bereichen zumindest von den anderen Ländern des früheren Bundesgebietes wirtschaftlich abgehängt wurde.

Diese marktradikale und auf Privatisierung setzende Politik hat Deutschland zwar hohe Exportüberschüsse beschert, damit aber andere Länder in die Verschuldung und Krise getrieben. Trotz der dadurch »exportierten« Arbeitslosigkeit liegt weiter in Deutschland und NRW Massenarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung vor. Mit der von rot-grün installierten und den Folgereregierungen nicht abgeschafften neoliberalen »Agenda-2010-Politik« wurden zusätzlich noch Arbeitsmärkte prekarisiert und der Niedriglohnsektor massiv ausgebaut. Daran wird auch der seit Anfang 2015 nach langem gewerkschaftlichem Kampf eingeführte gesetzliche Mindestlohn nichts wesentlich ändern.

Obendrein erfolgte eine gigantische Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkommen. Diese war aus Kapitalinteressen intendiert und wurde von der herrschenden Politik bedient. Sowohl die Brutto- als auch die Nettolohnquoten (nach Steuern und Abgaben) sind stark rückläufig. Und nicht zuletzt wurde mit der neoliberalen Politik, die auf einen schwachen Staat und auf die angeblich vorhandenen Selbstheilungskräfte der Märkte und Wettbewerb setzt, eine extreme Konzentrations- und Zentralisationsentwicklung des Kapitals freigesetzt. Die Vermachtung und der Machtmissbrauch in der Wirtschaft haben stark zugenommen.

Dabei verbleibt die Macht nicht nur in der Wirtschaft, sondern das konzentrierte Kapital unterminiert immer mehr auch die demokratisch gewählte Politik, die nach Angela Merkel nur noch »marktkonform« ausgerichtet werden sollte. Heutzutage ist »viel die Rede von Governance und wenig von Government. Soll heißen: es hat sich auch bei uns zunehmend der angelsächsische Regierungsstil durchgesetzt. Es gibt zwar demokratisch gewählte Regierungen und Parlamente. Aber die Richtlinien der Politik werden an so genannten runden Tischen gemacht. Eine handverlesene Schar von Wirtschaftslenkern, Wissenschaftlern und Politikern trifft sich in geheimer Runde, diskutiert locker über die anstehenden Aufgaben und was in der Zukunft getan werden muss. Das wird dann an die Politiker herunter gereicht.«<sup>258</sup> In diesem Kontext wird dann auch der Satz des ehemaligen Vorsitzenden der Bertelsmann-Stiftung und Vorstandsvorsitzenden des Bertelsmann-

Konzerns, Günter Thielen, klar, wenn er sagt: »Es ist uns egal, wer regiert.«<sup>259</sup>

Ganz wesentlich im Duktus der neoliberalen Politik ist auch die Beschneidung der staatlichen Handlungsfähigkeit durch Schuldenbremsen (Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt, EU-Fiskalpakt, Schuldenbremse in Deutschland) bzw. das selbst auferlegte Verbot, mit Krediten die laufenden staatlichen Ausgaben noch finanzieren zu dürfen. Damit soll der Staat bei zugleich inopportunen Steuererhöhungen letztlich gezwungen werden, den Sozialstaat in die Knie zu zwingen. Die gesamte EU hat diese törichte Politik mit abstrusen, wenig wissenschaftlichen Ableitungen zur »Heilslehre« gemacht und die sogenannte »schwarze Null« für sakrosankt erklärt.

Zusammenfassend hat die neoliberale Politikausrichtung nicht nur in der EU und in Deutschland, sondern auch im bevölkerungsreichsten Bundesland NRW schwere Flurschäden angerichtet. Dabei kann natürlich nicht alles dem Neoliberalismus angelastet werden, aber ohne seine einseitige wirtschaftspolitische Ausrichtung zur Befriedigung von Kapitalinteressen wäre der Schaden mit Sicherheit wesentlich geringer ausgefallen.

Die Befunde zu NRW sind im Einzelnen:

- In NRW hat spätestens seit den 1970er Jahren ein besonders ausgeprägter De-Industrialisierungsprozess hin zu einem Einstieg in die Dienstleistungsgesellschaft stattgefunden.
- Der Strukturwandel stellt unter dem Strich keine Erfolgsstory des tertiären Sektors dar. Sein relativer Bedeutungsgewinn im gesamten Wertschöpfungsbeitrag ist primär Ergebnis des Misserfolgs im sekundären Sektor. In beiden Sektoren ist gegenüber Rest-Westdeutschland ein Dynamikrückstand zu verzeichnen, allerdings fiel er im tertiären Sektor weniger stark als im sekundären Sektor aus. Insofern erfolgte der Ausbau des tertiären Sektors angesichts des wegbrechenden sekundären Sektors nicht schnell genug, um ein Abrutschen der gesamten Wertschöpfungsdynamik hinter die in den restlichen Bundesländern zu verhindern.
- Seit der Verschärfung der Strukturkrisen ab 1970er Jahre wurde NRW im langfristigen Wachstum seit 1950 überproportional von den anderen Bundesländern Westdeutschlands abgehängt.
- Der Vorsprung in der Wirtschaftskraft pro Bürger ist bereits bis Ende der 1960er Jahre deutlich abgeschmolzen.

<sup>258</sup> Ploppa, H., Die Macher hinter den Kulissen. Wie transatlantische Netzwerke heimlich die Demokratie unterwandern, Frankfurt a. M. 2014, S. 13.

<sup>259</sup> Zitiert bei Schuler, T., Bertelsmannrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 2010, S. 12.

