Liv Dizinger, Kai Eicker-Wolf (Hg.)

STRUKTURWANDEL IN HESSEN GESTALTEN

Herausforderungen in Industrie und Dienstleistungen



STRUKTURWANDEL IN HESSEN GESTALTEN

Liv Dizinger, Kai Eicker-Wolf (Hg.)

STRUKTURWANDEL IN HESSEN GESTALTEN

Herausforderungen in Industrie und Dienstleistungen



www.buechner-verlag.de

Liv Dizinger, Kai Eicker-Wolf (Hg.) Strukturwandel in Hessen gestalten Herausforderungen in Industrie und Dienstleistungen

ISBN (Print): 78-3-941310-47-6 ISBN (PDF): 978-3-941310-68-1 DOI: 10.14619/978-3-941310-68-1 Erschienen 2016 im Büchner-Verlag

Umschlaggestaltung: Büchner-Verlag



Dieses Werk erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz CC-BY-NC 4.0: https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/. Diese Lizenz erlaubt unter dem Vorbehalt der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium, jedoch nur für nicht kommerzielle Zwecke. Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie, detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über http://dnb.de abrufbar.

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
Wirtschaft und Beschäftigung in Hessen Strukturen und Dynamik	27
Die notwendige Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik Aktive Gestaltung für Gute Arbeit und gegen regionale Ungleichgewichte	43
Innovationspolitik stärkt Mitbestimmung Für die Verbindung technologischer und sozialer Neuerungen	59
Industriepolitik der Zukunft Interview mit Jörg Köhlinger, Bezirksleiter IG Metall-Bezirk Mitte, und Volker Weber, Landesbezirksleiter IG BCE Landesbezirk Hessen-Thüringen	79
Dienstleistungen 4.0 Herausforderungen und politische Gestaltungsoptionen aus gewerkschaftlicher Sicht	89

6 Inhalt

Die Energiewende in Hessen gestalten Für die Umsetzung der Ergebnisse des Energiegipfels Liv Dizinger	97
Nachhaltige sozial-okölogische Mobilität für Hessen	135
Fachkräftemangel in der Pflege Die zentrale strukturpolitische Herausforderung der deutschen Gesundheitswirtschaft	149
Bildung in Deutschland und in Hessen Soziale Diskriminierung durch strukturelle Unterfinanzierung	195
Bildung, Gesundheit, Pflege: Qualität hat ihren Preis Interview mit Jürgen Bothner, Landesbezirksleiter ver.di Hessen und Jochen Nagel, Co-Vorsitzender des GEW-Landesverbandes Hessen	219
Wohnungsnot in Deutschland und die Situation in Hessen Rudolf Martens	235
Aktiver Staat statt »Magerstaat« Ein Umsteuern der deutschen und hessischen Finanzpolitik ist nötig	257
Autorinnen und Autoren	289

Vorwort

Industrie und Dienstleistungen sind in Hessen durch einen tiefgreifenden Wandel geprägt, der massive Auswirkungen auf die Beschäftigten und deren Arbeitswelt hat. Daher kann die wirtschaftliche Entwicklung des Bundeslandes nur in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften. Beschäftigten und Betriebsräten gestaltet werden. In dem vorliegenden Buch werden die Herausforderungen, vor denen Hessen steht, benannt und daraus strukturpolitische Handlungsempfehlungen abgeleitet. Anhand mehrerer Themenbereiche zeigen die Autorinnen und Autoren auf, wie eine zukunftsfähige Dienstleistungs- und Industriepolitik aussehen könnte. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf Hessen, wobei Rahmenbedingungen auf der nationalen und europäischen Ebene berücksichtigt werden. Strukturpolitik wird hier in einem umfassenden Sinne interpretiert: Zum einen als sektorale Strukturpolitik, die anstrebt, die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige zu beeinflussen. Zum anderen als regionale Strukturpolitik, die darauf zielt, die Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit zwischen den Regionen zu reduzieren.

In den jeweiligen Beiträgen werden die Auswirkungen auf die Beschäftigten und deren Arbeitsplätze aufgezeigt und daraus politische Handlungsempfehlungen abgeleitet. Die Schwerpunktbereiche sind der digitale Wandel (der auch als Dienstleistung 4.0 oder Industrie 4.0 bezeichnet wird) und der technische Fortschritt, die Energie- und Verkehrswende, der soziale Wohnungsbau sowie im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen Gesundheit, Pflege und Bildung.

Als strukturpolitische Herausforderungen werden der technische Fortschritt und die Digitalisierung, Klimaveränderungen, der demografische Wandel, Verteilungsgerechtigkeit sowie globale Wanderungsbewegungen und eine zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung genannt. Während Ballungsräume und viele Städte von Zuzug und Wohnungsnot geprägt sind, leiden viele ländliche Gebiete unter Abwanderung und

Schrumpfungsprozessen. Auch ein Anstieg sozialer Ungleichheit und die Krise in der Europäischen Union gehören dazu. Um die künftigen Herausforderungen zu bewältigen, wird für eine Strukturpolitik plädiert, die neben ökonomischer Leistungsfähigkeit soziale Gerechtigkeit und eine größtmögliche Umweltverträglichkeit anstrebt.

Allerdings werden bislang gerade soziale Ziele seitens der hessischen Landesregierung vernachlässigt. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass die hessische Wirtschaftsförderung nicht an soziale Kriterien geknüpft ist. Darüber hinaus wird das Innovationspotenzial der Beschäftigten zu wenig ausgeschöpft und weiter entwickelt.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist eine Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik dringend geboten. Diese sollte sich an einer Strategie für »Gute Arbeit« ausrichten und Mitbestimmung gewährleisten. Um auch in Zukunft eine hohe Wirtschaftskraft zu halten, sollte zudem eine hochwertige Qualität industrieller Güter und Dienstleistungen (»Besserstatt-billiger«-Strategie) angestrebt werden.

Abgelehnt wird ein Strukturwandel, der prioritär dem Markt überlassen wird, weil dieser häufig zu Arbeitsplatzabbau und einer Verschlechterung der Einkommen und Arbeitsbedingungen führt. Den Gegenentwurf hierzu bildet ein staatlich gesteuerter Strukturwandel, der soziale Härten vermeidet und Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in quantitativer und qualitativer Hinsicht fördert. Weil Industrie und Dienstleistungen heutzutage entlang der gesamten Wertschöpfungskette einer Branche sehr eng miteinander verzahnt sind, sollten Cluster-Netzwerke gefördert werden, die beide Bereiche zusammen bringen. Zudem sollten neben technologischen auch soziale Neuerungen gefördert werden.

Damit Hessen im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereich zum Vorreiter wird, braucht es jedoch einen aktiven, handlungsfähigen Staat, der über ausreichend finanziellen Handlungsspielraum verfügt, um öffentliche Investitionen vornehmen zu können.

Verbunden mit der Hoffnung, dass die in diesem Buch behandelten Problembereiche von den politisch Verantwortlichen mit der notwendigen Ernsthaftigkeit angegangen werden, wünsche ich allen Leserinnen und Lesern eine spannende und interessante Lektüre.

Einleitung

Liv Dizinger/Kai Eicker-Wolf

Der vorliegende Sammelband behandelt die zentralen strukturpolitischen Herausforderungen, vor denen das Land Hessen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten steht. Dabei ist der Begriff *Strukturpolitik* hier in seiner traditionellen Bedeutung zu verstehen: Der Bezugspunkt sind hier die wirtschaftlichen Branchen bzw. Tätigkeitsfelder und die regionale Ebene. Es geht sowohl um wirtschaftliche, soziale als auch ökologische Veränderungen und Herausforderungen, auf die die Politik Antworten finden muss.

Neben allgemeinen Ausführungen zur Wirtschaftsstruktur in Hessen werden ausgewählte Bereiche behandelt, die – das sei hier betont – nach *subjektiver* Einschätzung der Herausgeberin und des Herausgebers in den kommenden Jahren von besonderer Relevanz sein werden. Auf die meisten dieser Politikfelder hat das Land einen direkten Einfluss. Zu bedenken ist darüber hinaus, dass die Landesregierung über den Bundesrat auch ein politischer Akteur auf der Bundesebene ist. Und alle im Landtag vertretenen Parteien sind natürlich auch an der politischen Meinungs- und Willensbildung in ihren politischen Zusammenhängen auf der Bundesebene beteiligt.

Viele Ökonomen – aber auch zahlreiche Politiker und insbesondere das Unternehmerlager und seine Interessenverbände – stehen einer aktiven Strukturpolitik, staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozess und der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand skeptisch gegenüber. Diese Skepsis gründet auf der Vorstellung, dass freie Marktund Wettbewerbsprozesse anderen Formen der wirtschaftlichen Koordination grundsätzlich überlegen seien. Zuordnung und Verteilung von Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen sollten so weit wie möglich dezentral über den Markt erfolgen, die zentralen Koordinationsinstrumente sind dabei freie Marktpreise.

Staatliche Interventionen in das Marktgeschehen werden aus dieser marktoptimistischen Sicht als störend angesehen, da die Lenkungsfunktion der Marktpreise dann nicht mehr optimal funktioniere: Die zur Verfügung stehenden Ressourcen würden nicht mehr ihre bestmögliche Verwendung finden. Auf die Spitze getrieben wird diese Vorstellung durch das Bild der so genannten *Interventionsspirale*: Ein erster staatlicher Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen, so die These, ziehe immer weitere und ausgedehnte Folgeeingriffe nach sich, und der Wirtschaftsprozess werde folglich immer ineffizienter.

Diesen kurz skizzierten Vorstellungen ist das vorliegende Buch nicht verpflichtet, da wir möglichst freie und unregulierte Märkte nicht als grundsätzlich überlegene Instrumente zur Abstimmung wirtschaftlicher Prozesse ansehen. Vielmehr plädieren wir – und dies wird im Folgenden auch in Grundzügen begründet – für einen pragmatischen Ansatz: Märkten wird durchaus eine zentrale gesellschaftliche Steuerungsfunktion zugebilligt – allerdings werden Markt und Wettbewerb als Regulierungsformen sozialen Lebens (Pirker 2004) aufgefasst, die nicht generell als bestmögliche Koordinierungsmechanismen begriffen werden können. Unter anderem liefern allgemeine Überlegungen zum Marktversagen und zur besonderen Stellung bestimmter Märkte (z. B. dem Arbeitsmarkt) Argumente für staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. Neben dem Markt werden staatliche Interventionen, starke Regulierungen und in vielen Bereichen eine umfangreiche direkte Betätigung der öffentlichen Hand als legitim bewertet.

Für markt- und wettbewerbsoptimistische Politikempfehlungen gibt es vor allem zwei wesentliche theoretische Bezugspunkte, dies ist zum einen die Neoklassische Theorie und zum anderen die Wettbewerbstheorie von Friedrich August Hayek. Mit den Grundlagen dieser beiden Theorieströmungen wollen wir uns zumindest kurz auseinandersetzen.

Die Grundlagen der Neoklassischen Theorie sind in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entwickelt worden. Die Modellannahmen der Neoklassik werden mit Blick auf ein mögliches gesamtwirtschaftliches Ergebnis so gewählt, dass dieses optimal ausfällt – dabei sind diese Annahmen aber vollkommen unrealistisch. So wird unterstellt, dass eine bestimmte Ressourcenausstattung gegeben ist und auf den Märkten sehr viele kleine Anbieter und Nachfrager agieren, von denen jeder einzelne keinen Einfluss auf die Höhe der Preise nehmen kann. Diese Akteure (Unternehmen und Haushalte) kennen alle verfügbaren Informatio-

nen – und zwar über Gegenwart und Zukunft –, handeln rational gemäß ihrer Präferenzen,¹ sind unbegrenzt mobil und können unendlich schnell reagieren.² Die gehandelten Güter sind homogen, Marktzutritt und Marktaustritt verursachen keine Kosten. Der Mensch in der Modellwelt der Neoklassik ist der so genannte *Homo oeconomicus*, der nur ein Ziel hat: seinen persönlichen Nutzen gemäß seiner Präferenzen zu maximieren. Faktisch unterstellt die Neoklassik damit, dass Menschen wie Computer agieren und handeln – und dies auf Grundlage und unter Kenntnis aller verfügbaren Informationen, die es auf der Welt gibt.

Im Falle vollkommen flexibler Preise stellt sich unter den genannten Voraussetzungen – dem so genannten vollkommenen Wettbewerb – ein allgemeines Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ein: Grundsätzlich knappe Ressourcen werden über Kosten-Nutzen-Kalküle seitens der Akteure und ihren daraus resultierenden Handlungen auf dem Markt am effizientesten miteinander kombiniert. Übersteigt das Angebot die Nachfrage, dann muss der Preis sinken, um ein Gleichgewicht zu erreichen – und umgekehrt steigt der Preis, wenn die Nachfrage höher als das Angebot ausfällt. Eingriffe in das Marktgeschehen können diesen Mechanismus stören, woraus Ineffizienz resultiert, wie Neoklassiker besonders gerne am Beispiel des Arbeitsmarktes demonstrieren: Setzen die Gewerkschaften einen zu hohen Lohn durch, dann werden die Unternehmen zu wenig Arbeit nachfragen, und das Arbeitsangebot ist zu hoch. Käme der Marktmechanismus zur Wirkung, dann würde der Preis für Arbeit sinken, und infolge dessen das Arbeitsangebot zurückgehen und die Arbeitsnachfrage steigen, bis ein Gleichgewichtszustand erreicht wäre. Die Neoklassik ist eine der wesentlichen Grundlagen der so genannten Laissez-faire-Idee: Der Staat soll sich so weit wie möglich aus dem Wirtschaftsgeschehen heraushalten, um das bestmögliche Marktergebnis zu erreichen.

Gegen die Neoklassik und ihre Modellbildung sind zahlreiche Einwände formuliert worden³ – wir wollen uns im Folgenden vor allem mit

¹ Im ökonomischen Sinne bedeutet Präferenz die Vorliebe für eine bestimmte Ware oder die subjektive Bewertung von verschiedenen Waren oder Güterbündeln.

² Einführungen in das Theoriegebäude der Neoklassik liefern zahllose volkswirtschaftliche Lehrbücher. Eine empfehlenswerte, umfassende und vor allem kritische Einführung ist zu finden in Heine/Herr (2002).

³ Eine sehr ausführliche und grundlegende Auseinandersetzung mit der Neoklassik, die hier aus Platzgründen nicht erfolgen kann, liefert Ötsch (2009).

den handlungstheoretischen Überlegungen der Neoklassik auseinandersetzen. Ein zentraler Mangel der Neoklassik ist dabei aus unserer Sicht das Ignorieren von Zeit – das heißt sie geht vollkommen über die Tatsache hinweg, dass Zeit eine wesentliche Rolle für ökonomisches Handeln spielt. Der Faktor Zeit ist für die Neoklassische Theorie deshalb keine relevante Größe, weil die handelnden Akteure über vollständige Informationen verfügen: Sie sind wie bereits ausgeführt über alles informiert, was in Gegenwart und Zukunft passiert, und sie können unendlich schnell reagieren. Überzeugend ist eine solche Perspektive allerdings nicht, denn tatsächlich dürfte niemand bestreiten, dass Menschen die Zukunft unbekannt ist – das heißt ihnen fehlen wichtige Informationen –, und dass sie folglich ihre Entscheidungen immer vor dem Hintergrund einer gewissen Unsicherheit treffen müssen. Diese Unsicherheit beinhaltet dann etwa im Falle von unternehmerischen Entscheidungen die Möglichkeit, dass eine Investition fehlschlagen kann.

Dabei darf Unsicherheit nicht mit *Risiko* verwechselt werden: Während über Risiken aufgrund von Beobachtungen in der Vergangenheit Wahrscheinlichkeitsaussagen gemacht werden können, sagt der Begriff Unsicherheit, dass Entscheidungen und daraus resultierende Handlungen vor dem Hintergrund einer unbekannten Zukunft erfolgen. So sind etwa für die Investitionsentscheidung eines Unternehmens die *erwarteten* Gewinne – neben dem Zinssatz⁴ – ein zentraler Entscheidungsparameter. Die Gewinnerwartungen sind – anders als von der Neoklassik unterstellt – keine sicher zu kalkulierende Größe, da Investoren die Zukunft nicht kennen. Gleichwohl versuchen sie natürlich so gut es geht abzuschätzen, wie hoch ihr Gewinn ausfallen wird, und in diesem Rahmen werden sie Wahrscheinlichkeitsüberlegungen anstellen.⁵

Auch wenn davon auszugehen ist, dass ökonomische Prozesse aufgrund einer unbekannten Zukunft nicht determiniert sind, folgt daraus

⁴ Der Zinssatz ist für Unternehmen im Rahmen von Investitionsentscheidungen aus zwei Gründen von Bedeutung: Wenn Unternehmen sich Geld zur Finanzierung von Investitionen leihen müssen, dann müssen die erwarteten Profite zumindest so hoch ausfallen, dass sie die Zinszahlungen decken. Falls das Unternehmen zur Finanzierung seiner in Frage stehenden Investition über Eigenmittel in ausreichender Höhe verfügt, kann es das Geld grundsätzlich auch für eine Finanzinvestition verwenden – es wird die Finanzinvestition vorziehen, wenn die Zinseinnahmen hieraus höher ausfallen als die zu erwartenden Profite aus der Unternehmensinvestition.

⁵ Eine Investitionstheorie, die die hier genannten Punkte berücksichtigt, hat der Postkeynesianer Minsky (1990) entworfen.

kein handlungstheoretischer Nihilismus. Vielmehr führen Gewohnheiten, Konventionen, Normierungen, Regulierungen usw. zu Extrapolationen, d.h. das Erwartungen aufgrund vergangener Erfahrungen und/ oder von gesellschaftlich verankerten und allgemein akzeptierten Regelungen stabilisiert werden. So wird die Vorstellung von Kontinuität und die Illusion einer subjektiven Erwartungssicherheit erzeugt, auf deren Grundlage dann gehandelt wird. In wirtschaftlich ruhigen und stabilen Zeiten bildet sich auf dieser Basis eine bedingte Stabilität heraus und die Erwartungsbildung erscheint als sich selbst erfüllende Prophezeiung: Wachsendes Vertrauen in die zukünftige Entwicklung auf Basis von ökonomischem Erfolg führt dazu, dass auf Basis der Vergangenheit positive Erwartungen in die Zukunft fortgeschrieben werden und sich auch erfüllen. Tatsächlich aber kann das Vertrauen in die Illusion der Erwartungssicherheit zerstört werden und dadurch die subjektiv empfundene Unsicherheit wachsen - wodurch es zu einer Destabilisierung des Erwartungsbildungsprozesses kommen kann.

Für wirtschaftliche Prozesse sind deshalb nicht nur rein ökonomische Sachverhalte – etwa das Streben nach einem möglichst hohen Profit – ausschlaggebend, und ökonomisches Handeln erfolgt auch nicht individualistisch und isoliert, sondern interaktiv und gesellschaftlich. Akteure agieren nicht einfach nur an ihrem Nutzen orientiert, sondern in ökonomisch, sozial und politisch bestimmten Handlungszusammenhängen. Gerade letzteres wird im Rahmen der neoklassischen Modellwelt aber nicht berücksichtigt: moralische, rechtliche, politische und historische Sachverhalte werden vollkommen ausgeklammert.⁶

Trotz der aufgeführten Mängel wurde die Neoklassik schnell zur führenden und hauptsächlich gelehrten Wirtschaftstheorie, und die meisten Ökonomen orientierten sich im Rahmen ihrer Politikempfehlungen an ihr. Erst die Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929 ff. erschütterte das Vertrauen in die Selbstregulierungsfähigkeit von Marktwirtschaften, und diese Krise stand auch für das Scheitern der Laissez-faire-Idee und der neoklassischen Modellannahmen: Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, zunehmende staatliche Regulierungen und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates prägten die nach dem zweiten Weltkrieg. Die Rückkehr der wirtschaftlichen Insta-

⁶ Siehe hierzu in Abgrenzung zur Position der Neoklassik die methodischen Überlegungen zum Postkeynesianismus in Eicker-Wolf (2001) und Eicker-Wolf/Limbers (2004).

bilität und das Ende der Vollbeschäftigungsjahre führten ab Mitte der 1970er Jahre dann allerdings dazu, dass die Neoklassik wieder verstärkt an Bedeutung gewann, und heute eine der wesentlichen Grundlagen für eine marktoptimistische Sicht liefert. Neben der Neoklassischen Theorie sind die Arbeiten Friedrich August Hayeks⁷ der zweite wesentliche Bezugspunkt für die Forderung von möglichst uneingeschränkten Marktprozessen. Hayek ist neben *Milton Friedman*⁸ der wohl prominenteste Vertreter des *Neoliberalismus*.⁹

Nach dem zweiten Weltkrieg formiert sich mit dem Neoliberalismus eine neue Strömung des ökonomischen Denkens, die auf eine Wiederbelebung der liberalen Wirtschaftstheorie abzielt. In Abgrenzung zum alten Liberalismus bezeichnen die Vertreter dieses Anliegens ihr ökonomisches Programm als *neoliberal*. Dieses übt vor allem an der Idee des Laissez-faire Kritik und betont die ordnende Funktion des Staates für die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus. Daneben eint alle neoliberalen Ökonomen eine skeptische Haltung gegenüber einer aktiven Konjunktursteuerung durch die öffentliche Hand und die grundsätzliche Kritik am Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Eine prägnante Zusammenfassung der Ziele des Neoliberalismus hat Hayek bereits 1944 in seiner politisch motivierten Schrift *Der Weg zur Knechtschaft* formuliert:

»Der Liberalismus lehrt, daß wir den bestmöglichen Gebrauch von den Kräften des Wettbewerbs machen sollen, um die Wirtschaftsaktivität der Individuen aufeinander abzustimmen, er lehrt aber nicht, daß wir die Dinge sich selber überlassen sollen. Er beruht auf der Überzeugung, daß dort, wo ein echter Leistungswettbewerb möglich ist, diese Methode der Wirtschaftssteuerung jeder anderen überlegen ist. Er leugnet nicht, sondern legt sogar

⁷ Für einen kurzen Überblick über Leben und Werk Hayeks z.B. Horn (2013).

⁸ Friedman ist vor allem bekannt für seine geldpolitischen Arbeiten, er gilt als Begründer des Monetarismus. Anders als Hayek, der sich klar von der Neoklassik distanziert, stehen die Arbeiten von Friedman in der Tradition der neoklassischen Modellbildung. Gleichwohl sind sich die wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen von Hayek und Friedman in vielen Punkten ähnlich, dies gilt insbesondere für die Einschätzung von Marktprozessen und die konkreten Anforderungen an die Wettbewerbspolitik. Seine wirtschaftsliberalen Vorstellungen hat Friedman im Jahr 1962 ausführlich in seinem Buch Kapitalismus und Freiheit dargestellt (Friedman 2011).

⁹ Zur Einführung in den Neoliberalismus Thomasberger (2012) und Biebricher (2012). Inwieweit neoliberales Denken jenseits ökonomischer Debatten gesellschaftlich verankert und handlungsleitend ist, wird von Schreiber (2015) herausgearbeitet.

¹⁰ Thomasberger spricht pointiert davon, dass an die Stelle des Laissez-faire die »Planung zum Zwecke des Wettbewerbs« tritt (Thomasberger 2012: 23 f.).

besonderen Nachdruck darauf, daß ein sorgfältig durchdachter rechtlicher Rahmen die Vorbedingung für ein ersprießliches Funktionieren der Konkurrenz ist und daß sowohl die jetzigen wie die früheren Rechtsnormen von Vollkommenheit weit entfernt sind. Der Liberalismus leugnet auch nicht, daß wir dort, wo die Bedingungen für einen echten Leistungswettbewerb nicht geschaffen werden können, zu anderen Methoden der Wirtschaftssteuerung greifen müssen. Er lehnt es jedoch ab, den Wettbewerb durch schlechtere Methoden der Ordnung des Wirtschaftslebens zu ersetzen. Er hält die Konkurrenz nicht allein deshalb für überlegen, weil sie in den meisten Fällen die wirksamste Methode ist, die wir kennen, sondern vor allem deshalb, weil sie die einzige Methode ist, die uns gestattet, unsere wirtschaftliche Tätigkeit ohne einen zwangsweise oder willkürlichen Eingriff der Behörden zu koordinieren. In Wahrheit ist es eines der Hauptargumente zugunsten der freien Konkurrenz, daß sie eine bewußte Wirtschaftslenkung überflüssig macht und den Individuen die Entscheidung überläßt, ob die Aussichten in einem besonderen Erwerbszweig groß genug sind, um die damit verbundenen Nachteile und Risiken zu kompensieren.« (Hayek 1994: 58 f.)

Mit seinen markt- und wettbewerbstheoretischen Vorstellungen setzt sich Hayek vom neoklassischen Marktmodell ab – er sieht den Wettbewerb als *Entdeckungsverfahren*: Der Wettbewerb sei ein im Vorhinein nicht bestimmbarer dynamischer Prozess, dessen Ergebnisse zwangsläufig offen sind – ansonsten könne er seine Dynamik gar nicht entfalten. In der neoklassischen Modellwelt, kommt nach Einschätzung von Hayek die Tätigkeit des Wettbewerbs überhaupt nicht zum Tragen:

»Was ich gesagt habe, sollte aber ausreichen, um die Absurdität des gebräuchlichen Vorgehens aufzuzeigen, das von einer Situation ausgeht, in der alle wesentlichen Umstände als bekannt vorausgesetzt sind – einem Zustand, den die Theorie merkwürdigerweise vollkommenen Wettbewerb nennt, in dem aber für die Tätigkeit, die wir Wettbewerb nennen, keine Gelegenheit mehr besteht, und von der vielmehr vorausgesetzt wird, daß sie ihre Funktion bereits erfüllt hat.« (Hayek 1969: 254, Hervorhebungen im Original)

Der Wettbewerb, so Hayek, habe die Aufgabe, die Verwertung von verstreutem Wissen zu ermöglichen – entscheidend sei dabei der flexible Preismechanismus, der dezentrales Wissen zusammenführt und koordiniert sowie neues Wissen entstehen lässt. Hayek definiert Wettbewerb als ein Verfahren zur Entdeckung von Tatsachen, »die ohne sein Bestehen entweder unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden würden« (ebd.: 249).

In Hinblick auf die Rolle Staates im allgemeinen und die Aufgaben der Wettbewerbspolitik im Besonderen unterscheiden sich neoliberale Ökonomen zum Teil deutlich voneinander. Kovlev (2013) zeigt dies anhand von vier neoliberalen Ökonomen – darunter Hayek – beispielhaft auf. Zwar plädieren Neoliberale grundsätzlich für eine regelbasierte Politik. Während aber etwa der Begründer des Ordoliberalismus, Walter Eucken, in der privaten Macht eine Gefahr für den Wettbewerb sieht und sich am neoklassischen Leitbild des vollkommenen Wettbewerbs mit seinen vielen Akteuren orientiert, steht Hayek im Gegensatz zu Eucken einer staatlichen Monopolaufsicht skeptisch gegenüber. Bei Hayek weist die Wettbewerbspolitik einen negativen Charakter auf: Genau wie Milton Friedman (2011: 162) plädiert er lediglich dafür, dass es auf Märkten keine Zutrittsbarrieren geben solle, da Monopole dann auf Dauer aufgrund von Wettbewerbern, die durch hohe Gewinnaussichten auf den Markt gelockt würden, nicht stabil sein könnten. Eng verbunden sind Hayeks Vorstellungen vom Wettbewerb mit der Idee der spontanen Ordnung:

»An die Stelle der Wettbewerbsordnung tritt als freiheitlicher Referenzpunkt das Konzept der spontanen Ordnung. Darunter ist eine Ordnung zu verstehen, welche unkontrolliert aus den Handlungen der Individuen entsteht, die zwar durch (bewusste oder unbewusste) Regeln koordiniert werden, die Individuen sich dabei aber des Ordnungszusammenhangs nur selten bewusst sind, weswegen sie Hayek auch Handlungsordnung nennt. Das Zwillingskonzept der spontanen Ordnung, der Prozess der kulturellen Evolution, bildet über den Mechanismus der Gruppenselektion die Regeln für den Rahmen im Zeitablauf heraus, so dass der Staat nicht mehr als aktiver Regelsetzer auftreten muss.« (Kovlev 2012: 34 f., Hervorhebungen im Original)

Hayek wendet sich strikt gegen staatliche Interventionen in das Marktgeschehen und gegen eine Politik, die bewusst gestalten will. Marktsystem und Privateigentum sind für Hayek gleichsam Gipfel und Endpunkt der menschlichen Entwicklung.

Gegen Hayeks Marktlehre sind zahlreiche Einwände formuliert worden. So weist Ptak (2007), der auch eine gute Zusammenfassung der theoretischen Vorstellungen Hayeks liefert, darauf hin, dass dessen Theorie totalitäre Züge¹¹ aufweist: Marktwirtschaftliche Prozesse würden

¹¹ Zu einer ähnlichen und zu Recht polemisch formulierten Einschätzung gelangt Ötsch: »Oberhalb DES MARKTES darf es nach Hayek keine regulierende Instanz geben. DER MARKT besitzt die Eigenschaft einer Hyper-Intelligenz, der sich alle zu unterwerfen ha-

von Hayek zum Steuerungsprinzip zivilisatorischer Prozesse überhöht, anstatt diese als durch Menschen geschaffene Institutionen zu begreifen (ebd.: 48 ff.). So sei es falsch wie Hayek zu unterstellen, dass Wissen allein über Märkte erzeugt wird - vielmehr dürften, so Ptak, unterschiedliche Formen der Kooperation inner- und außerhalb von Marktbeziehungen in diesem Zusammenhang eine wesentlich größere gesellschaftliche Rolle spielen. Ein weiterer Kritikpunkt von Ptak bezieht sich auf das Freiheitsverständnis von Hayek, dass dieser mit den meisten Vertretern des Neoliberalismus teilt: Das Problem ökonomischer Macht und die materiellen Voraussetzungen zur Entfaltung persönlicher Freiheit werden ausgeblendet (ebd.: 64). Auch Hayeks Behauptung, dass Wettbewerb und Privateigentum der Höhepunkt der kulturellen Evolution sei, ist nicht haltbar und verstrickt ihn in einen Widerspruch: So warnt Hayek auf der einen Seite vor der »Anmaßung von Wissen« (Hayek 1973), und behauptet auf der anderen Seite, dass ein in seinem Sinne ausgestaltetes Wettbewerbssystem der Höhepunkt der Evolution ist. Woher aber nimmt Hayek das Wissen, dass sich in Zukunft nicht weitere Wirtschaftsordnungen herausbilden, die seinem Idealbild überlegen sind (Reef 2010: 364)?

Insgesamt, so muss hier festgehalten werden, sind die beiden zentralen Theorien zur Begründung einer weitgehenden Steuerung wirtschaftlicher Aktivitäten durch möglichst deregulierte Marktprozesse nicht überzeugend. Damit wollen wir gar nicht bestreiten, dass Marktprozesse, zum Beispiel durch Prozess- und Produktinnovationen, wichtige Funktionen erfüllen. Wir sind jedoch der Auffassung, dass (unregulierte) Marktprozesse wichtige gesellschaftliche und auch wirtschaftliche Ziele – etwa aufgrund der Ungleichverteilung von Ausgangsbedingungen – nicht erfüllen können. Vielmehr spielen Regulierungen – etwa mit Blick auf die Stabilisierung von Erwartungen – eine positive ökonomische Rolle, und die öffentliche Hand ist in vielen Bereichen als ökonomischer Akteur privaten Anbietern überlegen.

Im Gegensatz zu markteuphorischen Ansätzen, die staatliche Regulierungen und Interventionen sowie die direkte wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand ablehnen, lässt sich eine aktive staatliche Strukturpolitik und die direkte Bereitstellung zahlreicher öffentlicher

ben. [...] Jeder Diskurs über DEN MARKT wird von Hayek zum Unsinn erklärt. Er stellt eine »verhängnisvolle Anmaßung« dar. « (Ötsch 2009: 77, Hervorhebungen im Original)

Leistungen gut begründen. So liefert die Theorie öffentlicher Güter¹² vor dem Hintergrund des Klimawandels wichtige Argumente, um aufgrund positiver externer Effekte durch den Staat eine aktive und lenkende Energiepolitik zu betreiben. Und gesellschaftlich zentrale soziale Dienstleistungen wie Erziehung und Bildung oder Gesundheit und Pflege weisen Informationsmängel (Fritsch 2011) auf, was zumindest starke staatliche Regulierungen erfordert.¹³

Damit kommen wir zum Aufbau des Buchs, das mehrere Ziele verfolgt: Es soll eine Bestandsaufnahme der hessischen Strukturpolitik liefern sowie zukünftige Herausforderungen und daraus abgeleitete Handlungsfelder – insbesondere für die Landespolitik – aufzeigen.

Eine zentrale Voraussetzung, um den strukturellen Wandel eines Bundeslandes durch die Landespolitik zu gestalten, ist eine genaue Kenntnis über dessen Wirtschaft und Beschäftigung. In dem ersten Beitrag geben Liv Dizinger und Kai Eicker-Wolf daher einen Überblick über die Wirtschaft und Beschäftigung in Hessen und zeigen Ansatzpunkte für eine aktiv gestaltende Strukturpolitik auf. In dem Beitrag wird herausgearbeitet, dass Industrie und Dienstleistungen durch einen fortwährenden Wandel geprägt sind, der massive Auswirkungen auf die Beschäftigten und deren Arbeitsplätze hat. Ein Kennzeichen des Wandels ist die zunehmende Verflechtung von Industrie und Dienstleistungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die hessische Wertschöpfung wird inzwischen insbesondere durch die unternehmensnahen Dienstleistungen in Verbindung mit dem verarbeitenden Gewerbe geprägt, weniger durch die personenbezogenen Dienstleistungen. Ferner werden in dem Beitrag die starken regionalen Ungleichgewichte in Hessen beschrieben. Das Bundesland gilt als sehr wirtschaftsstark, was insbesondere auf den südlichen Landesteil und das Rhein-Main-Gebiet zurückzuführen ist. Dagegen sind viele ländliche Gebiete in Mittel- und Nordhessen wirtschaftlich weniger entwickelt. Trotz seiner Wirtschaftsstärke ist das

¹² Siehe z.B. Scherf (2009: 68 ff.).

¹³ Im Gesundheitsbereich sind die Patienten als Nachfrager in der Regel nicht in der Lage, die Qualität der erbrachten Leistung weder vor noch nach ihrer Erbringung einzuschätzen: Der Patient kann in der Regel die Richtigkeit und Sorgfalt der Diagnose des Arztes nicht beurteilen, und er kann auch nicht ermessen, ob die vom Arzt vorgeschlagene Therapie sinnvoll ist (Fritsch 2011: 258 f.). Und im Bildungsbereich sind Kinder als direkte Nachfrager von Erziehungs- und Bildungsdienstleistungen aufgrund ihres Alters nicht in der Lage, deren Nutzen zu erkennen (ebd.: 268 f.).

Bundesland zudem durch einen großen und verfestigten Niedriglohnsektor gekennzeichnet. Das Tariftreue- und Vergabegesetz der Landesregierung, so lautet ein Fazit des ersten Beitrags, ist kaum in der Lage, Lohnunterbietung und miserable Arbeitsbedingungen bei der öffentliche Auftragsvergabe zu verhindern.

Im zweiten Beitrag des Buchs beleuchtet Liv Dizinger, was unter sektoraler und regionaler Strukturpolitik zu verstehen ist. Während die sektorale Strukturpolitik anstrebt, die Entwicklung einzelner Wirtschaftszweige zu beeinflussen, zielt die regionale Strukturpolitik darauf, die Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit zwischen den Regionen abzubauen. Im Anschluss daran wird die regionale Strukturpolitik im Rahmen der EU-Förderperiode 2014–2020 erläutert. In diesem Zusammenhang wird für eine Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik plädiert und zwar dahingehend, dass soziale Ziele stärker berücksichtigt werden. Zudem wird angeregt, eine Strategie für »Gute Arbeit« in der Strukturpolitik zu verankern. Bei der Vergabe von Fördermitteln sollten demzufolge nur solche Unternehmen begünstigt werden, die Tarifverträge einhalten, den gesetzlichen Mindestlohn zahlen sowie Leiharbeit, Mini-Jobs und Befristungen deutlich reduzieren. In dem Beitrag zeigt die Autorin auf, wie dies konkret in Hessen umgesetzt werden könnte. Um wirtschaftliche Ungleichgewichte in Hessen zu reduzieren, wird sich zudem dafür ausgesprochen, die Fördermittel prioritär in wirtschaftlich benachteiligten Gebieten einzusetzen. Der Titel des Beitrags lautet: Die notwendige Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik: Aktive Gestaltung für Gute Arbeit und gegen regionale Ungleichgewichte.

Weil die Innovationspolitik, Forschungs- und Technologieförderung ein zentrales Element der Strukturpolitik ist, steht diese im Zentrum des dritten Beitrags. Dieser steht unter dem Titel: Innovationspolitik stärkt Mitbestimmung: Für die Verbindung technologischer und sozialer Neuerungen. Ein zentrales innovationspolitisches Konzept und damit die Basis für die regionale Strukturpolitik ist die »Hessische Innovationsstrategie 2020«. Nach dem Motto »Stärkung der Stärken« zielt die hessische Innovationspolitik darauf, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Standorten zu steigern. Um dieses Ziel zu erreichen, werden vorrangig ökonomisch verwertbare Technologiefelder gefördert. Die Autorin Liv Dizinger arbeitet in dem Beitrag heraus, dass hierbei Konzepte vernachlässigt werden, die die Innovationspotenziale der Beschäftigten und Betriebsräte nutzen und voran bringen. Als Alternative hierzu wird

dafür plädiert, einen umfassenden Innovationsbegriff zu verwenden, der sowohl technologische als auch soziale Neuerungen umfasst und die Beschäftigten und Betriebsräte als zentrale Träger von Innovationen miteinbezieht. Da die Förderung von Clusternetzwerken ein Schwerpunkt der hessischen Innovationspolitik ist, werden an diesem Beispiel Ansätze aufgezeigt, wie diese entsprechend weiter entwickelt werden kann.

Eine zentrale Herausforderung, die Industrie und Dienstleistungen in den nächsten Jahren prägen wird, ist der digitale Wandel. Dieser Wandel ist so tiefgreifend, dass von einer vierten industriellen Revolution gesprochen wird. In einem Interview erläutern Jörg Köhlinger, Leiter des IG Metall-Bezirks Mitte, und Volker Weber, Leiter des Landesbezirks IG BCE Hessen-Thüringen, was unter Industrie 4.0 zu verstehen ist und welche Folgen sich daraus für die Industriepolitik der Zukunft ergeben. Ein zentrales Merkmal von Industrie 4.0 ist die umfassende Vernetzung der Produktion. Diese hat massive Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitswelt und Qualifizierung. Gefordert wird daher eine »Plattform 4.0 Hessen«, die Politik, Arbeitgeber, Wissenschaft, Betriebsräte und Gewerkschaften zusammen bringt, um die Herausforderungen, die sich aus Industrie 4.0 ergeben, gemeinsam in Angriff zu nehmen. Die Gewerkschafter zeigen in dem Interview auf, wie eine zukunftsfähige Industriepolitik, die die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stärker berücksichtigt, in Hessen gestaltet sein müsste.

Der digitale Wandel wird jedoch nicht nur die industrielle Produktion, sondern auch die Dienstleistungen massiv verändern. Daher ist der nächste Beitrag Dienstleistungen 4.0 – Herausforderungen und politische Gestaltungsoptionen aus gewerkschaftlicher Sicht betitelt. Anhand konkreter Beispiele aus dem Dienstleistungsbereich behandelt Martin Beckmann, Gewerkschaftssekretär beim Ver.di-Hauptvorstand in der Abteilung Politik und Planung, in seinem Beitrag die Chancen und Risiken der Digitalisierung. Es besteht die Gefahr, dass ein großer Teil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich künftig durch Maschinen, Roboter und Computer ersetzt wird. Auch die zunehmende Flexibilität kann eine Belastung für die Beschäftigten sein. Daraus leitet Beckmann ab, dass nicht nur die technologischen Folgen, sondern auch die Auswirkungen auf Beschäftigten und Betriebsräten gestaltet werden müssen. Als zentrale Leitbilder, an denen sich die hessische Strukturpolitik orientie-

ren sollte, nennt er »Gute Arbeit«, Mitbestimmung, Datenschutz sowie eine hochwertige Qualität von Dienstleistungen.

Neben der Digitalisierung ist eine zentrale Herausforderungen, mit der sich die Landespolitik auseinandersetzen muss, der Klimawandel und steigende Umweltbelastungen. Mit dem Energiegipfel wurde auf Initiative des DGB ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die energiepolitischen Ziele und Handlungsfelder hergestellt. Daher fordert Liv Dizinger in ihrem Beitrag: Die Energiewende in Hessen gestalten - Für die Umsetzung der Ergebnisse des Energiegipfels. Anhand statistischer Daten zum hessischen Energieverbrauch und zur Energieerzeugung hinterfragt Dizinger, ob die Ergebnisse des Gipfels erreicht werden können. Hierbei wird sowohl auf landes- als auch auf bundespolitische Rahmenbedingungen eingegangen. Mit der Energiewende ist ein Strukturwandel eingeleitet worden, der massive Auswirkungen auf Beschäftigung und Wirtschaft hat. Während die Gewinner des Umstiegs insbesondere diejenigen Unternehmen sind, die im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz tätig sind, gilt die energieintensive Industrie als Verlierer. In dem Beitrag werden Ansatzpunkte auf Landesebene – wie beispielsweise Strategien zur Steigerung der Energieeffizienz – aufgezeigt, die dazu beitragen, die Energiewende voran zu bringen. Am Schluss des Beitrags geht die Autorin auf Anforderungen an die Gestaltung eines zukunftsfähigen Strommarktsystems ein.