- Im mittelfristigen Vergleich zeigen sich besondere Wachstumsrückstände gegenüber Rest-Westdeutschland in der Phase der 1970er, 1980er sowie in den letzten 5 Jahren. Besonders gravierend fällt dabei der Rückstand im Produzierenden Gewerbe aus.
- Im Laufe der Jahre hat NRW seinen Produktivitätsvorsprung verspielt. Von 1970 bis 2015 lag der Produktivitätsanstieg um 0,5 PPK p.a. hinter dem in Rest-Westdeutschland.
- Bei der Beschäftigung weist NRW's im primären und tertiären Sektor gegenüber Rest-Westdeutschland zwar Dynamikvorteile auf. Diese reichen jedoch nicht aus, um ein insgesamt schwächeres Erwerbstätigenwachstum als in der Referenzländergruppe zu verhindern. Dazu war der übermäßige Beschäftigungsabbau im produzierenden Gewerbe zu dominant. Letztlich blieb NRW beim Ausbau der Erwerbstätigenzahl deshalb hinter Rest-Westdeutschland zurück, weil bei den gegebenen, eher noch moderaten Unterschieden in der Arbeitsproduktivität, der Rückstand in der Wertschöpfungsdynamik zu groß war.
- Ab Mitte der 1970er Jahre entwickelten sich die Arbeitslosenquoten NRW's und der restlichen alten Bundesländern auseinander. In NRW liegt sie in einer Spannbreite von 1 bis etwa 3 PPK über der der Region Rest-Westdeutschland, wobei sich der Abstand seit 2005 wieder verschlechtert hat. Seitdem liegt auch die Arbeitslosenquote der Referenzregion Rest-Deutschlands unter dem Niveau von NRW.
- Die Entwicklung am nordrhein-westfälischen Arbeitsmarkt vollzieht sich vor dem Hintergrund einer zunehmenden Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse.
- Von 1970 bis etwa 1990 sind die Bruttolöhne und -gehälter je abhängig Beschäftigten in NRW und Rest-Westdeutschland trotz des Produktivitätsrückstandes von NRW vergleichbar schnell gewachsen. Seit der Wiedervereinigung fällt die Lohn- und Gehaltsdynamik in NRW geringer als in den anderen alten Bundesländern und erst recht zum Rest-Deutschland aus.
- NRW weist seit 1970 einen erheblichen Investitionsrückstand auf. Seit etwa 2008 hat er sich noch deutlich akzentuiert.
- Hinsichtlich der auf das BIP bezogenen Schuldenstandsquote des Kernhaushaltes befindet sich NRW zwar noch auf Platz 5 im Bundesländervergleich. Allerdings sind vergleichsweise viele Aktivitäten in Extrahaushalten ausgelagert. Unter deren Berücksichtigung verschiebt sich die Position NRW's auf den neunten Platz, obwohl die Verschuldungsrelation in NRW bis Anfang der 1980er Jahre besser war, als in den Länderhaushalten Rest-Westdeutschlands.
- Besonders schwach schneidet NRW im Landeshaushalt bei der öffentlichen Investitionsquote ab. Nur 2,2 v.H. der Gesamtausgaben werden in investive Projekte geleitet. Damit belegt NRW den vorletzten Rang

im Bundesländervergleich. Zudem gibt es zumindest im Querschnittvergleich Indizien für eine personelle Unterversorgung im Öffentlichen Dienst, und zwar gerade auch im sensiblen Bereich der Öffentlichen Sicherheit.

Bei allen hier untersuchten Merkmalen hinkt NRW hinter der Entwicklung der restlichen Länder Westdeutschlands hinterher. Die Ursache für die Unterschiede kann nicht allgemeinen Trends – wie etwa einer grundsätzlichen Wachstumsverlangsamung einer reifer werdenden Volkswirtschaft – geschuldet sein, da sie sich auch in den Referenzländern bemerkbar machen.

Zum Teil ist die unterschiedliche Entwicklung dem Strukturwandelprozess geschuldet. Hier hat es besonders Branchen getroffen, deren Aktivitäten aufgrund regionaler Besonderheiten und Traditionen stark in NRW konzentriert waren und sind. Zudem haben sich Input-Output-seitig regionale Verbundstrukturen etabliert, bei denen Zulieferbranchen getroffen wurden, die zu einem Großteil ebenfalls in NRW angesiedelt waren. Während sich diese einseitig ausgerichteten Strukturen in ihrer Blütezeit noch als synergetischer Vorteil erwiesen, entpuppten sie sich in der Krise als eigendynamischer »Abwärtsstrudel«. Die mit den aus der resultierenden strukturellen Massenarbeitslosigkeit und prekarierten Arbeitsmärkten einhergehenden Kaufkrafteinbußen taten dann ein Übriges, um auch den Dienstleistungssektor zu belasten.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es innerhalb NRW's hier nicht näher untersuchte starke regionale Unterschiede gibt. Diese gehen hinein bis in die Feinstrukturen mit Unterschieden zwischen den Kreisebenen und zwischen Stadt und Umland.<sup>260</sup> Zukunftsträchtige Wachstumszentren stehen neben Regionen eines kontinuierlichen Abstiegs.

Um dem endlich etwas entgegen zu setzen, bedarf es einer völlig veränderten Wirtschaftspolitik für mehr Beschäftigung und gute Arbeit. Mit einer weiter praktizierten neoliberalen Politik geht das nicht. Mit ihr ist deshalb zu brechen bzw. sie ist ohne Wenn und Aber zu beenden! Die Konturen der stattdessen von uns befürworteten neuen wirtschaftspolitischen Ausrichtung sind:

- Ein erster großer Schritt ist die Abschaffung der Schuldenbremsen in der ganzen EU. An die Stelle der Schuldenbremsen sollte wieder die im Grundsatz an der Höhe der staatlichen Investitionen orientierte Verschuldungsgrenze gestellt werden (»Goldene Finanzierungsregel«). Die Abschaffung der Schuldenbremsen würde dann auch endlich wieder Raum für eine dringend notwendige öffentliche Investitions-offensive schaffen. Obendrein sollte die rechtliche Neufassung die Freiheit für eine aktive antizyklische Fiskalpolitik lassen.

<sup>260</sup> Vgl. Amend, E., Bauer, F., Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Nordrhein-Westfalen, IAB regional, Nr. 01/2005 und Helaba (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen: Wachstum im Strukturwandel, Dezember 2014.