Die Schaffung eines sozialen Anforderungen genügenden und nachhaltigen Mobilitätsmodells verlangt nach Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehr, zur Verkehrsverlagerung auf umweltverträgliche Verkehrsmittel und zu deren Optimierung und Effizienzsteigerung – das ist die These des Beitrags von Christian Axnick Nachhaltige sozial-ökologische Mobilität für Hessen. Er zeigt auf, vor welchen Problemen wir dabei stehen und skizziert einige Möglichkeiten, den anstehenden Strukturwandel im Verkehrsbereich unter Maßgabe sozialer und ökologischer Kriterien erfolgreich zu gestalten.

Im Dienstleistungssektor bestehen große Herausforderungen vor allem bei den *personenbezogenen* Dienstleistungen, bei denen es sich um Dienstleistungen handelt, die an oder mit Personen vollzogen werden. Probleme bestehen in Deutschland insbesondere in den beiden Bereichen Gesundheit und Pflege sowie Erziehung und Bildung.

Im Bereich Gesundheit und Pflege bringt der demografische Wandel für die Gesellschaft in den kommenden Jahren große Veränderungen mit sich: Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung wird deutlich wachsen. Damit einhergehen wird eine Zunahme der Zahl derjenigen Menschen, die auf Gesundheits- und Pflegeleistungen angewiesen sind. In seinem Beitrag Fachkräftemangel in der Pflege – Die zentrale strukturpolitische Herausforderung der deutschen Gesundheitswirtschaft arbeitet Kai Eicker-Wolf heraus, dass sowohl die Pflege im Krankenhaus als auch im (Alten-)Pflegebereich durch eine hohe Arbeitsbelastung gekennzeichnet ist. Diese Arbeitsbedingungen gehen mit einer Gefahr für die Patientenversorgung einher - eine sachgerechte Pflege ist aufgrund des Personalmangels häufig nicht möglich. Auch die notwendige Zuwendung zu den Patienten bleibt unter diesen Bedingungen in der Regel auf der Strecke. Ausgehend von dieser Situation wird sich die Lage in den nächsten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung dramatisch verschlechtern: Nach einschlägigen Modellrechnungen ist mit einem hohen Fach- und Arbeitskräftemangel im Gesundheitsund Pflegesystem zu rechnen, und dies gilt neben den Pflegeberufen auch für Ärztinnen und Ärzte. Hochproblematisch ist dabei, dass die Einkommen von Beschäftigten in Pflegeberufen trotz hoher Belastung unterdurchschnittlich ausfällt, dies gilt ganz besonders für die Altenpflege. Entscheidend für die zukünftige Entwicklung der Beschäftigung im gesamten Pflegebereich dürfte nach Einschätzung des Autors sein, wie sich die Verdienstmöglichkeiten hier bzw. in anderen Arbeitsmarktsegmenten entwickeln werden. Eine deutlich bessere Bezahlung würde wahrscheinlich zu einem höheren Beschäftigungsangebot führen, mehr tatsächlich Beschäftigte in der Pflege würden die Arbeitsbedingungen verbessern und damit dieses Berufsfeld attraktiver machen, da Stress und Hetze abnehmen und so die Arbeitszufriedenheit erhöht werden würde.

Mit dem zweiten zentralen Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen, dem Bildungsbereich, setzten sich Kai Eicker-Wolf und Gunter Quaißer unter dem Titel »Bildung in Deutschland und in Hessen: Soziale Diskriminierung durch strukturelle Unterfinanzierung« auseinander. In kaum einem anderen Land ist die soziale Herkunft in so hohem Maße ausschlaggebend für den Erwerb von Bildungsabschlüssen wie in Deutschland. Eine wesentliche Ursache hierfür ist nach Einschätzung der beiden Autoren die zum Teil dramatische Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems. Bis auf wenige Ausnahmen geben fast alle OECD-Länder gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung mehr Geld für Bildung aus als Deutschland. Auch für Hessen lässt sich aufgrund

verschiedener Befunde nachweisen, dass zu wenig im Elementar-, Schulund Hochschulbereich ausgegeben wird. Nicht zuletzt ist der von der schwarz-grünen Landesregierung initiierte Bildungsgipfel im Wesentlichen an der Ressourcenfrage gescheitert.

Vertieft werden die Themenfelder Gesundheit und Pflege sowie Bildung durch ein *Interview* mit Jürgen Bothner und Jochen Nagel: Bothner ist der hessische Landesbezirksleiter der Gewerkschaft Ver.di, Nagel ist Co-Vorsitzender der GEW Hessen. Beide plädieren auf Basis von allgemeinen gesellschafts- und verteilungspolitischen Überlegungen für eine Stärkung der beiden genannten Bereiche. Gefordert sei dabei eine gestaltende Politik, die eine sozial gerechte Finanzierung der staatlichen Tätigkeit in den Blick nimmt.

Die Wohnungsnot in Deutschland und die Situation in Hessen steht im Zentrum des nächsten Beitrags von Rudolf Martens, Leiter der Paritätischen Forschungsstelle im Paritätischen Gesamtverband. Hohe Mieten treiben nicht nur einkommensschwache Haushalte in existenzielle Nöte. Auch die seit 2008 wieder ansteigenden Zahlen wohnungslos gewordener Menschen sind nicht vom Himmel gefallen, sie sind eine direkte Folge der deutschen Wirtschafts- und Wohnungspolitik. In Hessen ist besonders das Rhein-Main-Gebiet betroffen. Die Wachstumsregionen insgesamt verfügen über keinen flächendeckenden kommunalen Wohnungsbestand. Zugleich hat der Wohnungsneubau einen Tiefpunkt erreicht, und der Bestand an Sozialwohnungen schrumpft beständig. Um die Wohnungsnot in Deutschland abzuwenden, müsste der soziale Wohnungsbau als Notmaßnahme mit 100.000 Wohnungen jährlich gefördert werden. In Hessen müssten rechnerisch bis 2020 jährlich 11.900 Sozialwohnungen geschaffen werden, um den Bedarf zu decken. Deutschlandweit wären für Sozialwohnungen fünf Milliarden Euro jährlich aufzubringen, auf Hessen entfielen jährlich 600 Millionen Euro.

Wenn mehr Geld für Bildung, den sozialen Wohnungsbau usw. nötig ist, dann muss auch die Situation der öffentlichen Haushalte und hier vor allem die Einnahmeseite in den Blick genommen worden. Das machen Kai Eicker-Wolf und Achim Truger unter dem Titel Aktiver Staat statt »Magerstaat«: Ein Umsteuern der deutschen und hessischen Finanzpolitik ist nötig deutlich. Die beiden Autoren zeigen die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland auf: In der langen Frist weisen die öffentlichen Haushalte – und das gilt auch für die Landesebene und die Kommunen in Hessen – eine moderate Ausga-

24

benentwicklung auf. Die Einnahmeseite hingegen ist durch Steuerreformen seit der Jahrtausendwende geschwächt worden. Deshalb fehlt das Geld für wichtige Ausgabenkategorien, und deshalb weist Deutschland auch bei den staatlichen Investitionen einen im internationalen Vergleich ziemlich geringen Wert auf. Eicker-Wolf und Truger plädieren für höhere Steuereinnahmen, die allerdings sozial gerecht erhoben werden sollten.

Bedanken möchten wir uns am Ende dieser Einleitung noch bei zwei Personen: Zum einen bei Christian Axnick, der uns bei der Zusammenstellung des Buchs geholfen hat. Ferner gilt unser Dank für seine Unterstützung Stefan Körzell, der bis zum Sommer 2014 Vorsitzender des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen war und nun Mitglied im geschäftsführenden Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist.

Literatur

Biebricher, Thomas (2012): Neoliberalismus zur Einführung, Hamburg.

Eicker-Wolf, Kai (2001): Postkeynesianismus – Politische Ökonomie oder Economics?, in: Schriftenreihe der Forschungsgruppe Politische Ökonomie, Diskussionspapier No. 6.

Eicker-Wolf, Kai/Limbers, Jan (2004): Politische Ökonomie oder Economics? Überlegungen zur Methodik der Postkeynesianischen Theorie, in: *Politik & Wirtschaft – Materialien zur Bildung und Information* Heft Nr. 1, 2004.

Friedman, Milton (2011): Kapitalismus und Freiheit, 8. Auflage, München/Zürich

Fritsch, Michael (2011): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 8. Auflage, München.

Hayek, Friedrich A. von (1969): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Hayek, Friedrich A. von (Hg.), *Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze von F.A. von Hayek*, Tübingen.

Hayek, Friedrich A. von (1973): Die Anmaßung von Wissen, in: *Ordo Band* 26/1973, S. 12–21.

Hayek, Friedrich A. von (1994): Der Weg zur Knechtschaft, München.

Heine, Michael/Herr, Hansjörg (2002): Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, München.

Horn, Karen Ilse (2013), Hayek für Jedermann. Die Kräfte der spontanen Ordnung, Frankfurt.

Kolev, Stefan (2013): Neoliberale Staatsverständnisse im Vergleich, Stuttgart.

- Minsky, Hyman P. (1990): John Maynard Keynes Finanzierungsprozesse, Investitionen und Instabilität im Kapitalismus, Marburg.
- Ötsch, Walter Otto (2009): Mythos Markt, Marburg.
- Pirker, Reinhard (2004): Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens, Marburg.
- Ptak, Ralf (2007): Grundlagen des Neoliberalismus, in: Butterwegge, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hg.), *Kritik des Neoliberalismus*, Wiesbaden.
- Reef, Bernd (2010): *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Marburg. Schreiner, Patrick (2015): *Unterwerfung als Freiheit. Leben im Neoliberalismus*, Köln.
- Thomasberger, Claus (2012): Das neoliberale Credo. Ursprünge, Entwicklung, Kritik, Marburg.

Wirtschaft und Beschäftigung in Hessen

Strukturen und Dynamik

Liv Dizinger/Kai Eicker-Wolf

Hessen ist als Land der Dienstleistungen bekannt. Das ist insbesondere auf Frankfurt als deutsches und europäisches Finanzzentrum zurückzuführen. So haben nicht nur die Deutsche Börse und die Deutsche Bundesbank, sondern auch die Europäische Zentralbank im Rhein-Main-Gebiet ihren Sitz. Auch der Frankfurter Flughafen als internationaler Verkehrsknotenpunkt und Drehscheibe trägt zur Bekanntheit des Bundeslandes weit über seine Grenzen hinaus bei. Doch nicht nur die Dienstleistungen, sondern auch das produzierende Gewerbe sind für die hessische Wirtschaft und Beschäftigung prägend. Im Gegensatz zum Süden ist die Industrie in Mittel- und Nordhessen sogar überproportional vertreten. So ist das Bundesland auch für mehrere namhafte Betriebe aus der Automobil-, Chemie- und Pharmaindustrie bekannt.

Schon seit vielen Jahren durchläuft Hessen einen sektoralen Strukturwandel, der dazu geführt hat, dass viele traditionelle industrielle Branchen wie beispielsweise die Textilindustrie geschrumpft sind, während viele moderne Dienstleistungsbranchen und Zukunftstechnologien neu entstanden sind. Hierzu gehört beispielsweise die Raumfahrttechnologie, die sich rund um die Europäische Weltraumorganisation ESA angesiedelt hat. Zudem kann von einem Verschwinden des verarbeitenden Gewerbes keine Rede sein. Vielmehr sind Industrie und Dienstleistungen heutzutage in Hessen sehr eng miteinander entlang der gesamten Wertschöpfungskette verflochten. Hiervon profitieren jedoch die verschiedenen Dienstleistungsbereiche unterschiedlich stark. Während die unternehmensbezogenen Dienstleistungen, wozu die Finanz- und Versicherungsbranche sowie das Kreditgewerbe gehören, relativ stark vertreten sind, sind die personenbezogenen Dienstleistungen, zu denen beispielsweise Bildung, Gesundheit und Pflege gehören, unterrepräsentiert.

Im deutschlandweiten Vergleich gehört Hessen zu den wirtschaftsstärksten und produktivsten Bundesländern. Das nominale Bruttoin-

landsprodukt (BIP) beläuft sich nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes (HSL) im Jahr 2014 auf 250,5 Milliarden Euro. Bei der Wirtschaftskraft liegt Hessen hinter Bayern und Baden-Württemberg auf dem dritten Platz unter allen deutschen Flächenländern. Diese wird als nominales Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin bzw. je Einwohner gemessen und liegt im Jahr 2014 bei 39.605 Euro. Bei der Arbeitsproduktivität liegt Hessen unter allen deutschen Flächenländern an der Spitze. Diese wird als nominales Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätiger bzw. je Erwerbstätige ermittelt und beläuft sich im Jahr 2014 auf 75.708 Euro (AK VGR 2015). Von den im Jahr 2014 über 3,3 Millionen hessischen Erwerbstätigen arbeitet ein Viertel in der Industrie und etwa drei Viertel im Dienstleistungsbereich. Im landwirtschaftlichen Bereich ist lediglich ein Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt (AK ETR 2015).

Trotz der Wirtschaftsstärke und der hohen Produktivität sind viele Hessinnen und Hessen in befristeten und gering entlohnten Jobs tätig. Darüber hinaus gibt es erhebliche ökonomische Unterschiede zwischen den drei Landesteilen Süd-, Mittel- und Nordhessen. Das Rhein-Main-Gebiet ist wirtschaftlich am stärksten. Im Vergleich zu Südhessen liegen Mittel- und Nordhessen wirtschaftlich zurück. Auch zwischen den einzelnen Kommunen in den drei Landesteilen gibt es erhebliche wirtschaftliche Unterschiede. Insbesondere die ländlichen Gebiete sind mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge schlecht aufgestellt. In Zukunft wird für Hessen insgesamt zwar ein Bevölkerungsrückgang erwartet. Der demografische Wandel wirkt sich aber regional sehr unterschiedlich aus. Während die Städte und Ballungsräume durch Zuwanderung gekennzeichnet sind, geht die Bevölkerung auf dem Land immer weiter zurück (HA 2013a: 3ff.).

Starke wechselseitige Abhängigkeit zwischen Industrie und Dienstleistungen

Der sektorale Strukturwandel ist in Hessen im deutschlandweiten Vergleich relativ stark ausgeprägt. So nimmt die Industrie (sekundärer Sek-

¹ Neben der Erwerbstätigenproduktivität kann die Arbeitsproduktivität auch in Form der Stundenproduktivität ermittelt werden.

tor) eine eher schwache Stellung ein, während der Dienstleistungsbereich (tertiärer Sektor) relativ stark ausgeprägt ist. Allerdings kann von einer De-Industrialisierung keine Rede sein, weil zwischen den beiden Sektoren eine starke wechselseitige Abhängigkeit entlang der gesamten Wertschöpfungskette besteht, die die Grenzen immer mehr verschwimmen lassen. Die Verflechtungen zwischen den beiden Sektoren sind teilweise so stark, dass diese als hybride Wertschöpfungszusammenhänge bezeichnet werden. Um die Charakteristika der sektoralen Struktur genauer zu untersuchen, schauen wir uns die Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit differenziert nach den einzelnen Wirtschaftszweigen genauer an (Abbildungen 1 und 2).

Die nominale Bruttowertschöpfung in Hessen beträgt im Jahr 2014 insgesamt 225,3 Milliarden Euro. Der Anteil des produzierenden Gewerbes ohne Baugewerbe an der Wertschöpfung in Hessen liegt bei lediglich 21,1 Prozent. In Deutschland liegt er bei 25,9 Prozent (AK VGR 2015). Die größten Branchen des verarbeitenden Gewerbes sind in Hessen die Chemie- und Pharmaindustrie, die Elektrotechnik, der Maschinenbau, die Metallerzeugung, die Gummi- und Kunststoffindustrie sowie die Automobil- und Zulieferindustrie. Diese erzielen fast drei Viertel der industriellen Wertschöpfung (HSL 2014a: 19f.). Die wirtschaftliche Entwicklung der Industrie ist stark exportgetrieben. So wird durchschnittlich etwa die Hälfte der industriellen Produktion ausgeführt. Hierbei liegt die chemische und pharmazeutische Industrie vorne (HA 2013b:11). Ebenso wie Deutschland insgesamt ist Hessen stark durch industrielle Hochtechnologiebranchen geprägt. Darüber hinaus kennzeichnen mehrere Spitzentechnologien das Bundesland, beispielsweise die Pharmaindustrie, die Biotechnologie, Medizintechnik, Optik, Nanotechnologie und Umwelttechnik (HA 2013a: 104f.). Die Chemieund Pharmaindustrie ist in Hessen die Branche mit den höchsten Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (HA 2013b: 1).

Im Gegensatz zur Industrie ist der Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen relativ stark vertreten. Hierzu werden beispielsweise das Kredit- und Versicherungsgewerbe, Wirtschaftsprüfungen und Unternehmensberatungen gezählt. Der Anteil des Wirtschaftszweiges »Finanz-, Versicherungs- und Unternehmensdienstleister« einschließlich des »Grundstücks- und Wohnungswesens« an der Wertschöpfung liegt bei 32,6 Prozent. Auf den Bereich »Handel, Verkehr, Lagerei, Gastgewerbe« und »Information und Kommunikation« entfällt 22,1 Prozent der Wertschöpfung der Wertschöpfung und Wertschöpfung der Wertschöpfu

schöpfung. Dagegen ist der öffentliche Bereich in Hessen im Vergleich zu Deutschland insgesamt unterrepräsentiert. So liegt der Anteil des Bereichs »Öffentliche und sonstige Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, private Haushalt« an der Wertschöpfung bei lediglich 19,9 Prozent, während er in Deutschland insgesamt 22,4 Prozent beträgt (AK VGR 2015).

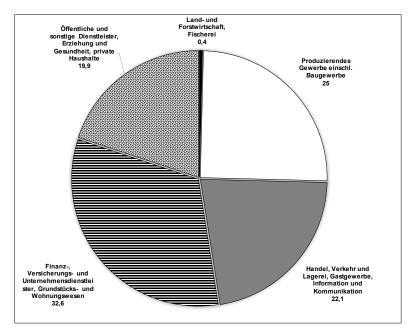


Abbildung 1: Struktur der hessischen Wirtschaft 2014 (Nominale Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen in Prozent)

Quelle: AK VGR (2015), eigene Darstellung.

Auch an der Differenzierung der Erwerbstätigkeit nach den einzelnen Wirtschaftszweigen wird die Charakteristik der sektoralen Struktur deutlich. Die Zahl der Erwerbstätigen beläuft sich in Hessen im Jahr 2014 auf über 3,3 Millionen. Der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe ohne Baubereich an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen liegt bei lediglich 16,5 Prozent. Die Erwerbstätigkeit im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist im deutschlandweiten Vergleich überproportional ausgeprägt. Unterrepräsentiert ist hingegen der öffentliche Sektor. Auf den Bereich »Öffentliche und sonstige

Dienstleister, Erziehung und Gesundheit« entfallen lediglich 29,1 Prozent der Erwerbstätigen. Aus strukturpolitischer Sicht ist jedoch gerade der öffentliche Bereich wichtig, um Wachstums- und Beschäftigungseffekte anzustoßen. Die Spar- und Kürzungspolitik des Landes in den letzten Jahren hat im Gegensatz dazu Personalabbau und Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen verursacht. Aufgrund der so genannten »Schuldenbremse«² und des »Kommunalen Schutzschirms«³ ist zu befürchten, dass sich diese Negativentwicklung weiter fortsetzen wird.

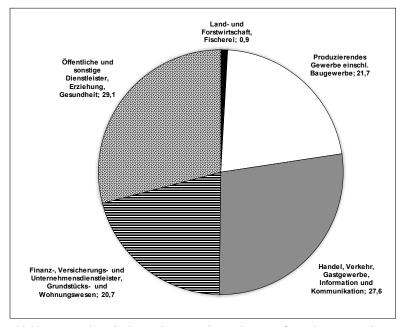


Abbildung 2: Struktur der hessischen Erwerbstätigkeit 2014 (Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in Prozent)

Quelle: AK ETR (2015)

² Gemäß der Hessischen Verfassung gilt ab dem Jahr 2020 für das Land ein strukturelles Neuverschuldungsverbot. Die Verfassungsänderung trat nach einer Volksabstimmung im Jahr 2011 in Kraft.

³ Der »Kommunale Schutzschirm« ist ein Entschuldungsprogramm für hochverschuldete Kommunen. Zur Finanzierung stellt das Land 2,8 Milliarden Euro bereit. Hinzu kommen Zinsverbilligungen von rund 400 Millionen Euro. Die Kommunen haben im Gegenzug mit dem Land jeweils eine bilaterale Vereinbarung geschlossen, in der sie sich verpflichtet haben, ihren Haushalt innerhalb eines bestimmten Zeitraums auszugleichen.