- Diese Forderungen gelten umso mehr, als sich die Argumente der Befürworter einer Schuldenbremse eher auf ideologische sowie allenfalls dem einzelwirtschaftlichen Kalkül verhaftete und damit das Denken im Wirtschaftskreislauf ausschließende Argumente stützt. Empirisch und theoretisch lassen sie sich kaum halten:

- Die Staatsverschuldung hat weder im Bund noch in NRW eine dramatische Höhe erreicht. Sie hat einen gänzlich anderen Charakter als eine einzelwirtschaftliche Verschuldung und vor allem resultiert aus ihr in Deutschland – vor dem Hintergrund der Leistungsbilanzüberschüsse – anders als beispielsweise in Griechenland keine Abhängigkeit.

- Die Umverteilung von unten nach oben über die Steuerzahlung durch alle auf der einen Seite und die Begünstigung von Wenigen durch Zinszahlungen auf der anderen Seite hat nicht ihre Ursache in der Staatsverschuldung und kann durch eine Schuldenbremse auch nicht verhindert werden.

- Eine ungerechte Verteilung der Lasten auf zukünftige Generationen durch Staatsverschuldung kann nicht erkannt werden. Erstens profitieren zukünftige Generationen auch von heutigen Investitionen und sollten auch bewusst zur Finanzierung mit herangezogen werden. Zweitens erben die zukünftigen Generationen nicht nur die heutigen Schulden, sondern auch die zu deren Finanzierung herausgegebenen Wertpapiere im selben Gegenwert.

- Obendrein werden die zukünftigen Generationen erst dann wirklich belastet, wenn heute zu wenig investiert wird. Erst dadurch wird zukünftiges – und bei nachhaltiger Ausrichtung der Investitionen auch – qualitatives Wachstumspotenzial verschenkt. Dabei wird derzeit gesamtwirtschaftlich in Deutschland eh schon zu viel gespart und zu wenig investiert, so dass die Überschüsse ins Ausland abfließen und dort die Finanzierungsgrundlage für ungesunde Leistungsbilanzüberschüsse bilden. Auch steht die Hoffnung auf einer schwachen Basis, bei einer Zurückhaltung des Staates käme es seitens der privaten Investitionen zu einem Crowding-In, also zu einer Investitionsbelebung. Das trifft mit Blick auf die »keynesianische Investitionsfalle« sowohl theoretisch als auch empirisch zu.

NRW hat sich zwar bislang der Verankerung einer Schuldenbremse entzogen. Der Verlauf der politischen Diskussion und letztlich auch die Vorgabe, dass ohne eine Regelung automatisch die Vorgaben des Grundgesetzes gelten, lassen befürchten, dass deren Verabschiedung nur eine Frage der Zeit ist. Wie NRW – ohne nennenswerte eigene Steuerhoheit – dann noch seinen

öffentlichen Investitionsstau auflösen will, ist allerdings schlichtweg schleierhaft.

- Die Beseitigung der Schuldenbremsen macht dann in einem nächsten Schritt den Weg frei für ein staatliches Investitions- und Ausgabenprogramm in Höhe von – bundesweit – 100 Mrd. EUR p.a. mit einer Laufzeit über zehn Jahre. Das sozial-ökologisch ausgerichtete Programm hat multiplikative Wirkungen von größer eins auf das Wirtschaftswachstum und schafft Beschäftigung. Es muss in Absprache mit den Bundesländern vom Bund ausgehen und wird in seiner Wirkung aufgrund der tiefen arbeitsteiligen Input-Output-Vernetzung in die Ländern und Branchen ausstrahlen. Das Programm ist kurzfristig kreditfinanziert, mittel- und langfristig steuerfinanziert auszurichten.

Die Steuerfinanzierung verlangt nach einer dezidierten veränderten Steuerpolitik, die nicht nur die Vermögenssteuer wieder einführt, sondern auch in Anbetracht einer ökonomisch und sozial schädlichen Vermögenskonzentration eine Vermögensabgabe notwendig macht. Daneben ist die Erbschafts- und Schenkungssteuer zu erhöhen. Sahra Wagenknecht ist hier zuzustimmen, wenn sie im Hinblick auf die gerade im Vermittlungsausschuss des Deutschen Bundestages vereinbarte Anpassung der Erbschaftsteuer für Firmenerben bemerkt, dass hier ein fauler Kompromiss geschlossen wurde. 99 v.H. der Familienunternehmen würden komplett oder weitgehend von der Erbschaftssteuer befreit.<sup>261</sup> Auch ist im Rahmen einer veränderten Steuerpolitik u.a. der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer von 45 auf 53 v.H. und der Körperschaftsteuersatz von 15 auf 30 v.H. anzuheben und endlich eine Finanztransaktionssteuer auf EU-Ebene einzuführen. Und nicht zuletzt ist das Ehegattensplitting abzuschaffen und anstatt der Gewerbesteuer eine kommunale Gemeindefinanzsteuer zu erheben.

- Dies alles wird aber noch nicht reichen um eine notwendige vollbeschäftigte Wirtschaft mit »Guter Arbeit« umzusetzen. Die heute vorliegende Unternehmerwirtschaft muss dazu demokratisiert werden. Es muss zu einer demokratisch-partizipativen Unternehmenskultur in den Betrieben kommen. Vor allen Dingen ist dazu eine gleichberechtigte Mitbestimmung zwischen Kapital und Arbeit rechtlich abgesichert zu etablieren. Auch ist dabei der Gesetzgeber gefordert, wenn es zu einer gleichmäßigeren Verteilung des Einkommens und Vermögens durch Gewinn- und/oder Kapitalbeteiligungen für abhängig Beschäftigte als »On-Top-Maßnahme« auf abgesicherte Tarifentgelte kommen soll.

- Daneben können Arbeitszeitverkürzungen mit vollen Lohn- und Personalausgleich ein probates Mittel sein, um angesichts der auseinanderklaffenden Schere zwischen Produktivitäts- und Wirtschafts-

<sup>261</sup> Wagenknecht, S., zitiert in der Frankfurter Rundschau »Ungeliebter Steuerkompromiss«, vom 23. September 2016, S. 1

wachstum überhaupt noch Beschäftigungseffekte zu erzielen. Dies nicht zuletzt auch deshalb, um den unheilvollen Prozess der primären Umverteilung von den Arbeits- zu den Kapitaleinkünften zum Stoppen zu bringen. Die Politik könnte dazu den autonomen Tarifkontrahenten unterstützend durch eine Novellierung des Arbeitszeitgesetzes beistehen.

- Zudem muss die Politik die unerträglich gewordene, stetig gewachsene Macht in der Wirtschaft durch Konzentration und Zentralisation des Kapitals zerschlagen und eine Neubildung durch eine Verschärfung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kontrollieren sowie durch eine Demokratisierung in den Unternehmen verhindern.

# Literaturverzeichnis

- Abromeit, H., Wettbewerb, in: von Eynern, G., Böhret, C., Wörterbuch zur politischen Ökonomie, 2. Aufl., Opladen 1977, S. 559.
- Adam, H., Von der Inflationsphobie bis zur »schwarzen Null«, in: Wirtschaftsdienst Heft 7, 2016, S. 1 – 9.
- Altenhof, R., Die Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages, (Diss.), Wiesbaden 2012.
- Amend, E, Bauer, F., Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten: Länderstudie Nordrhein-Westfalen, IAB regional, Nr. 01/2005.
- Anic, D., Ideenmanagement, (Diss.), Baden-Baden 2001.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 1994: Wirtschaftsreformen statt Standortparolen: Politik gegen Massenarbeitslosigkeit, Sozialabbau und Umweltzerstörung, Köln 1994.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2001: Modernisierung durch Investitions- und Beschäftigungsoffensive, Köln 2001.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum 2014: Kein Aufbruch – Wirtschaftspolitik auf alten Pfaden, Köln 2013.
- Attac Österreich (Hrsg.), Konzernmacht brechen! Von der Herrschaft des Kapitals zum Guten Leben für Alle, Wien 2016.
- Bach, S., Mertz, T., Vor der Erbschaftssteuerreform: Nutzung der Firmenprivilegien hat Minderjährige zu Multimillionären gemacht, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 36/2016, S. 812ff.
- Bajohr, S., Die Schuldenbremse. Politische Kritik des Staatsschuldenrechts, Wiesbaden 2016.
- Baumann, D., Schlandt, J., 147 Unternehmen kontrollieren die Welt, in: Frankfurter Rundschau vom 24.10.2011.
- Becker, K., Engel, T., Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2015.
- Bergius, M., Entflechtungsgesetz, Brüderle droht den ganz Großen, in: Frankfurter Rundschau vom 15.12.2009.
- Bieling, H.-J., Washington Consensus, in: Urban, H.-J. (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus, Hamburg 2006, S. 235f.
- Bierwirth, W., König, O. (Hrsg.), Schmelzpunkte, Stahl: Krise und Widerstand im Revier, Essen 1988.
- Bischoff, J., Müller, B., Mindestsicherung in Deutschland. Der neoliberale Leviathan – ein kleinkariertes, bürokratisches und repressives System, in: Sozialismus, Heft 1/2015, S. 13ff.
- Bischoff, J., Müller, B., Schrumpfende Mitte und Normalarbeit, in: Sozialismus, Heft 5/2016, S. 22ff.
- Bisping, R., WSI Niedriglohn-Monitoring 2016, Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 81, Düsseldorf 2016.
- Blank, F., u.a., Alterssicherung in Deutschland und Österreich: Vom Nachbarn lernen?, WSI-Report Nr. 27, Düsseldorf, Januar 2016.
- Böckler Impuls 7/2015, S. 1.
- Bode, T., TTIP. Die Freihandelslüge, München 2015.
- Bofinger, P., Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen, Berlin 2009.
- Bofinger, P., Wir sind besser als wir glauben, . Wohlstand für alle, 3. Aufl., München 2009.
- Bontrup, H.-J., Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 5. Aufl., Köln 2013
- Bontrup, H.-J., Das Kartellrecht novellieren: Strafrechtliche Konsequenzen für Kartelltäter!, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Zeitschrift der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn, Heft 3/2010, S. 17ff.
- Bontrup, H.-J., Der diskreditierte Staat. Alternativen zur Staatsverschuldung und zu Schuldenbremsen, 2. Aufl., Bergkamen 2014.
- Bontrup, H.-J., Die vier von den Tankstellen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4/2002, S. 405ff.
- Bontrup, H.-J., Springob, K., Gewinn- und Kapitalbeteiligung: Eine mikro- und makroökonomische Analyse, Wiesbaden 2002.
- Bontrup, H.-J., Krisenkapitalismus und EU-Verfall, Köln 2013.
- Bontrup, H.-J., Ökonomisches Nirwana. Mit der Schuldenbremse ist weitere gesellschaftliche Spaltung vorprogrammiert, in: WSI-Mitteilungen, Heft 6/2009, S. 234ff.
- Bontrup, H.-J., Unmut an den Tankstellen, in: ifo Schnelldienst, Heft 11/2012, S. 12ff.
- Bontrup, H.-J., Wettbewerb und Wirtschaftsmacht – Theorie und Realität, in: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung, Heft 57/2004, S. 38ff.,
- Bontrup, H.-J., Wirtschaftsdemokratie als Alternative zum Kapitalismus, in: Die Zeitpresse, Alpen-Adria-Universität Klagenfurt, Winter 2015/16, S. 11-17.