Ein Ranking der hessischen Unternehmen nach ihrer Größe, das die Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) und die Hessen Agentur veröffentlicht haben, zeigt folgende Ergebnisse auf: Größter Arbeitgeber ist im Jahr 2013 die Deutsche Lufthansa mit 37.400 Beschäftigten. Die Flughafenbetreiberin Fraport liegt auf dem vierten Platz. Überhaupt sind die Branchen Verkehr, Logistik und Handel am stärksten unter den Top 10 im Unternehmensranking vertreten. Ebenfalls stark vertreten ist die Branche der Finanzdienstleistungen und Versicherungen. Außerdem befindet sich mit der Deutschen Telekom ein Schwergewicht aus der Informations- und Kommunikationsbranche unter den Top 10. Zu den größten Unternehmen der Automobil- und Zulieferindustrie gehören Volkswagen im Baunatal, Opel in Rüsselheim und Continental in Frankfurt. Zu den größten Unternehmen im Bereich der Chemie- und Pharmaindustrie zählen Merck in Darmstadt, Sanofi in Bad Soden und Frankfurt und B. Braun Melsungen im gleichnamigen Ort. Die meisten Unternehmen der Top 10 haben ihren Sitz jedoch in Frankfurt (Helaba 2013: 10 ff.).

Wie beschrieben besteht zwischen den Sektoren Industrie und Dienstleistungen eine starke wechselseitige Abhängigkeit. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat den Zusammenhang zwischen den beiden Sektoren in einer Studie genauer untersucht. Edler und Eickelpasch (2013) zeigen in dieser auf, dass das verarbeitende Gewerbe ein wichtiger Nachfrager nach Dienstleistungen ist. Im Jahr 2009 gingen in Deutschland rund 23 Prozent der Dienstleistungen, die insgesamt als inländische Vorleistungen nachgefragt wurden, in die industrielle Produktion ein. Umgekehrt ist der Effekt deutlich geringer. So betrug die Nachfrage der Dienstleistungsbranche nach industriellen Vorleistungen lediglich rund 13 Prozent. Edler und Eickelpasch zeigen außerdem auf, dass das verarbeitende Gewerbe in Deutschland im Jahr 2009 Beschäftigung im Dienstleistungsbereich im Umfang von rund 3,8 Millionen Erwerbstätigen induzierte. Dies entspricht etwa 13 Prozent der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in diesem Bereich. Die unternehmensnahen Dienstleistungen profitierten hiervon besonders stark (Edler und Eickelpasch 2013).

Insgesamt ist ein Trend zur »inneren Tertiarisierung« zu beobachten, der zu mehr Dienstleistungsarbeit im sekundären Sektor führt. Zunehmend bietet die Industrie produktbegleitende Dienstleistungen an, um die Wertschöpfungskette zu vertiefen. Zu den produktbegleitenden Dienstleistungen gehören Angebote, die gemeinsam mit einem

Produkt bereitgestellt werden. Vor dem Kauf werden seitens des Herstellers beispielsweise Beratung, Planung und Montage angeboten. Hinzu kommen auch Möglichkeiten zur Finanzierung und Versicherung. Nach dem Kauf eines Produktes werden beispielsweise Wartung und Reparatur offeriert. Im IT-Bereich treten produktbegleitende Dienstleistungen besonders häufig auf. So werden beispielsweise beim Verkauf von Hardware häufig auch die passende Software und Serviceleistungen mitangeboten. Die Industrie entwickelt sich damit immer mehr zu einem komplexen Problemlöser, der neben seinem Kerngeschäft zusätzliche Geschäftsfelder erschließt, indem er seine Produkte und dazugehörige Dienstleistungen »aus einer Hand« anbietet (Kinkel 2012: 193 ff.).

Starke wirtschaftliche Unterschiede zwischen den Regionen

Zwar zählt Hessen insgesamt zu den wirtschaftsstärksten und produktivsten Gegenden Deutschlands und Europas. Zwischen den hessischen Regionen gibt es jedoch erhebliche ökonomische Disparitäten – unter Regionen verstehen wir hier die Regierungsbezirke Darmstadt, Gießen und Kassel. Die wirtschaftliche Stärke Hessens ist insbesondere auf Südhessen und das Rhein-Main-Gebiet zurückzuführen. Dagegen stehen Mittel- und Nordhessen wirtschaftlich schlechter da. Allerdings wachsen die beiden Regierungsbezirke dynamischer. Um die drei Regionen vergleichen zu können, wird im Folgenden die Wirtschaftskraft pro Kopf, das heißt das nominale Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin bzw. je Einwohner verwendet (Tabelle 1). Dieses liegt im Jahr 2012 in Mittelhessen bei lediglich 28.688 Euro, womit diese Region wirtschaftlich am schlechtesten dasteht. Innerhalb der Region weist der Vogelsbergkreis die niedrigste Wirtschaftskraft pro Kopf auf. Nordhessen folgt an zweiter Stelle mit einem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von lediglich 30.279 Euro. Ökonomisch abgehängt ist in dieser Region der Werra-Meißner-Kreis. Die höchste Wirtschaftskraft pro Kopf weist der Regierungsbezirk Darmstadt mit einem Wert von 41.927 Euro auf. In dieser Region steht der Kreis Darmstadt-Dieburg wirtschaftlich am schlechtesten da. Über die höchste Wirtschaftskraft pro Kopf unter allen hessischen Städten und Landkreisen verfügt die Stadt Frankfurt (HSL 2014b: 10).

	BIP in Mill. Euro	BIP je Einwohner 2008 in Euro	BIP je Einwohner 2012 in Euro
Regierungsbezirk Darmstadt	161.401	41.835	41.927
Regierungsbezirk Gießen	29.779	28.219	28.688
Regierungsbezirk Kassel	36.789	28.604	30.279
Hessen	227.978	36.786	37.356

Tabelle 1: Nominales BIP und nominales BIP je Einwohner 2008 und 2012 nach Regierungsbezirken

Quelle: HSL 2014b: 10, eigene Berechnung und Darstellung.

Im Folgenden schauen wir uns die sektorale Wirtschaftsstruktur der drei Landesteile genauer an. Im Regierungsbezirk Darmstadt ist der unternehmensbezogene Dienstleistungsanteil überproportional groß. Wie erwähnt ist die Region insbesondere als Finanz-, Verkehrs- und Logistikstandort bekannt. So sind im Rhein-Main-Gebiet die Europäische Zentralbank, die Deutsche Bundesbank und die Deutsche Börse ansässig. Darüber hinaus befindet sich in Frankfurt der drittgrößte Flughafen in Europa, der auch international einer der bedeutendsten Drehkreuze ist. Weitere wichtige industrielle Branchen sind im Rhein-Main-Gebiet die Automation, die Automobilindustrie, die Chemie, Pharmazie und Biotechnologie, die Gesundheitswirtschaft und die Materialtechnologie. In Darmstadt hat die Europäische Weltraumorganisation ESA mit ihrem Kontrollzentrum ESOC ihren Sitz. Darüber hinaus ist die Darmstädter Region ein wichtiger Standort der Informations- und Kommunikationstechnologie. Dagegen überwiegen in der Mitte und im Norden das produzierende Gewerbe und der öffentliche Dienst. In der Region Kassel sind die Mobilitäts- und Energiewirtschaft sowie der Tourismus wichtige Wirtschaftszweige. Die Region Gießen ist sehr heterogen aufgestellt. Wichtige Säulen der mittelhessischen Wirtschaft sind die Branchen Automobil- und Zulieferindustrie, Umwelttechnologie, Spritzguss, Medizintechnologie, Verpackungswesen und Optik (HA 2013a: 19 ff.).

Darüber hinaus gibt es beim demografischen Wandel erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen. Insgesamt leben in Hessen über sechs Millionen Menschen. Weniger Geburten und eine steigende Lebenserwartung haben in den letzten Jahren zu einem Rückgang und Alterungsprozess der Bevölkerung geführt. Diese Entwicklung verlief regional sehr unterschiedlich. Während in Mittel- und insbesondere in Nordhessen die Bevölkerung in den letzten Jahren zurückgegangen ist, hat sie in Südhessen und insbesondere im Rhein-Main-Gebiet zugenommen. In den hessischen Städten und Ballungsräumen ist bezahlbarer Wohnraum mittlerweile extrem knapp, während einige ländliche Gebiete bereits von Leerständen gezeichnet sind. Für die Zukunft wird eine Fortsetzung dieses Trends erwartet. Nach Angaben der Hessen Agentur (2013) werden die kreisfreien Städte in Südhessen und der Main-Taunus-Kreis voraussichtlich bis 2050 wachsen, während der Odenwaldkreis und der Rheingau-Taunus-Kreis schrumpfen werden. Noch sehr viel stärker werden der Werra-Meißner-Kreis, der Kreis Hersfeld-Rotenburg und der Vogelsbergkreis von Schrumpfungsprozessen betroffen sein. Gerade in den ländlich geprägten Gebieten ist die öffentliche Daseinsvorsorge am stärksten bedroht, was wiederum zu weiterer Abwanderung und Fachkräftemangel beiträgt (HA 2013a: 1 ff.). Um dem entgegen zu wirken, sind auf dem Land massive öffentliche Investitionen beispielsweise in Schulen, Kindergärten, Gesundheitsversorgung, Öffentlichen Personennahverkehr und in die Breitbandinfrastruktur notwendig. Darüber hinaus ist eine Strategie für »Gute Arbeit«, die faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen gewährleistet, unverzichtbar, um Arbeitsplätze in ländlich geprägten Regionen attraktiv zu gestalten und damit Fachkräfte zu halten und anzuwerben.

Niedriglohnbeschäftigung und eine Kritik am Hessischen Tariftreue- und Vergabegesetz

Nicht nur wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen den Regionen, sondern auch ein relativ großer Niedriglohnsektor prägen das Bundesland. Aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die Zahlen des Instituts Arbeit und Qualifikation, kurz IAQ (Kalina/Weinkopf 2014): Diese beziehen sich auf alle abhängig Beschäftigten (einschließlich Teil-

zeit und Minijobs) in Deutschland. Seit 1995 ist die Zahl der niedrig entlohnten Personen bis zum Jahr 2012 von 5,9 auf 8,4 Millionen gestiegen. Im Jahr 2012 beträgt der Anteil des Niedriglohnsektors am gesamten Lohngefüge 24 Prozent. Dabei fällt der ostdeutsche Niedriglohnsektor mit 36,5 Prozent deutlich größer aus als der westdeutsche mit 21,6 Prozent. Auch in Hessen ist der Niedriglohnsektor erstaunlich groß und in den vergangenen Jahren gewachsen – alle in den vergangenen Jahren erstellten Studien weisen nach, dass sich der hessische mit Blick auf seine Struktur nicht signifikant vom gesamtdeutschen Niedriglohnsektor unterscheidet (Eicker-Wolf/Schulten 2013: 182 ff.).

Eine wichtige Rolle bei der Zunahme von Beschäftigung zu Löhnen unterhalb der Niedriglohnschwelle spielen arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen der jüngeren Vergangenheit auf der Bundesebene - insbesondere ist in diesem Zusammenhang die Hartz-Gesetzgebung (Minijobs, Deregulierung im Bereich der Leiharbeit usw.) zu nennen.⁴ Daneben sind auch Veränderungen in der deutschen Tariflandschaft für das Wachstum des Niedriglohnsektors verantwortlich. Ein Rückgang der Tarifbindung, eine stärkere Dezentralisierung, verbunden mit tariflichen Öffnungsklauseln, und das Vordringen von leistungs- und ertragsabhängiger Bezahlung sind die wichtigsten Elemente dieser Entwicklung. Zwar ist der Flächentarifvertrag nach wie vor bestimmend für die Arbeits- und Einkommensbedingungen der Beschäftigten, aber die prägende Kraft der Tarifverträge hat abgenommen. Gerade bei den Niedriglohnempfängerinnen und -empfängern fällt die Tarifbindung sehr gering aus. Sie ist unter anderem deshalb zurückgegangen, weil die Zahl der Allgemeinverbindlichkeitserklärungen⁵ von Tarifverträgen aufgrund der zunehmend ablehnenden Haltung der Arbeitgeberseite gesunken ist. Gewachsen ist der Niedriglohnsektor auch, weil Aufgaben privatisiert worden sind, die vormals von der öffentlichen Hand wahrgenommen wurden – dies hat häufig zu einer schlechteren Bezahlung vor allem von neu eingestellten Beschäftigten geführt. Bei der Auslagerung von Unternehmensaufgaben (»Outsourcing«) sind oft die gleichen Auswirkungen zu beobachten.

⁴ Zu den Ursachen für den Anstieg des Niedriglohnsektors ausführlich Eicker-Wolf/Schulten (2013: 193 ff.).

⁵ Ein Tarifvertrag, der als allgemeinverbindlich erklärt wird, gilt für alle Arbeitsverhältnisse des betreffenden fachlichen und räumlichen Tarifbereichs.

Seit dem 1. Januar 2015 muss in Deutschland ein allgemeiner Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro gezahlt werden - dies wird zumindest die Zahl derjenigen verringern, die zu sehr niedrigen Löhnen arbeiten müssen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales geht davon aus, dass hiervon 3,7 Millionen Beschäftigte profitieren. In der Zeit der Einführung sind bis zum Jahr 2017 noch Ausnahmen in Kraft. Branchenmindestlöhne, die über 8,50 Euro liegen, sind weiterhin gültig. Vom allgemeinen Mindestlohn sind allerdings Ausnahmen möglich, außerdem sind Übergangsbestimmungen⁶ im Mindestlohngesetz enthalten. Eine Anpassung des Mindestlohns ist erstmals zum 1. Januar 2017 vorgesehen, die Höhe der Anpassung wird eine neunköpfige Kommission bis zum 30. Juni 2016 beschließen. Nach den Erfahrungen im europäischen Ausland versuchen Arbeitgeber den Mindestlohn vor allem durch die nicht richtige Erfassung der Arbeitszeit zu umgehen - so werden Beschäftigte etwa dazu genötigt, unbezahlte Überstunden zu leisten oder bestimmte Teile der Arbeitszeit (Bereitschaftsdienst, Wartezeiten usw.) werden nicht korrekt vergütet (Schulten u.a. 2014: 43 ff.). Deshalb ist die Dokumentationspflicht der Arbeitszeiten, die im Mindestlohngesetz festgelegt ist, auch sinnvoll und keine »bürokratische Überbelastung«, wie dies von Arbeitgebervertretern kritisiert wird.

Neben dem Mindestlohn sind Vergabegesetze wichtige Instrumente zur Verhinderung von Lohndumping. Dies geschieht über eine Erhöhung der Tarifbindung: Tariftreuebestimmungen verpflichten – häufig als Bestandteil von Vergabegesetzen – zur Zahlung von Tariflöhnen, wenn sich Unternehmen um öffentliche Aufträge bewerben. Zahlen diese hingegen keine Tariflöhne, werden sie von vorneherein von der Auftragsvergabe ausgeschlossen.⁷ Ein Tariftreuegesetz auf Bundesebene gibt es in Deutschland nicht. Nachdem erste Vergabegesetze Ende der 1990er Jahre auf der Ebene der Bundesländer eingeführt wurden, scheiterte im Juli 2002 der Versuch, eine entsprechende Regelung auf der Bundesebene durchzusetzen, an der Mehrheit der CDU-geführten Länder im Bundesrat. Danach sind allerdings – neben den bereits beste-

⁶ Bis Ende 2017 kann auf Basis von Tarifverträgen vom Mindestlohn nach unten abgewichen werden. Solche Abweichungen haben die jeweiligen Tarifparteien etwa für das Friseurhandwerk, Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbau und für die Textil- und Bekleidungsindustrie vereinbart. Darüber hinaus gibt es für Zeitungszusteller eine gesetzliche Übergangsregelung.

⁷ Zum Folgenden ausführlich Eicker-Wolf/Schulten (2013: 197 ff.).

henden – weitere landesgesetzliche Regelungen verabschiedet worden. Zu Beginn des Jahres 2008 waren in immerhin acht Bundesländern (einschließlich Hessen) Tariftreueregelungen in Kraft. Auftrieb bekommen hatten Initiativen für Tariftreuegesetze insbesondere im Jahr 2006 durch ein positives Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Berliner Vergabegesetz. Starke Einschränkungen brachte dann allerdings das Anfang April 2008 ergangene, so genannte Rüffert-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) mit sich. Der EuGH argumentierte, dass zum Schutze der Beschäftigten die europäische Dienstleistungsfreiheit nur durch solche Regelungen eingeschränkt werden dürfe, die durch die Europäische Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG vom 16. Dezember 1996) abgedeckt sind. Hierzu gehören nach Meinung des EuGH lediglich gesetzliche Mindestlöhne oder allgemeinverbindliche Tarifverträge - Tariftreuebestimmungen, die sich auf nicht-allgemeinverbindliche Tarifverträge beziehen, zählen nach Auffassung des EuGH nicht dazu. In allen Bundesländern wurden daraufhin die bestehenden Vergabesetze außer Kraft gesetzt.

Es sah zunächst danach aus, als ob die Debatte über soziale Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe nicht mehr geführt würde. Tatsächlich aber haben nach dem Urteil des EuGH zahlreiche Bundesländer ihre Vergabegesetze in europarechtskonformer Weise novelliert oder überhaupt zum ersten Mal neue Vergabegesetze erlassen. In Hessen ist erst durch die schwarz-grüne Landesregierung Ende vergangenen Jahres ein Vergabe- und Tariftreuegesetz verabschiedet worden, auf das wir weiter unten noch eingehen werden. Gegenüber den älteren, aus der Zeit vor dem Rüffert-Urteil stammenden Vergabegesetzen haben die neuen Landesvergabe- und Landestariftreuegesetze eine inhaltliche Ausweitung erfahren. Trotz aller Unterschiede, im Detail enthält die Mehrheit der Vergabegesetze eine Reihe gemeinsamer Regelungen über soziale und ökologische Anforderungen an die öffentliche Auftragsvergabe. Nachdem die klassische Tariftreueregelung unter Bezugnahme auf nicht-allgemeinverbindliche Tarifverträge nicht mehr möglich ist, lassen sich in den neuen Vergabegesetzen insgesamt drei lohn- und tarifvertragsbezogene Regelungen finden:

 Tarifverträge nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG): Die Unternehmen sind verpflichtet, bei öffentlichen Aufträgen alle Regelungen der auf Grundlage des AEntG allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge einzuhalten. Hierbei geht es vor allem um tarifvertragliche Mindestlöhne; gleiches gilt auch für allgemeinverbindliche Tarifverträge nach dem Tarifvertragsgesetz und mögliche Mindestlöhne nach dem Mindestarbeitsbedingungengesetz. Sinn macht die zusätzliche Übernahme durch bundesgesetzliche Vorgaben bereits gültiger Bestimmungen in die Landesvergabegesetze, weil über die öffentliche Auftragsvergabe mitunter zusätzliche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Aktuell sind in zwölf Branchen nach dem AEntG allgemeinverbindlich erklärte Mindestlöhne vorgeschrieben.

- Tariftreue für den Verkehrssektor: Aufgrund der europarechtlichen Sonderstellung des Verkehrssektors wird in den meisten landesspezifischen Vergabegesetzen davon ausgegangen, dass hier das Rüffert-Urteil keine Gültigkeit habe, und deshalb für diesen Sektor – wie in den Vergabegesetzen der 2000er Jahre – eine klassische Tariftreueregelung verlangt werden könne, bei der auch nicht-allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge zugrunde gelegt werden können.
- Vergabespezifische Mindestlöhne: Fast alle Vergabegesetze auf der Ebene der Bundesländer enthalten vergabespezifische Mindestlöhne, in der Regel liegt der vergabespezifische Mindestlohn bei 8,50 Euro pro Stunde. Allerdings weisen Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein höhere Mindestlöhne auf. An der Spitze liegt dabei Schleswig-Holstein mit 9,18 Euro.

Neben den Vorgaben zu Löhnen und Tarifverträgen werden in vielen Vergabegesetzen weitere soziale Vorgaben gemacht. So soll beispielsweise erreicht werden, dass der Auftragnehmer Ausbildungsplätze anbietet oder sich um eine betriebliche Frauenförderung bemüht. In Nordrhein-Westfalen ist darüber hinaus im Vergabegesetz das Equal-Pay-Prinzip für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter verankert. Und schließlich sind in den meisten Vergabegesetzen die so genannten Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgeschrieben, die sich auf das Verbot von Gefangenen- und Kinderarbeit oder die Einhaltung von Gewerkschaftsrechten beziehen.

Wie bereits erwähnt ist in Hessen erst im Dezember 2014 ein Vergabegesetz verabschiedet worden, dass auch Tariftreuebestimmungen enthält. Bis dahin gehörte Hessen neben Sachsen und Bayern zu den letzten drei Bundesländern, die nicht über entsprechende Regelungen

verfügten. Dieses neue hessische Vergabe- und Tariftreuegesetz⁸ ist allerdings kaum in der Lage, die in einem *Schwarzbuch* (Axnick u.a. 2013) dokumentierten Probleme im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe zu beseitigen: Danach sind Lohndumping, Armutslöhne und vor allem im Baubereich Lohnprellerei gang und gäbe.

Als Fortschritt zu bewerten ist zwar die nun auch in Hessen bestehende Pflicht zur Tariftreue im Öffentlichen Personennahverkehr. Ein vergabespezifischer Mindestlohn, der über dem allgemeinen Mindestlohn in Höhe von 8,50 Euro liegen könnte, ist aber nicht enthalten. Erstaunlicher Weise fehlen auch die ILO-Kernarbeitsnormen, die in den meisten anderen Landesvergabegesetzen verankert sind: Bei den ILO-Kernarbeitsnormen handelt es sich um Sozialstandards, die menschenwürdige Arbeitsbedingungen und einen hinreichenden Schutz der abhängig Beschäftigten gewährleisten sollen. Konkret geht es dabei um das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen, die Beseitigung von Zwangsarbeit, die Abschaffung von Kinderarbeit und die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Deutschland hat die acht einschlägigen Übereinkommen ratifiziert. Soziale und ökologische und sonstige Anforderungen sind zwar im Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetz enthalten. Allerdings drohen diese Vorgaben zur Förderung von Frauen und von Menschen mit Behinderung, zur beruflichen Erstausbildung usw. kaum Wirkung zu entfalten, da sie nicht verbindlich vorgeschrieben werden und lediglich als »kann«-Bestimmungen verankert worden sind.

Zentral für die Wirkung von Vergabe- und Tariftreuebestimmungen ist die Kontrolle der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben. Ein erheblicher Mangel des von CDU und GRÜNEN verabschiedeten Gesetzes ist das Fehlen einer Prüfbehörde. Ohne Kontrollen durch zusätzliches Personal drohen Tariftreuebestimmungen ins Leere zu laufen (ebd.: 102 ff.). Ein Novum im Gesetz von CDU und GRÜNEN ist, dass die Nachunternehmer und Verleihunternehmen die für sie geltenden Pflichten in »eigener Verantwortung« zu erfüllen haben. Dies bedeutet im Klartext: Das Generalunternehmen, das den öffentlichen Auftrag erhält und dann in Teilen an Subunternehmen weiter vergibt, ist *nicht* verantwortlich für eventuelle Verstöße gegen die Vergabebedingungen. Ohne eine

⁸ Zur Bewertung des Hessischen Vergabe- und Tariftreuegesetzes aus Sicht der Gewerkschaften ausführlich DGB Hessen-Thüringen (2014).

entsprechende Haftungsregelung hat ein Generalunternehmen keinen wirtschaftlichen Anreiz, bei der Auswahl der Subunternehmer sorgfältig vorzugehen. Damit fällt Hessen hinter die Nettolohnhaftung im bundesweit geltenden Arbeitnehmerentsendegesetz zurück. Schwach ausgestaltet sind auch die Regelungen zu den Vertragsstrafen, da diese nicht zwingend vorgeschrieben werden, sondern lediglich als »soll«-Maßnahmen in das Gesetz geschrieben wurden. Auch der Ausschluss von der öffentlichen Auftragsvergabe sollte bei Verstößen nicht als »soll«-, sondern als »muss«-Vorschrift verankert werden. Insgesamt, so dass hier zu ziehende Resümee, ist das hessische Vergabegesetz als kaum geeignet anzusehen, einen Beitrag zur Beseitigung von Lohndumping und unwürdigen Arbeitsbedingungen zu leisten.

Literatur

- Arbeitskreis »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder« [AK VGR] (2015): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2014, R. 1, Bd. 1.
- Arbeitskreis »Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder« [AK ETR] (2015): Erwerbstätige in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2014, i.A. der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, R. 1, Bd. 1.
- Axnick, Christian/Dizinger, Liv/Eicker-Wolf, Kai (2013): Schwarzbuch Vergabe. Wie die öffentliche Hand in Hessen Lohndumping betreibt, Darmstadt.
- DGB Hessen-Thüringen (2014): Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zu den folgenden Gesetzentwürfen: Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Gesetzes über die Vergabe öffentlicher Aufträge Drucksache 19/134 -, Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Sicherung von Tariftreue und Sozialstandards sowie fairem Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (Hessisches Tariftreue- und Vergabegesetz) Drucksache 19/349 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Hessisches Vergabe- und Tariftreuegesetz Drucksache 19/401 , Frankfurt.
- Edler, Dietmar/ Eickelpasch, Alexander (2013): Die Industrie ein wichtiger Treiber der Nachfrage nach Dienstleistungen, in: *DIW Wochenbericht Nr.* 34/2013, S. 16–23, Berlin.
- Eicker-Wolf, Kai/Schulten, Thorsten (2013): Niedriglohnsektor als politisches Programm? Zur Entwicklung des Niedriglohnsektors und zur Debatte um ein Tariftreuegesetz in Hessen, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg.):

- Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt.
- Landesbank Hessen-Thüringen [Helaba] (2013): Die 100 größten Unternehmen in Hessen, Frankfurt.
- Hessen Agentur [HA] (2013a): Sozioökonomische Analyse im Hinblick auf EFRE, ESF und ELER in Hessen für die Förderperiode 2014–2020 einschließlich Stärken-, Schwächen-, Chancen- und Risiken-Analyse Report Nr. 851, Wiesbaden.
- Hessen Agentur [HA] (2013b): Branchenprofil Chemische und Pharmazeutische Industrie in Hessen, Report Nr. 859, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2014a): Konjunkturprognose Hessen 2015, Gemeinschaftsanalyse und prognose der Konjunktur in Hessen, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2014b): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Hessen 2008 bis 2012 nach kreisfreien Städten und Landkreisen, Wiesbaden.
- Industrieplatz Hessen 2015: Zukunftstechnologien im Überblick, www.industrieplatz-hessen.de/industrieplatz-hessen-de-innovation_zukunftstechnologieni-mueberblick, abgerufen: 15.05.2015.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia (2014): Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 Euro verändern könnte. IAQ-Report 02–2014.
- Kinkel, Steffen (2012): Industrie in Deutschland, Kern wirtschaftlichen Wachstums und inländischer Wertschöpfung, in: Modernität der Industrie, Priddat, Birger P./ West, Klaus-W. (Hg.), Marburg.
- Kladroba, Andreas (2013): Räumliche Verteilung von Forschung und Entwicklung in Deutschland, in: *FuE-Datenreport 2013*, Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft (Hg.), Essen.
- Schulten, Thorsten (2015): WSI-Mindestlohnbericht 2015 Ende der Lohnzurückhaltung, in: WSI Mitteilungen 02–2015.
- Schulten, Thorsten/Böhlke, Nils/Burgess, Pete/Vincent, Catherine/Wagner, Ines (2014): Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann. Studie im Auftrag der G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, Bottrop.

Die notwendige Neuausrichtung der hessischen Strukturpolitik

Aktive Gestaltung für Gute Arbeit und gegen regionale Ungleichgewichte

Liv Dizinger

Strukturpolitik steht »für verschiedene Aufgabenfelder der Wirtschaftspolitik, die auf Änderungen der Wirtschaftsstruktur abzielen« (Gabler Wirtschaftslexikon 2015a). Träger der Strukturpolitik können EU, Bund, Land und Kommunen sein. Zwar geben EU und Bund den Rahmen für die Strukturpolitik vor. Innerhalb dieses Rahmens verfügt das einzelne Bundesland jedoch über weitreichende Möglichkeiten, eigenständig aktiv zu werden. Dabei ist grundsätzlich zwischen regionaler und sektoraler Strukturpolitik zu unterscheiden. Regionale Strukturpolitik zielt darauf ab, »regionale Unterschiede in der ökonomischen Leistungsfähigkeit (regionale Disparitäten) abzubauen« (ders. 2015b). Sektorale Strukturpolitik strebt an, »auf die Entwicklung der sektoralen Wirtschaftsstruktur Einfluss zu nehmen. Allgemeines Ziel der sektoralen Strukturpolitik ist es, die Richtung und/oder das Tempo des sektoralen Strukturwandels zu verändern« (ders. 2015c). Strukturpolitik umfasst somit ganz verschiedene Politikbereiche, wie beispielsweise die Wirtschaftsförderung, Energie- und Verkehrspolitik sowie die Innovationspolitik. Darüber hinaus weist sie Schnittstellen zu anderen Politikfeldern, beispielsweise zur Arbeitsmarkt-, Umwelt- und Bildungspolitik, auf.

Die sektorale Strukturpolitik kann auch als Dienstleistungs- und Industriepolitik bezeichnet werden. Hierbei wird grundsätzlich unterschieden zwischen der Erhaltungspolitik, die bereits bestehende Unternehmen und/oder Branchen in ihrem Bestand erhält, und der Anpassungspolitik, die darauf abzielt, den Strukturwandel zu erleichtern. Wird der Umbruch in eine bestimmte Richtung gelenkt, wird auch von Gestaltungspolitik gesprochen. Bis heute wird die sektorale Strukturpolitik auf der Bundesebene durch die »Grundsätze der sektoralen

Strukturpolitik« aus dem Jahr 1966 geprägt. Ziel war es damals, Regeln aufzustellen, die festlegen, wann staatliche Subventionierung erlaubt ist. Heutzutage werden als Ziele der sektoralen Strukturpolitik auf Bundesebene eine sozialverträgliche Gestaltung des Strukturwandels und eine gezielte Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung genannt. Darüber hinaus werden in Ausnahmefällen existenzgefährdete, aber sanierungsfähige Branchen und Unternehmen unterstützt (Bundeszentrale für politische Bildung 2015).

Anliegen der regionalen Strukturpolitik ist der Ausgleich zwischen den Regionen.¹ Die »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« ist sogar grundgesetzlich verankert. So verfügt der Bund gegenüber den Ländern über ein Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit das geplante Gesetz »zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht« (Artikel 72, Absatz 2 GG). Die regionale Strukturpolitik wurde erstmals in dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) aus dem Jahr 1969 geregelt. Im Grundgesetz ist die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im Rahmen der GRW in Artikel 91a geregelt. Auch im Raumordnungsgesetz ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf der Bundesebene verankert. So heißt es darin: »Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene, soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben« (Paragraph 2, Abs. 2, Nr. 1 ROG). Hessen hat das nationale Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben, im Landesentwicklungsplan aufgenommen. In der hessischen Landesverfassung ist dieses jedoch nicht noch einmal extra aufgeführt.

Wie im vorigen Aufsatz beschrieben ist Hessen durch große regionale Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gekennzeichnet. Während der überwiegende Teil des Südens und das Rhein-Main-Gebiet wirtschaftlich prosperieren, sind viele Gegenden in Mittel- und Nordhessen strukturell benachteiligt. Insbesondere für ländliche Regionen, die stark durch den demografischen Wandel und Abwanderung geprägt

¹ Dabei kann mit Region in Deutschland sowohl das einzelne Bundesland als auch eine darunter liegende regionale oder lokale Ebene gemeint sein. So werden in Deutschland oft auch die unterhalb des Bundeslandes liegenden Regierungsbezirke mit Region bezeichnet oder sogar noch weiter darunter liegende lokale Ebenen wie Landkreise, kreisfreie Städte, Kommunen und deren Kooperationen.

sind, besteht die Gefahr, marginalisiert zu werden. Um die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den einzelnen Regionen in Hessen abzubauen, sollte die regionale Strukturpolitik auch in Zukunft auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse orientiert sein. Dazu müssen strukturschwache und besonders vom Strukturwandel betroffene Regionen vorrangig gefördert werden. Hierbei gilt es, eine Strukturpolitik anzustreben, die soziale Härten verhindert, Beschäftigung schafft, gute Arbeit sichert und qualitatives Wachstum ermöglicht. Neben ökonomischer Leistungsfähigkeit sollten eine größtmögliche Umweltverträglichkeit und soziale Gerechtigkeit angestrebt werden. Das Land hat hierbei die zentrale Aufgabe, seine strukturpolitischen Handlungsmöglichkeiten zu nutzen und eigenständig innerhalb des von der EU und dem Bund gesteckten Rahmens aktiv zu werden. Bislang fehlt jedoch in Hessen eine koordinierte Gesamt-Strategie, die sowohl ökonomische als auch soziale und ökologische Ziele anstrebt. So hat die schwarz-grüne Landesregierung unter Volker Bouffier bislang keine verbindlichen und überprüfbaren sozialen Kriterien in der Strukturförderung verankert. Zudem reichen die Tariftreueregelungen im hessischen Vergabegesetz nicht aus, um Lohndumping und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen zu verhindern. Daher wird eine Neuausrichtung der Strukturpolitik gefordert, die sich stärker an sozialen Zielen ausrichtet. Auf der Landesebene sollte hierfür ein Gremium unter Einbeziehung zentraler Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eingerichtet werden, das die Entwicklung, Umsetzung und Überprüfung einer koordinierten Gesamt-Strategie begleitet.

Ein Beispiel für eine stärkere soziale Ausrichtung der Wirtschafts- und Strukturpolitik lässt sich in Thüringen finden. Die Koalition aus CDU und SPD, die in Thüringen von 2009–2014 regierte, verankerte »Gute Arbeit« erstmalig als Leitstrategie in der Landespolitik. Damit wollte sie ein deutliches Zeichen gegen die Niedriglohnstrategie der vorherigen CDU-Alleinregierung setzen. Um der Abwanderung von Fachkräften aus Thüringen entgegen zu wirken, wurde 2009 auf Initiative des SPD-geführten Wirtschaftsministeriums ein »Wirtschafts- und Innovationsrat« (WIR) gegründet, der sich mit den wirtschaftlichen Potenzialen des Bundeslandes und einer Fachkräftesicherungsstrategie beschäftigte. Der Rat setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Kammern, der Gewerkschaften, wissenschaftlicher Einrichtungen und weiterer Verbände zusammen. Darüber hinaus rief das Thüringer Wirtschaftsministerium

im Jahr 2010 gemeinsam mit den Sozialpartnern eine »Konzertierte Aktion« ins Leben, die auf die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu fairen Löhnen abzielt. Im Zentrum stand hierbei eine »Initiative für eine höhere Tarifbindung«. Die seit 2014 in Thüringen regierende Koalition aus Die Linke, SPD und Bündnis 90/Die Grünen hat signalisiert, dass sie die soziale Ausrichtung im wirtschafts- und strukturpolitischen Bereich fortsetzen möchte.

Regionale Ungleichgewichte reduzieren

Um regionale Unterschiede zu reduzieren, stehen Hessen mehrere Strukturförderprogramme der EU, des Bundes und des Landes zur Verfügung. Die Kriterien, nach denen die Förderung erfolgt, sind auf der Landesebene in mehreren Richtlinien festgelegt. Zu den wichtigsten strukturpolitischen Programmen zählen der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)« und diverse weitere Strukturförderprogramme.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds (ESI)

Ab 2014 hat eine neue EU-Förderperiode begonnen, die bis 2020 dauert. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) bilden zusammen die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI), die »Investitionen in Wachstum und Beschäftigung« fördern sollen. Zur Entwicklung des ländlichen Raumes gibt es darüber hinaus den Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER), der ebenfalls zu den ESI-Fonds zählt. Die neue EU-Förderperiode basiert auf der Strategie »Europa 2020«, die ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum anstrebt. Die Förderung aus

EU-Fonds hat sich daher zukünftig an dem Ziel zu orientieren, hierzu einen wesentlichen Beitrag zu leisten.²

Die Umsetzung der ESI-Fonds in den Bundesländern wird in den Operationellen Programmen festgelegt. Im Operationellen Programm für den EFRE nennt das Hessische Wirtschaftsministerium folgende Schwerpunkte: Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie Gründungsförderung, Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO²-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft sowie integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung. Darüber hinaus wird »technische Hilfe« gefördert. Nachhaltigkeit und Chancengleichheit werden als Querschnittsziele aufgeführt, die in allen Programmschwerpunkten berücksichtigt werden sollen. Fördergebiet ist ganz Hessen. Mit einem gewissen Vorrang sollen die Fördermittel für Projekte in strukturschwächeren Landesteilen eingesetzt werden (Hessisches Wirtschaftsministerium 2014).

Der ESF ist beim Hessischen Sozialministerium angesiedelt und damit ein wichtiges Element der Arbeits-, Ausbildungs- und Weiterbildungspolitik. Das Operationelle Programm für den ESF sieht folgende Prioritäten vor: Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung sowie Investitionen in Bildung, Ausbildung und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen. Die Förderung durch den ESF und den EFRE erfolgt komplementär. Für die Entwicklung des ländlichen Raumes wurde zudem ein Operationelles Programm für den ELER durch das Hessische Landwirtschaftsministerium erarbeitet. Im Zentrum des Programms stehen die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, eine nachhaltige Bewirtschaft

² Die Europa-2020-Strategie wurde im Jahr 2010 durch den Europäischen Rat verabschiedet und strebt folgende Ziele an: Die Beschäftigungsquote der 20-bis 64-Jährigen soll auf 75 Prozent gesteigert werden. Um Innovationen anzustoßen, sollen drei Prozent des europäischen BIP für Forschung und Entwicklung ausgegeben werden. Um dem Klimawandel entgegen zu wirken, sollen die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent verringert werden, der Anteil der erneuerbaren Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent gesteigert und die Energieeffizienz um 20 Prozent erhöht werden. Im Bildungsbereich soll die Schulabbrecher-Quote auf unter zehn Prozent sinken. Zudem sollen mindestens 40 Prozent der 30- bis 40jährigen einen abgeschlossenen Hochschulabschluss oder einen vergleichbaren Abschluss erlangen. Darüber hinaus soll die Zahl der armutsgefährdeten Menschen um 20 Millionen gesenkt werden. Vorgängerin der Europa-2020-Strategie ist die Lissabon-Strategie.

tung der natürlichen Ressourcen sowie die wirtschaftliche und räumliche Entwicklung der ländlichen Gebiete. Auch die ELER-Förderung erfolgt komplementär zur EFRE-Förderung. Das gilt insbesondere für denjenigen Programmteil, der die regionale Entwicklung der ländlichen Regionen außerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs fördert. So werden durch das LEADER-Programm (frz. Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Entwicklungskonzepte und Zusammenschlüsse lokaler Akteure und Regionalforen gefördert.³

In der neuen EU-Förderperiode erhält Hessen weniger EU-Fördermittel. So stehen dem Bundesland aus dem EFRE nur noch 240,7 Millionen Euro⁴ und aus dem ESF lediglich 172,2 Millionen zur Verfügung (hiervon abzuziehen ist eine leistungsgebundene Reserve in Höhe von sechs Prozent). Der ELER wird mit 318,9 Millionen Euro aus dem Agrarhaushalt der EU finanziert. Die finanzielle Abwicklung der Fonds erfolgt in Hessen über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank (WI-Bank).

Die Förderung durch die ESI-Fonds unterliegt dem Prinzip der Kofinanzierung. Das bedeutet, dass einzelne Projekte nur dann gefördert werden können, wenn Eigenmittel des Bundes, des Landes, der Kommunen sowie sonstiger öffentlicher und/oder privater Träger eingesetzt werden. Aufgrund der so genannten »Schuldenbremse« und des »Kommunalen Schutzschirms« ist die Kofinanzierung durch Land und Kommunen jedoch gefährdet. Eine Kofinanzierung ist nämlich nur noch erlaubt, wenn durch die Kosten einer Maßnahme und deren Folgekosten, die beispielsweise durch Abschreibung, den Betrieb oder die Unterhaltung entstehen können, das angestrebte Konsolidierungsziel nicht beeinträchtigt wird. Daher gehen einzelne betroffene Gebietskörperschaften davon aus, dass bestimmte Maßnahmen im Rahmen der ESI-Fonds – wie schon in der Vergangenheit – nicht durchgeführt werden können. Wegen sinkender öffentlicher Förderquoten haben zudem auch immer mehr private Träger Schwierigkeiten, den Eigenanteil zu finanzieren.

³ Da sich das Buch schwerpunktmäßig mit der Wirtschaftsförderung beschäftigt, werden der ESF und der ELER nur insofern behandelt, als sie für die Förderung im Rahmen des EFRE von Bedeutung sind.

⁴ In der vorigen Förderperiode (2007–2013) standen Hessen insgesamt 263 Millionen Euro EFRE-Mittel zur Verfügung.

Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«

Wie eingangs erläutert, ist neben dem EFRE die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) das wichtigste strukturpolitische Instrument. Diese ist nicht nur ein Förderprogramm, sondern legt auch den Rahmen für die nationale Regionalpolitik fest und sichert die Umsetzung des europäischen Rechts, insbesondere, was die Beihilfen betrifft. Im Rahmen der GRW legen Bund und Länder gemeinsam die Fördertatbestände, die Höchstsätze und Verteilung der Mittel sowie die Fördergebiete fest. Die Förderung ist hierbei auf strukturschwache Regionen beschränkt. Die GRW bildet auch den Rahmen für die Förderung aus EFRE-Mitteln und dient zu deren Kofinanzierung. Die Umsetzung der GRW ist allein Angelegenheit der Länder.