- Bontrup, H.-J., Wo geht es hier bitte zur Marktwirtschaft? Marktwirtschaftliche Ordnung, Wettbewerb und Wirtschaftsmacht, Bergkamen 2012.
- Bontrup, H.-J., Zur Erfassungsproblematik der Arbeitslosigkeit, in: Das Wirtschaftsstudium (WISU), Heft 1/1998, S. 1ff.
- Bontrup, H.-J., Massarrat, Mohssen (Hrsg.), Arbeitszeitverkürzung jetzt! 30-Stunden-Woche fordern!, Bergkamen 2013.
- Bontrup, H.-J., Marquardt, R.-M., Energiewende. Verteilungskonflikte, Kosten und Folgen, Köln 2015.
- Bontrup, H.-J., Noch Chancen für Wachstum und Beschäftigung? Wachstumskritik - Arbeitszeitverkürzung fordern, Witten 2016.
- Bontrup, H.-J., Freihandelsabkommen TTIP – Ausverkauf der Demokratie, in: Zeitpresse der Universität Klagenfurt, Heft 2/2016.
- Boysen-Hogrefe, u.a., Das europäische Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte – Auswertung der bisherigen Erfahrungen und mögliche Reformansätze, Studie im Auftrag des BMWi, Hrsg. Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 2014.
- Briefe verschiedener Autoren (auch von Heinz-J. Bontrup) an die 62 reichsten Personen der Welt, in: Ossietzky, Heft 3/2016.
- Brödner, P., Industrie 4.0 und Big Data. Zwischen Hype und Horror auf dem Weg in eine bessere Welt?, Bergkamen 2016.
- Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 11. Aufl., München, 2011.
- Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, 7. Aufl., München/Wien, 1996.
- Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen, Vor neuen Herausforderungen: Der Arbeitsmarkt in Nordrhein-Westfalen 2014/2015, Düsseldorf 2014.
- Bundesagentur für Arbeit: Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Juni 2016.
- Bundesfinanzministerium (Hrsg.), Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion, [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/2013-04-19-fiskalvertrag-deutsche-fassung.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt abgerufen 12.9.2016.
- Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht, Bonn 2011.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Arbeitsmarktprognose 2030, Bonn 2013.
- Butterwegge, C., Armutsfalle Mindestlohn, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1/2015, S. 58ff.
- Butterwegge, C./Lösch, B./Ptak, R., Kritik des Neoliberalismus, 3. Aufl. Wiesbaden 2016.
- Bünnig, J., Hartmann, J., Höffkes, J., Jäger, S., Stahlkrise, Regionalkrise. Ursachen, Verlauf und regionale Auswirkungen der Stahlkrise, Duisburg 1983.
- Christen, C., Politische Ökonomie der Alterssicherung. Kritik der Reformdebatte um Generationengerechtigkeit, Demographie und kapitalgedeckte Finanzierung, (Diss.), Marburg 2011.
- Conrad, O., Die Todsünde der Nationalökonomie, Leipzig/Wien 1934.
- Crouch, C., Postdemokratie, Frankfurt a.M. 2008.
- Demirovic, A., Demokratie in der Wirtschaft. Positionen, Probleme, Perspektiven, Münster 2007.
- Der Landtag NRW – Enquetekommission Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen, Landtagsdrucksache 16/9500, Düsseldorf 2015.
- Deutsche Bundesbank, Anforderung an die Konjunkturbereinigung im Rahmen der neuen Schuldenregel, Monatsbericht Januar 2001, S. 63 ff..
- Deutsche Bundesbank, Der Einfluss der Arbeitsmarktentwicklung auf die Staatsfinanzen, Monatsbericht April 2015, S. 14ff.
- Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht Oktober 2011, S. 15ff..
- Deutschlandfunk, Juncker will Investitionsfonds aufstocken, 14.9.2016, [http://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsflaute-juncker-will-investitionsfonds-aufstocken.766.de.html?dram:article\\_id=365855](http://www.deutschlandfunk.de/wirtschaftsflaute-juncker-will-investitionsfonds-aufstocken.766.de.html?dram:article_id=365855), zuletzt abgerufen 16.9.2016.
- Deutschmann, C., Rätsel der aktuellen Wirtschaftspolitik: Die heimliche Wiederkehr des Keynesianismus, in: Zeitschrift für Sozialökonomie, 146. Folge, September 2008.
- De Ville, F., Siles-Brügge, G., TTIP. Wie das Handelsabkommen den Welthandel verändert und die Politik entmacht, übersetzt aus dem englischen von Michael Schmidt, Bielefeld 2016.
- DGB (Hrsg.), DGB-Index »Gute Arbeit«, Der Report 2015, Berlin, 2016.
- Die Gruppe von Lissabon (Hrsg.), Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, Vorwort: Ernst Ulrich von Weizsäcker, München 1997.

DIW-Wochenbericht Nr. 46/2013.

DIW-Wochenbericht, Nr. 7/2013.

DIW-Wochenbericht Nr. 49/2014.

DIW-Wochenbericht Nr. 8/2015.

Domar, E., »Staatsschuldenbelastung« und Volkseinkommen, in: Nowotny, E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 95ff.

Dullien, S., Das neue »Magische Viereck« im Realitätscheck, Ein Projekt der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2015.

Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., Spitz-Oener, A., From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy, Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper No. 06/14, 2014.

ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1466/97 DES RATES vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1055/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

ECOFIN-Rat, VERORDNUNG (EG) Nr. 1056/2005 DES RATES vom 27. Juni 2005 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit.

ECOFIN-Rat und Europäisches Parlament, VERORDNUNG (EU) Nr. 1175/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. November 2011, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken.

Economic and Financial Committee, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes, 5 July 2016

Ellguth, P./Trinczek, R., Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2016, S. 172ff..

EU Commission, The Corrective Arm, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/corrective\\_arm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm), zuletzt abgerufen , 8.9.2016

EU Commission, The Investment Plan for Europe – State of Play, July 2016, Brussels.

EU Commission, The Investment Plan for Europe, Country Sheet: Germany – State of Play, July 2016, Brussels.

EU-Kommission, Optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Straßburg 13.1.2015

EU-Kommission, Länderbericht Deutschland 2016 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Brüssel, 26.2.2016.

EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebietes, 23.11.2011.

EU-Kommission, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebietes, 23.11.2011.