Ziel der GRW-Förderung ist es, die regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu erhöhen und dabei insbesondere wirtschaftlich schwache Landesteile bei der Bewältigung des Strukturwandels zu unterstützen. Gefördert werden gezielt betriebliche Investitionshilfen sowie der Ausbau der wirtschaftsnahen einschließlich der touristischen Infrastruktur. Darüber hinaus wird die ländliche Entwicklung gefördert. Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagements und Regionalbudgets, Kooperationsnetzwerke und Cluster sowie regionales Standortmarketing sind ebenfalls Bestandteil der Förderung. In der neuen Förderperiode soll zudem der Ausbau der Breitband-Infrastruktur verstärkt gefördert werden. Das Hessische Wirtschaftsministerium veröffentlicht auf seiner Internetseite regelmäßig eine »Transparenzliste«, die aufzeigt, welche Unternehmen aus Mitteln der GRW gefördert werden. 5

Weil in der nächsten Förderperiode weniger EFRE-Mittel zur Verfügung stehen, wird das GRW-Förderbudget für Hessen im Zeitraum 2014–2020 auf maximal 100 Millionen Euro aufgestockt. Bund und Länder finanzieren jeweils die Hälfte. Die GRW dient zwar der Kofinanzierung der EFRE-Mittel. Die Reduzierung der europäischen Gelder wird allerdings nicht vollständig kompensiert. Zudem ist es, wie erläu-

⁵ Die Transparenzliste aus der letzten EU-Förderperiode 2007–2013 ist auf der Website des Hessischen Wirtschaftsministeriums abrufbar unter: www.wirtschaft.hessen.de/landesentwicklung/regionalplanung/eu-regionalfoerderung/transparenz.

tert, aufgrund der so genannten »Schuldenbremse« fraglich, ob Hessen überhaupt seinen Anteil der Finanzierung vollständig beisteuern wird. Schränkt das Land jedoch seine Kofinanzierung ein, wird das maximal mögliche GRW-Förderbudget nicht zur Verfügung stehen.

Seit dem 1. Juli 2014 gilt eine Neuabgrenzung der Fördergebiete (Abbildung 1). Diese orientiert sich neuerdings mehr an der Intensität der jeweiligen Strukturschwäche im gesamten Bundesgebiet als an Unterschieden in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zwischen Ost- und Westdeutschland.6 In den vergangenen Jahren haben sich viele nord- und osthessische Gebiete wirtschaftlich positiv entwickelt. Kritisch ist allerdings die Entwicklung des Odenwaldkreises, der sich im ökonomischen Bereich weiter verschlechtert hat. Hessenweit stellt der Werra-Meißner-Kreis das strukturschwächste Gebiet dar, während Frankfurt und das Rhein-Main-Gebiet am wirtschaftsstärksten sind. Der Werra-Meißner-Kreis ist das einzige Gebiet, das in Hessen schwerwiegende Strukturprobleme aufweist. Damit gehört es zu den »GRW-C-Fördergebieten«, in denen sogar Beihilfen für große Unternehmen möglich sind. Der Großteil in Hessen gehört jedoch zu den »GRW-D-Fördergebieten«, in denen Großbetriebe keine betrieblichen Investitionshilfen erhalten. Kleine und mittlere Unternehmen sind jedoch antragsberechtigt. Zu den »GRW-D-Fördergebieten« zählen der Landkreis Waldeck-Frankenberg, der Vogelsbergkreis, der Landkreis Gießen und der nördliche Teil des Landkreises Hersfeld-Rotenburg. Zu den übrigen »EFRE-Fördergebieten« zählen Kassel, der Landkreis Kassel, der Schwalm-Eder-Kreis, der südliche Landkreis Hersfeld-Rotenburg, der Landkreis Marburg-Biedenkopf, der Lahn-Dill-Kreis, der Landkreis Fulda, der Landkreis Limburg-Weilburg, Biblis und der Odenwaldkreis (Gräber 2013: 6 ff.).

⁶ In der neuen EU-Förderperiode ab 2014 gilt ein gesamtdeutsches Modell, das die strukturelle Schwäche einer Region in ganz Deutschland nach den gleichen Maßstäben beurteilt. In der alten Förderperiode 2007–2013 waren in der Bewertung die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland noch stärker berücksichtigt worden.

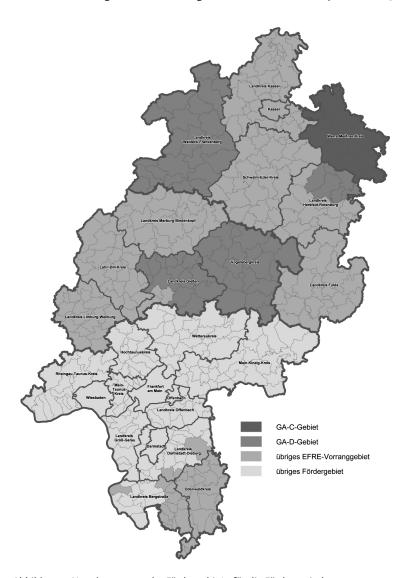


Abbildung 1: Neuabgrenzung der Fördergebiete für die Förderperiode 2014–2020

Quelle: Kartengrundlage – Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation, kartografische Bearbeitung – Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Referat 13; eigene Bearbeitung.⁷

⁷ Als Abkürzung für »Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe« wird häufig auch GA verwendet.

»Gute Arbeit« in der Strukturpolitik verankern

Bis heute gibt es in Hessen keine Strategie, die darauf abzielt, gute Arbeit in der Strukturpolitik zu verankern. Auch den Beginn der neuen EU-Förderperiode 2014 hat die Landesregierung ungenutzt verstreichen lassen, ohne die Förderprogramme und Landes-Richtlinien neu auszurichten. Die Einführung sozialer Kriterien ist aber eine zwingende Voraussetzung, um Lohndumping und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen zu verhindern. So sollten nur solche Unternehmen gefördert werden, die Tarifverträge einhalten oder den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro zahlen. Darüber hinaus sollten Höchstquoten für Leiharbeit, Mini-Jobs und Befristungen eingeführt sowie das Vorhandensein von Mitbestimmung belohnt werden. Neben sozialen Kriterien tragen Umweltkriterien dazu bei, Umweltbelastungen zu reduzieren und das Klima zu schützen (Voß 2013: 20 f). Ferner sollten nur solche Unternehmen Fördermittel erhalten, die mindestens fünf Jahre an einem Standort bleiben und Zusagen zur Sicherung und Schaffung von dauerhafter Beschäftigung erfüllen. Im Folgenden schauen wir uns einmal genauer an, was mit guter Arbeit überhaupt gemeint ist.

Gewerkschaften verstehen unter »Guter Arbeit« ganz allgemein faire Löhne und gute Arbeitsbedingungen. Im Jahr 2007 wurde der DGB-Index »Gute Arbeit« entwickelt, mit dem gemessen werden kann, wie Beschäftigte die Qualität ihrer Arbeit bewerten. Einmal im Jahr findet hierzu eine bundesweite repräsentative Erhebung statt. Dabei wird von einem mehrdimensionalen Begriff von »Guter Arbeit« ausgegangen, der die Aspekte »Ressourcen«, »Belastungen« sowie »Einkommen und Sicherheit« beleuchtet.⁸ Von 2007 bis 2013 lag der deutschlandweit erhobene Indexwert im Bereich des unteren Mittelfelds. Seit 2008 wird der DGB-Index speziell auch in Betrieben, Organisationen und Institutionen eingesetzt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Sonderauswertungen, beispielsweise zu den Themen alternsgerechtes Arbeiten, Vereinbarkeit

⁸ Im Bereich »Ressourcen« werden beispielsweise die persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten, der eigene Handlungsspielraum, das Betriebsklima, die Führungsqualität, die betriebliche Informations- und Kommunikationspolitik, der Sinngehalt der Arbeit und die
Arbeitszeitgestaltung abgefragt. Unter dem Stichwort »Belastungen« werden zudem die
körperlichen und emotionalen Anforderungen erhoben. Darüber hinaus werden in dem
Bereich »Einkommen und Sicherheit« die beruflichen Zukunftsaussichten, die Arbeitsplatzsicherheit und das Einkommen abgefragt. Nähere Informationen zum DGB-Index
lassen sich auf der Website www.dgb-index-gute-arbeit.de finden.

von Familie und Beruf, Arbeits- und Gesundheitsschutz sowie Qualifizierung. Auf Landesebene wurde der DGB-Index auf Initiative des Thüringer Wirtschaftsministeriums im Jahr 2013 erhoben (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie 2014). In Hessen fand auf Landesebene bislang keine Befragung statt.

Die Gewerkschaften fordern seit Langem die Verankerung guter Arbeit in der Strukturpolitik. Als Argumente, die ihnen entgegen gehalten werden, werden vor allem ein angeblich übermäßiger bürokratischer Aufwand und rechtliche Probleme angeführt. Daher wurde Professor Wolfhardt Kohte durch den DGB, mehrere Gewerkschaften sowie gewerkschaftliche und politische Stiftungen beauftragt, eine rechtswissenschaftliche Studie durchzuführen, die die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt auslotet. Unter Wirtschaftsförderung werden in dem Gutachten sämtliche Anstrengungen verstanden, »durch die wirtschaftliche Akteure in einer bestimmten Region finanziell oder materiell unterstützt werden« (Kohte 2012: 7). Als Ergebnis hält Kohte fest, dass die Bundesländer durchaus Möglichkeiten haben, den Unternehmen im Rahmen der Wirtschaftsförderung Vorgaben in Form sozialer Kriterien zu machen. Insgesamt lassen sich rechtlich problemlos folgende soziale Kriterien vorgeben:

- Von den geförderten Unternehmen kann die Einhaltung eines Mindestlohns, beispielsweise von 8,50 Euro je Stunde, verlangt werden. Ziel ist hierbei die Existenzsicherung.
- Möglich ist auch, einen Mindestbruttolohn, beispielsweise 25.000
 Euro pro Jahr, vorzuschreiben. Ziel ist hierbei, eine hohe Qualität
 der Arbeit durch eine entsprechende Entlohnung zu sichern.
- Dem geförderten Unternehmen kann auch die Einhaltung eines Tarifvertrags auferlegt werden. Zusätzlich kann die Beachtung bestimmter tarifvertraglicher Regelungen verlangt werden.
- Die Vorgabe von Höchstquoten für Leiharbeit, Befristungen und Mini-Jobs ist ebenfalls möglich. Ziel ist hierbei die Vermeidung prekärer Arbeit. Um am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen zu integrieren, können zudem Mindestquoten für Langzeitarbeitslose, Behinderte und Menschen mit Migrationshintergrund vorgeschrieben werden. Auch die Übernahme von Auszubildenden kann verlangt

werden. Schließlich können gleichstellungspolitische Auflagen vorgegeben werden.

Die sozialen Kriterien können als Ausschlusskriterien an die öffentliche Förderung geknüpft werden. Darüber hinaus können diese in ein Bonussystem eingebettet werden, welches eine Basisförderung gewährleistet und zusätzlich die Förderung bei Erfüllen eines bestimmten Kriteriums erhöht. Es kann beispielsweise festgelegt werden, dass ein Unternehmen einen Bonus erhält, wenn es Mitbestimmung gewährleistet.

Welche Folgen es haben kann, wenn soziale Indikatoren nicht vorgeschrieben werden, zeigt das Beispiel eines großen Versandhändlers in Nordhessen. Der Betrieb wurde in den Jahren 2006 und 2009 mit über 14 Millionen Euro aus GRW-Mitteln gefördert. Die Fördermittel gingen fast ausschließlich an den Standort in Leipzig. Ein kleiner Teil wurde allerdings auch für den Umbau des Versandzentrums in Bad Hersfeld verwendet (Deutscher Bundestag 2013). Mehrere Jahre später wurde durch den Hessischen Rundfunk öffentlich, dass dort Leiharbeitsbeschäftigte unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten (Das Erste 2013). In diesem Zusammenhang kam auch die enorme strukturpolitische Subventionierung des Betriebs ans Licht. Bis heute hat das Unternehmen mit ver.di keinen Tarifvertrag abgeschlossen.

Um Fälle wie diesen zu verhindern, sollten soziale Kriterien in die strukturpolitischen Landes-Programme und -Richtlinien in Hessen eingeführt werden. Der DGB-Bezirk Hessen-Thüringen hat hierzu auf Basis der rechtswissenschaftlichen Studie von Professor Wolfhardt Kohte ein eigenes Modell entwickelt (siehe Tabelle 1). Dieses sieht eine Basisförderung vor, die in ein Bonussystem eingebettet ist. Um überhaupt eine Förderung zu erhalten, muss das Unternehmen Tarifverträge oder den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde einhalten. Ausgeschlossen von der Förderung wird ein Betrieb, wenn er gesetzliche Regelungen nicht einhält. Hierzu zählen beispielsweise der gesetzliche Mindestlohn, das hessische Tariftreue- und Vergabegesetz, das Arbeitnehmerentsendegesetz und das Mindestarbeitsbedingungengesetz. Zur Begrenzung prekärer Arbeit sieht das Modell zudem vor, dass ein Betrieb keine Förderung erhält, wenn er mehr als zehn Prozent Leiharbeit, Mini-Jobs und Befristungen aufweist. Darüber hinaus wird eine hohe Ausbildungsqualität und Übernahme positiv berücksichtigt. Das Modell sieht zudem vor, dass dem Unternehmen ein Zuschlag gezahlt wird, wenn es Mitbestimmung gewährleistet. Bei Erfüllen weiterer Kriterien, die durch Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen und/oder Zertifikate nachgewiesen werden, werden weitere Zuschläge geleistet. Damit die Vorgaben ihre Wirksamkeit entfalten können, müssen diese effektiv kontrolliert und sanktioniert werden.

Sozialer Indikator	Erläuterung
1. Entlohnung	
Einhaltung von Tarifverträgen oder des gesetzlichen Mindestlohnes	 Betriebe erhalten nur dann eine Förderung, wenn sie Tarifverträge einhalten oder den gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 €/Std. zahlen. Ausschluss bei Nicht-Einhaltung gesetzlicher Regelungen, (z.B. gesetzlicher Mindestlohn, Arbeitnehmerentsendegesetz, Mindestarbeitsbedingungengesetz, Hessisches Tariftreue- und Vergabegesetz) Erlass eines Landesmindestlohnes
2. Begrenzung prekärer Arbeit	
keine Förderung von Leiharbeit bzw. Einführung einer Leiharbeits- quote	Ausschluss bei mehr als 10 % Leiharbeit
keine Förderung von Minijobs und Befristungen bzw. Einführung einer Quote	Ausschluss bei mehr als 10 % Minijobs und Befristungen
Ausbildungsqualität/Übernahme	Ausschluss bei 50 % und mehr AusbildungsabbruchBonus bei 100 %-Übernahme

3. Weitere Indikatoren

Zuschläge bei Vorliegen folgender Kriterien (Nachweis über Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen und Zertifikate):

- Betriebliche Mitbestimmung
- Betriebliche Weiterbildungsaktivitäten
- Hohes Qualifikationsniveau der neu geschaffenen und der zu sichernden Arbeitsplätze
- Frauenförderung (z.B. Zertifikat »total e-quality«)
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Zertifikat »audit berufundfamilie«)
- Betriebliche Gesundheitsförderung/Betriebliches Gesundheitsmanagement
- Betriebliche Altersvorsorge/Betriebsrente
- Beschäftigung Schwerbehinderter über die gesetzlich festgelegte Quote hinaus
- Beschäftigung Langzeitarbeitsloser
- Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten
- Ökologische Nachhaltigkeit / Betriebliche Ressourcen- und Energieeffizienz/Betriebliches Umweltmanagementsystem

Tabelle 1: Modell des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen zur Verankerung guter Arbeit in der Strukturförderung

Bei der Verankerung sozialer Kriterien in der Strukturpolitik könnte das HessischeWirtschaftsministerium an die »Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung« anknüpfen. Diese sehen vor, dass nur solche Investitionsvorhaben gefördert werden, die in den Fördergebieten neue Dauerarbeitsplätze schaffen oder vorhandene sichern. Hierzu heißt es in der Richtlinie im Bereich betriebliche Investitionen:

»Zur Verbesserung der Arbeitsplatzsituation in vergleichsweise strukturschwächeren Landesteilen und als Voraussetzung für deren Teilnahme an Wachstum und Prosperität sind in erster Linie Investitionen von privaten Unternehmen notwendig, mit denen Dauerarbeitsplätze geschaffen und gesichert werden. [...] Mit den Investitionsvorhaben müssen neue Dauerarbeitsplätze geschaffen werden oder vorhandene gesichert werden. Ein neu geschaffener Ausbildungsplatz wird dabei wie zwei Dauerarbeitsplätze gewertet. Für eine Überwachungszeit von mindestens fünf Jahren nach Abschluss des Investitionsvorhabens müssen die Arbeitsplätze besetzt oder zumindest auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft angeboten werden.« (Richtlinien des Landes Hessen zur Förderung der regionalen Entwicklung 2013).

Investitionszuschüsse werden laut Richtlinie grundsätzlich nur für Vorhaben gewährt, die innerhalb von 36 Monaten durchgeführt werden. In der neuen Förderperiode 2014–2020 wurde auf Landesebene auch im Operationellen Programm für den EFRE die Sicherung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen als Querschnittsziel aufgenommen. Weitergehende soziale Kriterien, geschweige denn eine wirksame Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten fehlen aber in dem Operationellen Programm für den EFRE und den Landesrichtlinien, auf deren Grundlage die Strukturförderung erfolgt.

Viel weiter ist in diesem Bereich Thüringen. Schon im Jahr 2011 zielte eine Reform der GRW-Richtlinie auf die Bekämpfung prekärer Arbeit. Betriebe mit mehr als 30 Prozent Leiharbeit erhalten demnach keine Förderung. Unternehmen mit mehr als zehn Prozent Leiharbeit werden mit einem Basisfördersatz unterstützt. In Thüringen wurde zudem im Jahr 2014 die neue EU-Förderperiode genutzt, um weitergehende soziale Kriterien zu verankern. Hierzu gehören beispielsweise Regelungen, die sich auf die Entlohnung der Beschäftigten beziehen. Um Fachkräfte zu halten und Abwanderung entgegen zu wirken, werden seit 2014 Betriebe, die Arbeitsplätze sichern, genauso honoriert wie diejenigen, die neue Arbeitsplätze schaffen. Die Begrenzung des Einsat-

zes von Leiharbeitsbeschäftigten bleibt weiterhin ein Kriterium für die Förderung.

Abschließend sei auf die Beteiligung der Partner in der neuen Förderperiode 2014-2020 eingegangen. Die Europäische Kommission hat für die neue Förderperiode die Gewährleistung des Partnerschaftsprinzips vorgeschrieben. Dieses sieht eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern und Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene während des gesamten Programmzyklus vor. Verankert ist das Partnerschaftsprinzip im »Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds«, der sich wiederum auf Artikel 5, Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 13030/2013 stützt. Um das Partnerschaftsprinzip gemäß dem Europäischen Verhaltenskodex zu verwirklichen, hat das Hessische Wirtschaftsministerium Begleitausschüsse eingerichtet, die für die Durchführung der ESI-Fonds zuständig sind. Allerdings ist die Beteiligung der Partner in Hessen auf eine rein formelle Ebene beschränkt. Zwar werden die Partner im Rahmen des Begleitausschusses um Stellungnahme gebeten. Eine Möglichkeit, tatsächlich mit zu entscheiden, gibt es jedoch nicht. Auch aus dem Bereich der technischen Hilfe gibt es für die Partner keine finanzielle Unterstützung. Auf der Arbeitnehmerseite fehlen daher dringend benötigte institutionelle Ressourcen, die Beschäftigte, Betriebsräte und Gewerkschaften bei der Entwicklung, Beantragung und Durchführung arbeitnehmerseitiger Projekte begleiten. Insgesamt ist Hessen im Bundesländervergleich mit Bayern und Sachsen das Schlusslicht, was die Beteiligung der Partner im Programmzyklus der ESI-Fonds betrifft. In anderen Bundesländern sind die Partner nicht nur stärker an der Aufstellung des Operationellen Programms beteiligt, sondern werden auch mit der Finanzierung institutioneller Ressourcen unterstützt (vgl. Voß 2013: 33ff.). Aufgrund des Defizits bei der Beteiligung ist es auch nicht verwunderlich, dass gute Arbeit in der hessischen Strukturpolitik bislang noch nicht verankert ist.

Literatur

- Bundeszentrale für politische Bildung (2015): Strukturpolitik, in: Andersen, Uwe/ Woyke, Wichard (Hg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 5. aktual. Auflage, Opladen, 2003, www.bpb. de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/40384/strukturpolitik, abgerufen: 02.01.2015.
- Das Erste (2013): Ausgeliefert! Leiharbeiter bei Amazon, Eine Reportage des Hessischen Rundfunks vom 13.02.13/22:45 Uhr.
- Deutscher Bundestag (2013): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann und Sabine Zimmermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/12778, 15.3.2013.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2015a): Strukturpolitik, in: Springer Gabler Verlag (Hg.), Gabler Wirtschaftslexikon, http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv54655/strukturpolitik-v6.html, abgerufen: 15.01.2015.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2015b): Regionalpolitik, in: Springer Gabler Verlag (Hg.), Gabler Wirtschaftslexikon, http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54949/regionalpolitik-v9.html, abgerufen: 15.01.2015.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2015c): Sektorale Strukturpolitik, in: Springer Gabler Verlag (Hg.), Gabler Wirtschaftslexikon, http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54058/sektorale-strukturpolitik-v10.html, abgerufen: 15.01.2015.
- Gräber, Heinrich (2013): Neue Förderkulisse der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW): Hessen verliert (an Gebieten) und gewinnt (an Bundesmitteln), in: *Hessischer Konjunkturspiegel*, 2. Quartal 2013, S. 6–10.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2014): Operationelles Programm für die Förderung von Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2014–2020, Wiesbaden.
- Kohte, Wolfhardt (2012): Die Umsetzung nachhaltiger und sozialer Wirtschaftsförderung auf Landesebene am Beispiel Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Hannover.
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie (2014): Arbeiten in Thüringen. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung von Beschäftigten in Thüringen 2013. Befragung im Rahmen des DGB-Index Gute Arbeit, Jena.
- Voß, Susanne (2013): *Gute Arbeit in der Strukturpolitik*, in: Arbeitspapier 286, Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Düsseldorf.

Innovationspolitik stärkt Mitbestimmung

Für die Verbindung technologischer und sozialer Neuerungen

Liv Dizinger

Der Innovationsbegriff in der ökonomischen Theorie wurde entscheidend durch Joseph Schumpeter (1883-1950) geprägt. In seinem wirtschaftswissenschaftlichen Standardwerk »Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung« (1912) definiert Schumpeter Neuerungen als die Durchsetzung neuer Kombinationen, die durch den dynamischen Unternehmer erfolgt. Als Beispiele für Innovationen nennt er die Einführung eines neuen Produkts oder einer neuen Herstellungsmethode, die Erschließung eines neuen Absatzmarktes oder die Änderung der unternehmerischen Organisationsform.¹ Seit Schumpeter haben sich die Herausforderungen, vor denen wir stehen, allerdings fundamental geändert: Energie- und Verkehrswende, Digitalisierung und Arbeiten 4.0, Klimawandel, steigende Umweltbelastungen, globale Wanderungsbewegungen und ein Anstieg sozialer Ungleichheit sowie die kapitalistische Krise der Europäischen Währungsunion seien als Beispiele genannt. Diese Herausforderungen lassen sich mit einem traditionellen Verständnis von Innovationen nicht mehr bewältigen, weil dieses zu kurz greift. In der neueren wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird daher ein breiter Innovationsbegriff verwendet, der sowohl technologische als auch soziale Innovationen umfasst und gesellschaftliche Akteure miteinbezieht.

Ein praktisches Beispiel für eine soziale Innovation ist die Gründung einer Belegschafts-Energiegenossenschaft. Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss aus den Beschäftigten eines Betriebes mit dem

¹ Schumpeter schreibt in seiner Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: »Es muß Neues geschaffen werden und dieses Neue kann zunächst, d.h. bis sein Erfolg realisiert ist, in nichts anderem bestehen als in neuen Verwendungsarten vorhandener Mittel. ›Neu‹ heißt hier ›neuartig‹. [...] Das ist es, was wir unter der Durchsetzung neuer Kombinationen verstehen. [...].« Als Beispiele nennt er: »die Produktion eines bisher noch nicht bekannten Gutes [...] die Einführung einer neuen Qualität eines Gutes oder eine neue Verwendung eines bereits bekannten [...], eine neue Produktionsmethode [...] Erschließung eines neuen Marktes [...] Änderung der unternehmerischen Form« (Schumpeter 1912: 159f.).

Zweck, eine Anlage zur Erzeugung regenerativer Energie zu betreiben. Auf dem Dach des Volkswagen-Werks im niedersächsischen Emden wurde beispielsweise eine Photovoltaikanlage installiert, die von einer Belegschafts-Energiegenossenschaft getragen wird. Die Anlage, die im Jahr 2008 installiert wurde, speist jährlich rund 265 Megawattstunden in das Stromnetz ein und vermeidet damit 190 Tonnen CO². Das entspricht einem jährlichen Stromverbrauch von 100 Vier-Personen-Haushalten. Das Besondere daran: Die Initiative für die Belegschafts-Energiegenossenschaft ging von dem dortigen IG Metall-Betriebsrat aus. Aufgrund des Erfolgs konnte die Anlage mittlerweile sogar noch erweitert werden (Clausen 2014: 43 ff.). Mit ihrem Engagement tragen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur dazu bei, dass Energie gespart und mehr regenerative Energie genutzt wird, sondern es wird auch die Mitbestimmung gestärkt. Daher kann in diesem Fall von einer sozialen Innovation gesprochen werden.

In der hessischen Innovationsförderung sind Ansätze, die technologische und soziale Neuerungen miteinander verknüpfen und gesellschaftliche Akteure beteiligen, jedoch noch Mangelware. Unter dem Motto »Stärken stärken« fokussiert sich die hessische Innovationspolitik auf die Förderung ökonomisch verwertbarer Technologiefelder, damit sich Unternehmen und Regionen im internationalen Standortwettbewerb besser durchsetzen können. Hierbei werden jedoch Konzepte vernachlässigt, die die Innovationskraft der Beschäftigten stärken und diese in die Innovationsprozesse einbeziehen. Damit einher geht eine Unterfinanzierung arbeitnehmerorientierter Einrichtungen, die in diesem Bereich professionelle Bildung und Beratung leisten sowie Projekte durchführen.

Zu Beginn des Aufsatzes beschäftige ich mich daher ausführlich mit der hessischen Innovationspolitik. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auf der Förderung von Clustern, weil diese ein zentrales Element der hessischen Innovationspolitik darstellt. Vorweggenommen sei an dieser Stelle, dass es sich bei Clustern um Zusammenschlüsse aus Wirtschaft und Wissenschaft entlang der gesamten Wertschöpfungskette einer Branche handelt mit dem Ziel, Innovationen voran zu treiben. Nach einer eingehenden Auseinandersetzung mit der hessischen Innovationspolitik werden die Investitionen in Forschung und Entwicklung analysiert. Am Ende des Beitrags wird ein neues Verständnis von Innovationen vorgestellt, das technologische mit sozialen Neuerungen verbindet sowie gesellschaftli-

che Akteure integriert und daher als Basis für eine Neuausrichtung der hessischen Innovationspolitik dienen kann.

Hessische Innovationsstrategie 2020

Die Hessische Innovationsstrategie 2020 wurde im Jahr 2013 durch die Landesregierung verabschiedet und ist bis heute ein zentrales innovationspolitisches Konzept des Bundeslandes. Sie wurde auf Empfehlung der EU erarbeitet und bildet daher auch die Basis, auf der die Förderung aus den EU-Strukturfonds in der Förderperiode 2014-2020 erfolgt. So wurde das Operationelle Programm, auf dessen Grundlage die Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung in Hessen verausgabt werden, auf Grundlage der Innovationsstrategie Ende 2014 erarbeitet. Damit ist die Innovationsstrategie auch ein wichtiges Konzept der regionalen Strukturpolitik. Innovationen entstehen gemäß der Hessischen Innovationsstrategie 2020 aus »Ideen und Erfindungen, die wirtschaftlich erfolgreich in Produkte, Verfahren, Geschäftsmodelle und Dienstleistungen umgesetzt werden« (Hessische Landesregierung 2013: 5). Hierbei wird von einem ganzheitlichen Innovationsbegriff ausgegangen, der die gesamte Innovationskette von der Grundlagenforschung bis hin zur Vermarktung anwendungsorientierter Forschung in den Blick nimmt. Als künftige Herausforderungen, die bewältigt werden müssen, werden in der Strategie Ressourcenknappheit und Klimawandel, Gesundheit und Ernährung, Kommunikation in der Informationsgesellschaft und der demografische Wandel genannt. Die Wirtschafts- und Sozialpartner wurden auf Empfehlung der EU an der Erarbeitung der Innovationsstrategie beteiligt. Allerdings war seitens der Landesregierung die Beteiligung ausschließlich auf eine Befragung ohne echte Mitentscheidungsmöglichkeiten beschränkt.

Ziel der Strategie ist es, die Standortbedingungen für die hessische Wirtschaft zu verbessern, wobei schwerpunktmäßig der Mittelstand gefördert wird. Um das Ziel zu erreichen, hat die Landesregierung bestimmte Schlüsselfelder identifiziert und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet. Als Schlüsselfelder, auf die sich die hessische Innovationsförderung konzentrieren soll, werden genannt: Life Science, Bioökonomie und Gesundheitswirtschaft; Umwelttechnologie, Ener-

gietechnologie und Ressourceneffizienz; Informations- und Kommunikationstechnologie; Automatisierung und Systemtechnik; Nano- und Materialtechnologie; innovative Mobilitäts- und Logistikkonzepte, Elektromobilität: Finanzwirtschaft sowie Kultur- und Kreativwirtschaft. Um die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten in den genannten Schwerpunktbereichen zu steigern, wird in der Innovationsstrategie ein Fördersystem vorgestellt, das folgende Handlungsfelder umfasst: Bildung, Grundlagenforschung und Forschungsinfrastruktur, Wissensund Technologietransfer, Cluster-Netzwerke, betriebliche Innovation, Technologie-Marketing und »House-of«-Konzept. Bei letzterem handelt es sich um Plattformen in Form von Public-Private-Partnership, die der Vernetzung von Wirtschaft und Wissenschaft in bestimmten Schwerpunktbereichen dienen sollen. Wichtiger Partner des Wirtschaftsministeriums in den Bereichen Technologieförderung und Wissenstransfers ist die Hessen Agentur, die mit der Umsetzung der Innovationsförderung beauftragt ist.

Auf der regionalen Ebene setzt die Innovationsförderung nach dem Prinzip »Stärkung der Stärken« an bereits regional vorhandenen Kompetenzfeldern an, und das vorrangig in schwächeren Landesteilen. Schon seit der Lissabon-Strategie (2000), die die Vorgängerin der Europa 2020-Strategie bildet, ist in der regionalen Strukturpolitik der EU ein Wechsel von der Ausgleichs- in Richtung Wachstumsorientierung zu beobachten, von dem strukturstarke Regionen besonders profitieren, weil diese nun ebenfalls in den Genuss einer Förderung kommen. Diese Ausrichtung floss auch in die strukturpolitischen Strategien auf nationaler und regionaler Ebene ein. Zum Ausgleich der regionalen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hatte sich die Förderung vor der Lissabon-Strategie noch auf Regionen konzentriert, die besonders strukturschwach sind. Inzwischen haben sich auch in Hessen die Strukturen und Organisationen, die auf der regionalen Ebene die Implementation der Förderung vornehmen, an die Wachstumsorientierung und die Ausrichtung auf ökonomisch verwertbare Technologiefelder angepasst. Sollte die Innovationspolitik neu ausgerichtet werden, würde das daher nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine Anpassung der entsprechenden Implementationsstrukturen und Organisationsformen erfordern (Rehfeld 2013: 12ff.).

Prinzipiell geht die Hessische Innovationsstrategie 2020 von einem erweiterten Innovationsbegriff aus, der nicht nur technologische und

betriebswirtschaftliche Neuerungen, sondern auch »Innovationen im gesellschaftlichen Kontext« umfasst. Insbesondere Fachkräfteverknappung und demografischer Wandel werden als gesellschaftliche Herausforderungen genannt, die gemeinsam mit den Beschäftigten gestaltet werden müssen. Der Strategie zufolge ist es Aufgabe der Sozialwissenschaften, zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen, zu denen auch der Klimawandel und die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen gezählt werden, beizutragen (Hessische Landesregierung 2013: 88). Darüber hinaus wird in der Innovationsstrategie angestrebt, dass Beschäftigte stärker in Cluster-Netzwerke integriert werden (Hessische Landesregierung 2013: 118). Allerdings kommen Beschäftigte als innovationspolitische Akteure nur ganz am Rande der Strategie vor. Zudem sind umfassende und qualitativ hochwertige Beteiligungsmöglichkeiten nicht vorgesehen. Diese sind aber eine zentrale Voraussetzung, um das Innovationspotenzial der Beschäftigten nutzen zu können.

Den Rahmen für die hessische Innovationspolitik bilden die europäische und nationale Ebene. In der Europa 2020-Strategie hat die EU als Kernziel festgelegt, dass drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für Forschung und Entwicklung (FuE) aufgewendet werden sollen (Europäische Kommission 2010: 13ff.). Die Bundesregierung hat die Ziele der EU aufgegriffen und im Nationalen Reformprogramm und der Hightech-Strategie 2020 verankert. Demnach strebt auch die Bundesregierung an, drei Prozent des BIP für Forschung und Entwicklung auszugeben. Hierbei sollen zwei Drittel durch den privaten und ein Drittel durch den öffentlichen Sektor aufgebracht werden. Inzwischen hat die Bundesregierung die Hightech-Strategie überarbeitet mit dem Ziel einer umfassenden ressortübergreifenden Innovationsstrategie. Während sich die Hightech-Strategie 2020 noch auf die Vermarktung einzelner technologischer Schlüsselbereiche fokussierte, hat die Weiterentwicklung gesellschaftlich relevante Problemstellungen im Blick. Demzufolge verwendet die Bundesregierung im Rahmen der Hightech-Strategie einen breiten Innovationsbegriff, der nicht nur technologische, sondern auch soziale Neuerungen umfasst und die Gesellschaft als zentralen Akteur einbezieht (Die Bundesregierung 2014: 4). Auch die hessische Innovationspolitik sollte verbessert werden, indem das zugrundeliegende Innovationsverständnis verbreitert und eine echte Beteiligung gesellschaftlicher Akteure sichergestellt wird. Weil die Clusterpolitik einen zentralen Schwerpunkt der hessischen Innovationspolitik darstellt, wird diese im folgenden Abschnitt behandelt.

Hessische Clusterförderung

Cluster tragen laut der hessischen Landesregierung dazu bei, Wirtschaft und Wissenschaft stärker miteinander zu vernetzen, den Technologietransfer zu fördern und Innovationen voranzutreiben. Hierzu fördert Hessen nicht nur die Gründung, sondern auch eine professionelle Beratung und Begleitung von Clustern. Inzwischen gehört die Clusterpolitik zum Standardrepertoire der regionalen Strukturpolitik. Prominent wurde die Cluster-Theorie in den 1990er Jahren durch den US-amerikanischen Ökonomen Michael E. Porter.² Er versteht unter Clustern räumlich verortete Konzentrationen von miteinander verbundenen Unternehmen und Institutionen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich (Porter 1998: 78).3 Als Beispiel hierfür nennt er das Silicon Valley. Durch die räumliche Verortung können Cluster von Netzwerken abgegrenzt werden. Nach Porter wird durch einen Cluster die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen verbessert, indem bestimmte Vorteile, wie beispielsweise Wissen, Technologien, Fachkräfte, benötigte Infrastruktur und persönliche Kontakte, an einem Standort konzentriert werden. Cluster steigern demnach das Produktivitätswachstum von Unternehmen und bringen Innovationen voran. Weil Industriebetriebe, Zulieferer und Dienstleister von der regionalen Vernetzung profitieren, zieht diese weitere Unternehmensansiedlungen und Arbeitsplätze nach sich. Daher werden Cluster als wichtige Treiber regionaler Entwicklungsprozesse angesehen (Porter 1998: 89 f.).

In der Empirie lässt sich der Erfolg von Clustern allerdings nur schwer nachweisen. Das zeigt beispielsweise eine empirische Untersuchung von Terstriep u.a. (2012) auf, die den Zusammenhang zwischen der Clusterzugehörigkeit einerseits und dem Innovationserfolg und der wirtschaftlichen Performance eines Unternehmens andererseits aus mi-

² Das Buch »The Competitive Advantage of Nations«, das Porter im Jahr 1990 veröffentlichte, gilt als eines der Standardwerke im Bereich der Wettbewerbspolitik (Porter 1990).

³ In englischer Originalsprache werden Cluster als »geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field« definiert (Porter 1998: 78).

kroökonomischer Perspektive untersucht. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass sowohl cluster-interne als auch -externe innovationsbezogene Interaktionen für den Innovationserfolg eines Unternehmens relevant sind. Cluster-interne Interaktionen steigern folglich die Innovationsfähigkeit nicht per se. Vielmehr trägt die Öffnung des Clusters und des Innovationsprozesses nach außen dazu bei, kritische Impulse von außen hereinzutragen und dadurch die Gefahr negativer »lock-in«-Effekte (engl. lock in = einschließen) und mangelnde Selbstreflexion zu reduzieren (Terstriep u.a. 2012).

Anfang der 2000er Jahre floss die Cluster-Theorie erstmals in die politische Praxis ein. Treibende Kraft war hierfür die EU, die diese als ein zentrales Instrument der regionalen Strukturpolitik etablierte. Auch in der neuen EU-Förderperiode 2014-2020 werden Cluster durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung gefördert. In Deutschland war Hessen das erste Bundesland, das die Gründung und Professionalisierung von regionalen Kooperationsnetzwerken und Clustern zum Schwerpunkt seiner Förderung machte. Die Förderung regionaler Kooperationsnetzwerke begann schon Anfang der 1990er Jahre. Cluster werden seit dem Jahr 2000 durch europäische und nationale Strukturfördermittel unterstützt. Inzwischen gibt es in Hessen rund 35 regionale und überregionale Cluster und Netzwerke, die Unternehmen und Forschungseinrichtungen zusammen führen. Hierbei handelt es sich größtenteils um Zusammenschlüsse kleiner und mittlerer Unternehmen. Die Initiative zur Clusterbildung geht nicht von staatlicher Seite aus, sondern erfolgt nach dem »bottom-up-Prinzip«, das heißt von unten nach oben durch die jeweiligen Unternehmen und Regionen. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die aktuelle thematische Verteilung der Cluster. Beispiele für hessische Cluster sind das Kompetenznetzwerk dezentrale Energietechnologien Nordhessen (deNet), der Automotive Cluster Rhein-Main-Neckar, der Rhein-Main-Cluster Chemie und Pharma sowie das mittelhessische Wetzlar Network e.V. – Industrienetzwerk Optik Elektronik Mechanik (Hessische Landesregierung 2014).

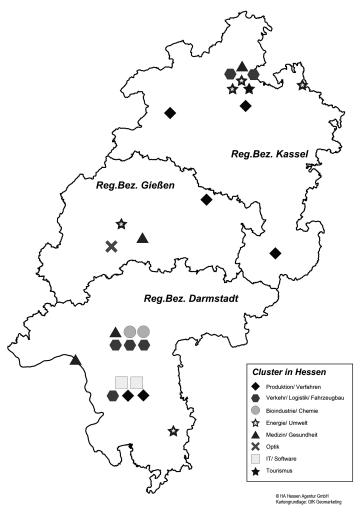


Abbildung 1: Clusterförderung in Hessen

Quelle: Hessen Agentur 2015

In einer Studie, die die Hessen Agentur im Jahr 2013 (HA 2013) durchführte, und in deren Rahmen sie 22 Cluster- und Netzwerkmanager befragte, lag der Schwerpunkt der Clusterbildung in Süd- und Nordhessen. In Mittelhessen wurden deutlich weniger Cluster ins Leben ge-

rufen. Neben den regionalen existieren noch hessen- und bundesweite Cluster (vgl. Abbildung 2).

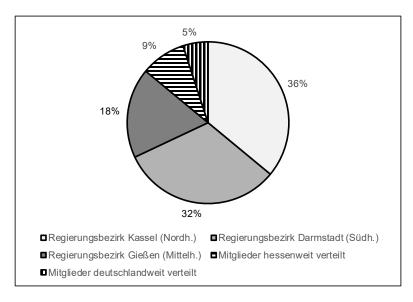


Abbildung 2: Verteilung der Cluster nach regionalem Schwerpunkt der Mitglieder Quelle: HA 2013: 15, eigene Darstellung.