Europäischer Rat, VERORDNUNG (EU) Nr. 1177/2011 DES RATES vom 8. November 2011, Amtsblatt der Europäischen Union, L306/33 vom 23.11.2011.

Europäisches Parlament, »Ein neuer Rahmen für die Fiskalpolitik, [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.1.html), zuletzt abgerufen 11.9.2016.

Europäisches Parlament, Stabilitäts- und Wachstumspakt, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Stabilitaets\\_Wachspakt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Stabilitaets_Wachspakt.pdf), zuletzt abgerufen, 8.9.2016.

Europäisches Parlament und Rat der EU, VERORDNUNG (EU) 2015/1017 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Juni 2015 über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, die europäische Plattform für Investitionsberatung und das europäische Investitionsvorhabenportal sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1291/2013 und (EU) Nr. 1316/2013 – der Europäische Fonds für strategische Investitionen, Ziff. (31).

Forrester, V., Der Terror der Ökonomie, München 1998.

Forrester, V., Die Diktatur des Profits, München 2001.

Fratzscher, M. zitiert in: focus online, Top-Ökonom geißelt Schäubles Spar-Wahn, 2014, <http://www.focus.de/finanzen/news/kritik-am-sparkurs-der-regierung-diw->

- chef-schwarze-null-ist-fatales-signal\_id\_4228512.html, zuletzt abgerufen 14.7.2016.
- Frey, D., Schulz-Hardt (Hrsg.), Vom Vorschlagwesen zum Ideenmanagement, Göttingen 2000.
- Galbraith, J. K., Die Solidarische Gesellschaft. Plädoyer für eine moderne soziale Marktwirtschaft, Hamburg 1998.
- Gechert, S., Öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung, in: IMK Policy Brief, Juli 2015.
- Gechert, S., What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis, in: Oxford Economic Papers, March 2015.
- Geißler, H., Ou Topos. Suche nach dem Ort, den es geben müßte, 5. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2009.
- Giegold, S., Vorwärts in den Steuersenkungsstaat?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 10/2005, S. 1189ff.
- Glastetter, W., Högemann, G., Marquardt, R.-M., Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1050 – 1989, 1991, Frankfurt a.M.
- Goldschmidt, W., Klein, D., Steinitz, K. (Hrsg.), Neoliberalismus. Hegemonie ohne Perspektive, Heilbronn 2000.
- Heise, A., Einführung in die Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Institutionen, Paradigmen, München 2005.
- Helaba (Hrsg.), Nordrhein-Westfalen: Wachstum im Strukturwandel, Dezember 2014.
- Helmedag, F., Effektive Nachfrage, Löhne und Beschäftigung, in: Keynes' General Theory nach 75 Jahren, Kromphardt, J. (Hrsg.), Schriften der Keynes Gesellschaft, Bd. 5, Marburg 2012, S. 102ff.
- Herndon, T., Ash, M., Pollin, R., Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 38/2, 2013, S. 257ff.
- Hickel, R., Reagans »amerikanischer Traum« – ein Alptraum für Europa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 3/1981.
- Hickel, R., Angebotsdoktrin in der Krise: Gründe für die Revitalisierung der Keynes'schen Makroökonomik, in: Helmedag, F., Reuter, N. (Hrsg.), Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn, Marburg 1999.
- Hickel, R., Die neue Allmacht der Ökonomie, in: Hickel, R., Strickstrock, F. (Hrsg.), Brauchen wir eine andere Wirtschaft?, Reinbek bei Hamburg 2001, S. 20ff.
- Himpele, K., Recht, A., Sind die Schulden zu bremsen?, in: Forum demokratischer Sozialismus, Schriftenreihe, Heft 7, S. 21ff..
- Huffs Schmid, J., Kein Ausweg aus der Weltmarktfalle?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 6/1994, S. 734ff.
- IAB-Kurzbericht, 14/2008.
- IAB-Kurzbericht, Dezember 2014.
- Jung, H., Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 2. Aufl., München 1996.
- Jung, H., Personalwirtschaft, hier das Kap. 2 »Personalführung«, 10. Aufl., München 2014.
- Kalecki, M., Political Aspects of Full Employment, wiederabgedruckt in Frey, B. S., Meißner, W. (Hrsg.): Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt a.M. 1974, S. 179ff.
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche, Deutsche Bischofskonferenz (Hrsg.), Beteiligung am Produktiveigentum, Hannover/Bonn 1993.
- Kiziltepe, C., Binding, L., Besteuert endlich Finanztransaktionen. Die große Koalition hat das Versprechen, die Finanzmärkte zu bändigen, bis heute nicht eingelöst, in: Frankfurter Rundschau vom 22. September 2016.
- Kraft, H., zitiert in Westfälische Nachrichten, Milliarden-Spritze für marode Schulgebäude, 07.07.2016.
- Krämer, W., Die schlimme Staatsverschuldung, in: WISU, Das Wirtschaftsstudium, Heft 6/2001, S. 821f.
- Krause, A., Köhler, C., Von der Vorherrschaft interner Arbeitsmärkte zur dynamischen Koexistenz von Arbeitsmarktsegmenten, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11/2011,
- Krüger, S., Industrie 4.0. Einordnung und Erfolgsbedingungen der neuen Produktivkräfte gesellschaftlicher Arbeit, in: Sozialismus, Heft 4/2016, S. 388ff.
- Kundnani, H., Der deutsche Neoliberalismus und die Krise Europas, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2016, S. 83ff.
- Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen, Jahresbericht 2016 über das Ergebnis der Prüfung im Geschäftsjahr 2015-Kurzfassung, 2016.
- Maier-Mannhart (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung, Beispiele aus der betrieblichen Praxis, München 1996.
- Marquardt, R., Vom Europäischen Währungssystem zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Frankfurt, 1994.
- Marquardt, R.-M., Von der Finanzmarkt- über die Eurokrise hin zu einer neuen Finanzmarktregulierung, in: ReWir: Recklinghäuser Beiträge zu Recht und Wirtschaft, Nr. 15/2013.

- Marx, K. Das Kapital, Bd. 1, 1. Aufl. Hamburg 1867, Berlin 1974.
- Merk, G., Programmierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Bd. IV, Wachstum, Staat und Verteilung, Wiesbaden 1974.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht (Kurzfassung), Düsseldorf 2012.
- Nagel, K., Weiterbildung als strategischer Erfolgsfaktor, Landsberg/Lech 1990.
- Neef, W., Das Technik-Fossil. Zur strukturellen Prägung der Technik im Kapitalismus, in: Sozialismus, Heft 4/2016, S. 44ff.
- Negt, O., Arbeit und menschliche Würde, 2. Aufl., Göttingen 2002.
- Nell-Breuning, O., Kapitalismus und gerechter Lohn, Freiburg i.Br. 1960.
- Nienhüser, W., Glück, E., Hoßfeld, H., Einstellungen zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer – Welchen Einfluss haben Mitbestimmungserfahrungen?, in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/2016, S. 161-171.
- Norton, B., Wrong all along: Neoliberal IMF admits neoliberalism fuels inequality and hurts growth, in: salon, 31.5.2016, [http://www.salon.com/2016/05/31/wrong\\_all\\_along\\_neoliberal\\_imf\\_admits\\_neoliberalism\\_fuels\\_inequality\\_and\\_hurts\\_growth/](http://www.salon.com/2016/05/31/wrong_all_along_neoliberal_imf_admits_neoliberalism_fuels_inequality_and_hurts_growth/), zuletzt abgerufen 14.7.2016.
- NRW.Bank, Förderprodukte – Fördernehmer, <https://www.nrwbank.de/de/foerderprodukte/produkt-suche/>, zuletzt abgerufen 19.10.2016.
- Oberhauser, A., Das Schuldenparadoxon, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 200, Heft 4/1985, S. 333-348.
- Obermayer, B., Obermaier, F., Panama Papers. Die Geschichte einer weltweiten Enthüllung, 3. Aufl., Köln 2016.
- Obstfeld, M., IMF Survey: Evolution Not Revolution: Rethinking Policy at the IMF, Interview, 2016, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2016/PO-Lo60216A.htm>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.
- Olten, R., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, München Wien 1995.
- Ostry, J., Loungani, P., Furceri, D., Neoliberalism: Oversold?, in: Finance & Development, Vol. 53, No. 2, 2016.
- Papier, H.-J., Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 13/2007, 26.03.2007, S. 7ff.
- Peters, H.-R., Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., München, Wien 1995.
- Piketty, T., Das Kapital im 21. Jahrhundert, aus dem Französischen von Ilse Utz und Stefan Lorenzer, München 2014.
- Ploppa, H., Die Macher hinter den Kulissen. Wie transatlantische Netzwerke heimlich die Demokratie unterwandern, hier speziell das Kapitel »Die Geburtsstunde des Neoliberalismus«, Frankfurt a. M. 2014.
- Pressemitteilung des NRW-Landtags vom 21.4.2016.
- Reuter, N., Ökonomik der »Langen Frist«. Zur Evolution der wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften (Habilitationsschrift), Marburg 2000.
- Reuter, N., Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief, 2. Aufl., Marburg 2007.
- Priewe, J., Rietzler K., Deutschlands nachlassende Investitionsdynamik 1991-2010, a.a.o., S. 17ff.
- Ramonet, I., Die neuen Herren der Welt. Internationale Politik an der Jahrtausendwende, Zürich 1998.
- Rehn, O., Recovery from the crisis - Coherent policies for growth and jobs, Rede anlässlich des ILO European Regional Meeting am 9. April 2013 in Oslo, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-294\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-294_en.htm?locale=en).
- Reinhart, C., Rogoff, K., Growth in a Time of Debt, NBER Working Paper 15639, Cambridge MA., 2010.
- Reinhart, C., Rogoff, K. (2013), Debt, Growth and the Austerity Debate, in: New York Times, 25.4.2013, [http://www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/debt-growth-and-the-austerity-debate.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/04/26/opinion/debt-growth-and-the-austerity-debate.html?_r=0), zuletzt abgerufen 14.7.2016.
- Reinhart, C., Rogoff, K. Errata: »Growth in A Time of Debt«, 5. Mai 2013, [http://www.carmenreinhart.com/user\\_uploads/data/36\\_data.pdf](http://www.carmenreinhart.com/user_uploads/data/36_data.pdf), zuletzt abgerufen 14.7.2013
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), (Hrsg.), Ländervergleich Nordrhein-Westfalen – Indikatoren der industriellen Entwicklung, Essen 2016, S. 4f.
- Rietzler, K., Zur Umsetzung der Schuldenbremse in Nordrhein-Westfalen: Spielräume erhalten, IMK Policy Brief, Düsseldorf, April 2015.
- Robinson, J., Eatwell, J. Einführung in die Volkswirtschaftslehre, München 1974.
- Rodrik, D., »Wir werden weniger Globalisierung haben«, Interview in: Handelsblatt, 15.9.2016, S. 14f.

- Rossmann, D., »An Persil verdienen wir keinen Cent«, Interview in: Wirtschaftswoche Nr. 29 vom 15.07.2016, S. 42f.
- Rürup, B., Warum die Schuldenbremse zur Wachstumsbremse wird, in: Handelsblatt, 28.7.2016.
- Ruhr-Universität Bochum, IG Metall: Ringvorlesung 1978/79: Stahlkrise des Ruhrgebiets? Frankfurt a. M. 1979.
- Satzung der NRW.Bank vom 27.3.2015, Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Ausgabe 2015 Nr. 18 vom 24.4.2015, S. 351-360.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage, Expertise: Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, 2007.
- Schafmeister, H., Unternehmenspolitik in der Stahlindustrie (Diss.), Frankfurt a. M. 1993.
- Scharpf, F. W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a.M., New York 1987.
- Schäuble, W., zitiert in: Janssen, H., Münchhausen-Check: Schäuble, Excel und die Sparpolitik, in: Spiegel Online Politik, 2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/faktencheck-zu-wolfgang-schaeubles-sparpolitik-a-895740.html>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.
- Scherf, W., Staatsverschuldung aus kreislauftheoretischer Sicht, in: Intervention. European Journal of Economics and Economic Policies, Vol. 9 (2012) Number 2.
- Schiersch, A., Mehr Arbeit ist nicht alles, in: Frankfurter Rundschau vom 4. August 2016.
- Schröder, L., Urban, H.-J. (Hrsg.), Gute Arbeit. Handlungsfelder für Betriebe, Politik und Gewerkschaften (Ausgabe 2009), Frankfurt a. M. 2009.
- Schröder, L., Urban, H.-J. (Hrsg.), Gute Arbeit. Handlungsfelder für Betriebe, Politik und Gewerkschaften (Ausgabe 2010), Frankfurt a. M. 2010.
- Schrooten, M., Investitionen braucht das Land, in: VDI-Nachrichten, Nr. 4/2014.
- Schui, H., Ptak, R., Blankenburg, S., Bachmann, G./Kotzur, D., Wollt ihr den totalen Markt? Der Neoliberalismus und die extreme Rechte, München 1997.
- Schulmeister, S., Die rechten Verführer und ihre Wegbereiter, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2016, S. 42 ff.
- Schulten, T., WSI-Mindestlohnbericht 2016: anhaltende Entwicklungsdynamik in Europa, WSI-Mitteilungen, Heft 2/2016.
- Sievers, M., Soziale Kluft wie im 19. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau vom 22. Mai. 2015.
- Sievers, M., Kleine Hürden für Firmenerben, in: Frankfurter Rundschau vom 23. September 2016.
- Šik, O., Humane Wirtschaftsdemokratie, Ein Dritter Weg, Hamburg 1979.
- Spoor, E., Übers Sparen und Schuldenmachen, in: Ossietzky. Zweiwochenschrift für Politik/Kultur/Wirtschaft, Heft 11/2015, S. 386f.
- Stiglitz, J., Reform oder Scheidung?, in: Handelsblatt vom 13.9.2016.
- Statistisches Bundesamt (2015), Finanzen und Steuern, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes, FS 14, Reihe 5, 21. August 2015, Vorbemerkungen.
- Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18/Reihe 1.1, Wiesbaden 2015.
- Statistisches Bundesamt, Liste der Extrahaushalte 2016, Wiesbaden 2016.
- Theurer, M., Auf Megafonds achten, in: Frankfurter Rundschau vom 21. September 2016.
- Thom. N., Betriebliches Vorschlagswesen, 5. Aufl., Bern 1996.
- Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2013/2014, Bundestags-Drucksache 18/5210.
- Uehlinger, K., von Allmen, W., Das Handbuch der Erfolgskompetenz. TQM live, Kilchberg (CH) 1999.
- Urban, H.-J. (Hrsg.), ABC zum Neoliberalismus. Von Agenda 2010 bis zu Zumutbarkeit, Hamburg 2006.
- von Weizsäcker, C. C., Verschuldet euch! in: Cicero. Online Magazin für politische Kultur, 10.10., [www.cicero.de//kapital/die-schuldenbremse-ist-nutzlos-verschuldet-euch/46204](http://www.cicero.de//kapital/die-schuldenbremse-ist-nutzlos-verschuldet-euch/46204), S. 2.
- Walterskirchen, E., Langfristige Perspektiven von Keynes und die aktuelle Wirtschaftsentwicklung, in: Chaloupek, G., Marterbauer, M., (Hrsg.), 75 Jahre General Theory of Employment, Interest, and Money (Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien, Bd. 17), Wien 2012, S. 131ff.
- Wagenknecht, S., Wie wir uns vor dem Kapitalismus retten: Reichtum ohne Gier, Frankfurt a. M./New York 2016.
- Wagner, K.-R., (Hrsg.), Mitarbeiterbeteiligung. Visionen für eine Gesellschaft von Teilhabern, Wiesbaden 2002.
- Welter, P., Der Streit um Reinhart/Rogoff in Grafiken, in: Frankfurter Allgemeine Fazit – Das Wirtschaftsblog, 2013, <http://blogs.faz.net/fazit/2013/06/02/der-streit-um-reinhartrogoff-in-grafiken-1953/>, zuletzt abgerufen 14.7.2016.

Wolter, P., Neoliberale Denkfiguren in der Presse: Wie ein Wirtschaftskonzept die Meinungshoheit eroberte. Vom Lambsdorff-Papier zur Agenda 2010 (Diss.), Marburg 2016.

Ziegler, J., Die neuen Herrscher der Welt und ihre globalen Widersacher, München 2005.

Ziegler, J., Ändere die Welt, München 2015.

Zinn, K. G., Zukunftswissen. Die nächsten zehn Jahre im Blick der Politischen Ökonomie, Hamburg 2002

Zinn, K. G., Die Keynesische Alternative, Hamburg 2008.

Zinn, K. G., Zwischenbilanz: Beschleunigte Talfahrt der Realwirtschaft, in: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 12/2008, S. 16ff.

Zinn, K. G., Keynes' Wachstumsskepsis auf lange Sicht. Darstellung und Überlegungen zu ihrer aktuellen Relevanz, in: Kromphardt, J. (Hrsg.), Weiterentwicklung der Keynes'schen Theorie und empirische Analysen, Marburg 2013, S. 75ff.

Zinn K. G., Zeithorizonte des Wirtschaftswachstums und die kurze Sicht der Politik, in: Wilfried Kurtzke, Gunter Quaißer (Hrsg.), Alternative Wirtschaftspolitik – Tro(o)st in Theorie und Praxis, Marburg 2014, S. 215ff.

Zuck, R., Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz, München 1975.

von Zameck, Finanzwissenschaft: Grundlagen der Stabilisierungspolitik, München, Wien 1996.