Die Studie der Hessen Agentur gibt auch Auskunft darüber, welche Aufgaben die Cluster haben. Als wichtigste Aufgaben nennen die Cluster-Manager den Informations- und Erfahrungsaustausch, die Vernetzung sowie (Standort-)Marketing und Öffentlichkeitsarbeit. Es folgen gemeinsame Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung und Fachkräftesicherung. Betriebswirtschaftliche Kooperationen werden dagegen als seltene Aufgabe aufgeführt. Die Umfrage zeigt auch auf, dass aus den meisten Clustern und Netzwerken in den letzten drei Jahren bereits gemeinsame Projekte hervorgegangen sind. Je nach Stadium (Vorbereitung, Aufbau und Verstetigung) erhalten die Cluster eine unterschiedliche Höhe öffentlicher Förderung. Zum Zeitpunkt der Befragung wurden knapp drei Viertel der hessischen Cluster und Netzwerke von der EU, dem Bund und dem Land unterstützt und waren daher nicht auf eine eigenständige Finanzierung angewiesen. Allerdings sind die lang-

fristigen Organisations- und Finanzierungskonzepte der Cluster unsicher (HA 2013: 17ff.).

In Zukunft wird es daher darum gehen, die langfristige Finanzierung und Organisation der Cluster zu sichern. Hierfür muss das Cluster-Management weiter professionalisiert werden. Außerdem sollte die Clusterpolitik regelmäßig überprüft und – falls notwendig – überarbeitet werden. Zwar vernetzen sich viele Unternehmen auch ohne öffentliche Förderung, allerdings gilt das in erster Linie für strukturstarke Regionen. Dagegen sind Netzwerke in strukturschwachen Regionen besonders gefährdet. Das gilt insbesondere für Mittel- und Nordhessen. Gerade dort ist eine öffentliche Förderung notwendig, um dynamische Entwicklungsprozesse anzustoßen. Darüber hinaus darf sich Clusterpolitik nicht vom Kirchturmdenken der Lokalpolitik abhalten lassen. Vielmehr sollte sie grenzübergreifend erfolgen, und zwar auch in Richtung wirtschaftlich weniger starker Nachbarländer, wie beispielsweise Thüringen.

Anders als in der Hessischen Innovationsstrategie 2020 angestrebt, werden Beschäftigte bislang noch nicht stärker in die Cluster einbezogen. Zudem fehlen Betriebsräte-Netzwerke, die zum Ziel haben, die Innovationspotenziale der Beschäftigten zu erschließen und weiter zu entwickeln. Hierbei müssen jedoch auch die Grenzen der Gründung und Verstetigung von Netzwerken beachtet werden. Eine von politischer Seite betriebene »Alibi-Veranstaltung«, Klüngelei und einseitige Parteinahme werden das gewünschte Engagement der Akteure bald reduzieren. Stattdessen müssen umfassende und qualitativ hochwertige Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden. Aus der genannten Studie der Hessen Agentur geht zudem hervor, dass die befragten Cluster-Manager sich dafür aussprechen, dass sich die hessischen Cluster stärker mit Maßnahmen zur Fachkräftesicherung sowie Aus- und Weiterbildung beschäftigen sollen (HA 2013: 22). Dies kann nur in Zusammenarbeit mit den Beschäftigten geschehen. Oberflächliche Strategien, wie beispielsweise Standortmarketing, Werbung und Imagepflege können in den Hintergrund rücken, wenn die Arbeitsplätze attraktiv genug gestaltet werden, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu halten und anzuwerben.

Basis der Hessischen Innovationsstrategie 2020 war eine Potenzialanalyse, die die hessische Innovationsfähigkeit analysiert. Weil Investitionen in Forschung und Entwicklung wichtige Faktoren für das wirtschaftliche Wachstum des Bundeslandes sind, werden diese im Folgenden ausführlich analysiert.

Investitionen in Forschung und Entwicklung in Hessen

Hessen gilt als eine der innovativsten Regionen in Deutschland und Europa. Nach Angaben des Innovationsindex 2014 liegt Hessen in einem EU-weiten Ranking unter anderem hinter Baden-Württemberg und Bayern auf dem siebten Platz und weist eine außerordentlich hohe Innovationsfähigkeit auf (Einwiller 2015).⁴ Wie in Deutschland insgesamt konzentriert sich die hessische Innovationsfähigkeit sehr stark auf den Hochtechnologiebereich. Eine Besonderheit ist, dass insbesondere die Wirtschaft kräftig in Forschung und Entwicklung investiert. Darüber hinaus gibt es zwischen den drei Regierungsbezirken Darmstadt, Gießen und Kassel erhebliche Unterschiede in der Innovationsfähigkeit.

Um Aussagen über die Innovationsfähigkeit einer Region vornehmen zu können, gibt es mehrere Indikatoren. Ein wichtiger Indikator sind die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) und die Forschungsintensität, das heißt der Anteil der FuE-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP). Insgesamt belaufen sich die FuE-Ausgaben in Hessen im Jahr 2013 auf 6,9 Milliarden Euro. Die Forschungsintensität beträgt 2,83 Prozent. Auch in den Jahren zuvor schwankte die Forschungsintensität um drei Prozent. Damit verfehlt Hessen das Ziel der Europa 2020-Strategie und des Nationalen Reformprogramms knapp. Für das wirtschaftsstarke Hessen ist eine Forschungsintensität im Bereich des von der EU angestrebten Ziels allerdings zu gering. Vielmehr müsste diese überdurchschnittlich sein. In Baden-Württemberg und Bayern, die ebenfalls sehr wirtschaftsstark sind, ist die Forschungsintensität deutlich höher (vgl. Abbildung 3).

⁴ Der Innovationsindex auf EU-Ebene wurde durch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg entwickelt und seit 2004 alle zwei Jahre berechnet. In die Berechnung des Innovationsindex fließen sechs Indikatoren ein: FuE-Ausgaben bezogen auf das BIP; FuE-Personal insgesamt (in Vollzeitäquivalenten) bezogen auf die Anzahl der Erwerbspersonen insgesamt; Erwerbstätige (ET) in industriellen Hochtechnologiebranchen bezogen auf die ET insgesamt; ET in wissensintensiven Dienstleistungen bezogen auf die ET insgesamt; ET, die in wissenschaftlich-technischen Berufen arbeiten, unabhängig davon, ob sie einen formalen wissenschaftlich-technischen Bildungsabschluss haben (HRST-O) bezogen auf die ET insgesamt; Patentanmeldungen beim Europäischen Patentamt je eine Million Einwohner. Der Innovationsindex setzt sich aus den Teilindizes »Niveau« und »Dynamik« zusammen. Alle Indikatoren gehen mit gleichem Gewicht in die Teilindizes ein, die abschließend im Verhältnis 75:25 zum Innovationsindex aggregiert werden (Einwiller 2015: 24).

Bei Betrachtung der Forschungsintensität der drei Bereiche Privatwirtschaft, Staat und Hochschulen ergibt sich zudem folgendes Bild: Die Forschungsintensität der Wirtschaft beläuft sich in Hessen im Jahr 2013 auf 2,18 Prozent. Damit liegt Hessen im deutschlandweiten Vergleich hinter Baden-Württemberg und Bayern an der Spitze. Der Staat einschließlich privater Institutionen ohne Erwerbszweck investiert dagegen lediglich 0,23 Prozent und die Hochschulen lediglich 0,42 Prozent des BIP in Hessen im Jahr 2013 in Forschung und Entwicklung. In diesem Bereich liegt Hessen im deutschlandweiten Vergleich auf einem der hinteren Plätze. Ganz anders in Baden-Württemberg und Bayern: Hier sind auch Staat und Hochschulen ein Motor der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit (vgl. Abbildung 3). Wie aus einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung hervorgeht, haben Investitionen in Forschung und Entwicklung einen entscheidenden Einfluss auf das Wirtschaftswachstum. Die Untersuchung zeigt auf, dass eine Kombination aus Investitionen der Privatwirtschaft, des Staates und der Hochschulen die größten positiven Effekte auf das wirtschaftliche Wachstum hat (Belitz u.a. 2015: 751ff.). Damit Hessen weiterhin wirtschaftlich erfolgreich bleibt, ist es daher unabdingbar, dass die Forschungsintensität im Bereich des Staates und der Hochschulen deutlich gesteigert wird.

Weil die Wirtschaft die hessische Innovationsfähigkeit sehr stark prägt, wird diese im Folgenden näher beleuchtet. Insgesamt belaufen sich die internen FuE-Aufwendungen⁵ der hessischen Wirtschaft im Jahr 2011 auf 5,3 Milliarden Euro. Davon entfallen 42 Prozent auf den Hochtechnologiebereich und 31 Prozent auf den Spitzentechnologiebereich.⁶ Erst mit großem Abstand zur forschungsintensiven Industrie folgt der wissensintensive Dienstleistungsbereich mit 20 Prozent (Stifterverband Wissenschaftsstatistik 2013: 46). Am größten sind die internen FuE-Aufwendungen der hessischen Wirtschaft in den Branchen Chemie, Pharmazie, Maschinenbau, Elektrotechnik und Kraftfahrzeugbau. Allein

⁵ Hierbei nicht berücksichtigt sind die externen FuE-Aufwendungen für Aufträge, die nicht im eigenen Unternehmen bearbeitet werden, sondern beispielsweise in Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (Stifterverband Wissenschaftsstatistik 2013).

⁶ Spitzentechnologien sind geprägt durch einen Anteil der internen FuE-Aufwendungen am Umsatz von mehr als sieben Prozent. Hochtechnologien sind gekennzeichnet durch einen Anteil der internen FuE-Aufwendungen am Umsatz zwischen 2,5 und sieben Prozent. Beide Bereiche zusammen bilden die forschungsintensive Industrie (Stifterverband Wissenschaftsstatistik 2013).

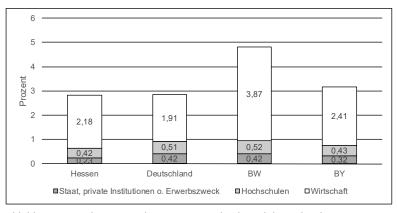


Abbildung 3: Anteil FuE-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt nach Sektoren in Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Deutschland 2013 (Forschungsintensität in Prozent)

Quelle: Statistisches Bundesamt u.a. 2015, eigene Darstellung.

auf diese Branchen entfallen 90 Prozent aller internen unternehmerischen FuE-Aufwendungen des hessischen verarbeitenden Gewerbes. Danach folgen die Informations- und Kommunikationstechnologie und die unternehmensnahen Dienstleistungen, wozu die freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen zählen (vgl. Abbildung 4). Darüber hinaus ist festzustellen, dass insbesondere Großunternehmen innovativ sind, während der Mittelstand weniger stark in Forschungsund Entwicklungstätigkeiten investiert (HSL 2006: 9).

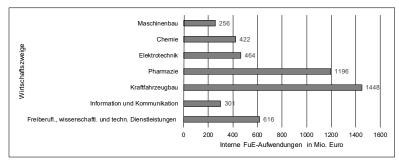


Abbildung 4: Interne FuE-Aufwendungen im Wirtschaftssektor nach ausgewählten Branchen in Hessen 2011 (in Millionen Euro)

Quelle: Stifterverband Wissenschaftsstatistik 2013: 46, eigene Darstellung.

Ein weiteres Kennzeichen der hessischen Innovationsfähigkeit ist, dass zwischen den drei Landesteilen Süd-, Mittel- und Nordhessen erhebliche Unterschiede bestehen. Bei der unternehmerischen FuE-Tätigkeit gehört die Konzentration auf den südlichen Landesteil zu den extremsten unter allen deutschen Bundesländern. Der Regierungsbezirk Darmstadt trägt fast 85 Prozent zu den internen FuE-Ausgaben der Wirtschaft bei (Kladroba 2013: 22). Darüber hinaus konzentriert sich die Wissenschaftsinfrastruktur - mit den Universitäten in Frankfurt und Darmstadt und überdurchschnittlich vielen außeruniversitären Forschungseinrichtungen - auf den südhessischen Landesteil und hier besonders auf das Rhein-Main-Gebiet. In Mittelhessen sind Marburg und Gießen und in Nordhessen Kassel Standorte für Universitäten. Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen sind in diesen Landesteilen weniger stark vertreten (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2014: 300). Eine zentrale Aufgabe der hessischen Innovationspolitik sollte es daher sein, die regionalen Unterschiede in der Innovationsfähigkeit abzubauen. Dies erfordert allerdings eine Abkehr von einer prioritär auf Wachstum ausgerichteten regionalen Strukturpolitik in Richtung einer stärkeren Ausgleichsorientierung. Die in Hessen verfolgte Innovationspolitik nach dem Motto »Stärken stärken« trägt nicht zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei, weil Regionen wie Südhessen und das Rhein-Main-Gebiet öffentliche Förderung erhalten, um wirtschaftlich noch stärker zu werden. Um in wirtschaftlich schwachen Regionen Innovationsprozesse anzustoßen, sollte sich die hessische Innovationspolitik stattdessen auf strukturschwache und vom Strukturwandel bedrohte Regionen fokussieren.

Nachdem die hessische Innovations- und Clusterpolitik sowie die Investitionen in Forschung und Entwicklung aufgezeigt wurden, steht am Ende ein Ausblick, in dem ein neues Verständnis von Innovationen vorgestellt wird, das als Basis für eine Neuausrichtung der hessischen Innovationspolitik dienen kann.

Soziale Neuerungen erfordern eine soziale Innovationspolitik

Soziale Innovationen sind nicht auf technische Neuerungen begrenzt. Sie zielen nicht nur darauf, neue Technologien zu entwickeln, sondern streben an, mögliche Gefahren aktiv zu gestalten. Neben technischem Fortschritt streben sie an, auch in gesellschaftlichen Fragen vorwärts zu kommen. Zapf, der sich in Deutschland als einer der ersten Wissenschaftler systematisch mit sozialen Innovationen beschäftigte, definiert diese als »neue Wege, Ziele zu erreichen [...], die die Richtung des sozialen Wandels verändern« (Zapf 1989: 177). Eines der bekanntesten Beispiele für eine soziale Innovation ist die Entwicklung der »Grameen Bank« durch Prof. Muhammad Yunus. Hierbei handelt es sich um eine Bank, die 1983 in Bangladesch mit dem Zweck gegründet wurde, Mikrokredite zu vergeben und Armut zu lindern. Die Bank ist bis heute fast ausschließlich im Besitz armer Frauen und für diese tätig. Im Jahr 2006 erhielt ihr Gründer den Friedensnobelpreis mit der Begründung, dass dieser die soziale und wirtschaftliche Entwicklung von unten fördere.

Eine zentrale Voraussetzung für soziale Innovationen ist die Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure. Auf der Grundlage der Begriffsbestimmung von Zapf definieren Howaldt und Schwarz soziale Innovationen als »eine von bestimmten Akteuren [...] ausgehende intentionale [...] Neukonfiguration sozialer Praktiken in bestimmten Handlungsfeldern beziehungsweise sozialen Kontexten, mit dem Ziel, Probleme oder Bedürfnisse besser zu lösen [...] als dies auf der Grundlage etablierter Praktiken möglich ist« (Howaldt/Schwarz 2010: 54). Den Autoren zufolge führt der Trend zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zu einem neuen Innovationsparadigma. Dieses ist gekennzeichnet durch die wachsende Bedeutung von Netzwerken und die stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure. Eine bekannte Form der sozialen Neuerungen im Rahmen von Netzwerken sind die so genannten »Open Innovations«. Bei diesen wird der Innovationsprozess gezielt nach außen geöffnet, um externes Wissen zu internalisieren. Hierbei wird die Nachfrageseite, das heißt die Kundinnen und Kunden, stärker einbezogen (ebd.: 13ff.). Ein Beispiel hierfür ist »Open Source«-Software. Bei dieser ist der Quellcode frei zugänglich und darf von beliebig vielen Nutzerinnen und Nutzern verändert werden. Die größten Potenziale für soziale Neuerungen liegen nach Ansicht von Howaldt und Schwarz in den Bereichen Dienstleistungen und Nachhaltigkeit, so dass diese stärker gefördert werden sollten. Zudem sollten Ingenieur- und Naturwissenschaften stärker mit den Sozialwissenschaften verknüpft werden, um soziale Neuerungen zu erforschen und weiter zu entwickeln (ebd.: 71 ff.).

Ein neues Verständnis von Innovation erfordert auch eine Neuausrichtung der Innovationspolitik. Nicht nur der technische Fortschritt, sondern auch soziale Ziele stehen im Zentrum einer Innovationspolitik, die soziale Neuerungen anstrebt. Buhr definiert eine soziale Innovationspolitik daher als »gesamtgesellschaftliche Steuerung mit dem Ziel des ›sozialen Fortschritts‹. Innovationen in Technik, Organisation und Gesellschaft [...] führen zu einem umfassenden Ansatz von Innovationspolitik [...], der über einen rein ökonomischen Anspruch hinausragt. Im Sinne von Innovation durch Partizipation werden auch Aspekte der sozialen Gerechtigkeit, der Mitwirkung und Beteiligung und somit auch Fragen nach dem gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Blick genommen« (Buhr 2014: 12). Einer sozialen Innovationspolitik liegt ein systemischer Ansatz zugrunde, demzufolge Neuerungen in einem Innovationssystem entstehen. Ziel ist es hierbei, nicht nur die industrielle Forschung, sondern auch Dienstleistungsinnovationen zu fördern. Zudem werden die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Sektoren stärker in den Blick genommen. Ferner ist es Aufgabe einer sozialen Innovationspolitik, das Innovationssystem gezielt zu öffnen, um kreative Gedanken von außen zu integrieren. Hierzu ist eine ressort- und themenübergreifende Koordination vieler verschiedener Akteure erforderlich, die auch Querdenker integriert und über Grenzen hinweg denkt (ebd.: 15 ff.).

Für eine soziale Innovationspolitik ist die stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure ein zentrales Merkmal. Zu diesen zählen Gewerkschaften und Beschäftigte, die entscheidend dazu beitragen können, den Strukturwandel und Veränderungen der Arbeitswelt so zu gestalten, dass soziale Härten vermieden werden. Indem sie Alternativen zu kurzfristigen Kostensenkungsstrategien aufzeigen, können sie zu einer langfristigen Beschäftigungs- und Standortsicherung beitragen. Ein Beispiel für eine soziale Innovation, an denen die Gewerkschaften entscheidend mitgewirkt haben, ist die Reform der Kurzarbeiterregelung während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009. Um Massenentlassungen insbesondere im industriellen Bereich zu vermeiden, verlängerte die damalige Bundesregierung aus CDU und SPD unter Mitwirkung der

Sozialpartner die Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds. Diese und andere Weichenstellungen trugen dazu bei, dass während der Krise hunderttausende Arbeitsplätze gerettet werden konnten.

Von gewerkschaftlicher Seite wird betont, dass eine soziale Innovationspolitik in eine Strategie für »Gute Arbeit« eingebunden sein muss, um erfolgreich zu sein. Drei Voraussetzungen werden genannt, die für soziale Innovationen gegeben sein müssen. Hierzu zählen ausreichend qualifizierte Beschäftigte, eine von Arbeitgeberseite gewollte Mitbestimmung durch Betriebs- und Personalräte sowie eine faire Entlohnung und gute Arbeitsbedingungen in Industrie und Dienstleistungen. Besonders im Dienstleistungsbereich ist jedoch die gegenteilige Strategie zu beobachten. So ist dieser besonders stark durch niedrig entlohnte Arbeit, Befristungen, Mini-Jobs, Werkverträge und Leiharbeit gekennzeichnet. Insbesondere der Bereich der sozialen Dienstleistungen, zu dem Gesundheit, Pflege und Bildung gehören, und in denen besonders häufig Frauen arbeiten, ist durch eine mangelnde Wertschätzung geprägt. Weil ein solches Umfeld jedoch schädlich für Neuerungen ist, wird für eine Aufwertung der Dienstleistungsarbeit plädiert (Uellenberg-van Dawen/ Schulz 2013: 12). Darüber hinaus müssen Betriebsräte und Beschäftigte unterstützt werden, um ihre Innovationsfähigkeit zu erschließen und weiter zu entwickeln. Dies kann insbesondere durch professionelle arbeitnehmerorientierte Einrichtungen erfolgen, die institutionell gefördert werden sollten. Damit auch kleine und mittlere Träger arbeitnehmerorientierte Projekte durchführen können, müssen zudem die Abrechnungsmodalitäten vereinfacht werden.

Eine zentrale Herausforderung, die die Arbeitswelt in den nächsten Jahren prägen wird, ist der digitale Wandel in der Industrie und im Dienstleistungsbereich. Der Wandel ist so fundamental, dass von einer vierten industriellen Revolution (4.0) gesprochen wird. Daher wird dieser auch als Industrie 4.0 oder Dienstleistung 4.0 bezeichnet. Hierzu heißt es auf der Website der Pattform Industrie 4.0, die sich auf der Bundesebene aus politischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren gebildet hat, um die Herausforderungen, die damit einhergehen, zu bewältigen: »In der Industrie 4.0 verzahnt sich Produktion mit modernster Informations- und Kommunikationstechnik. Treibende Kraft dieser Entwicklung ist die rasant zunehmende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Sie verändert nachhaltig die Art und Weise, wie zukünftig in Deutschland produziert und

gearbeitet wird: Nach Dampfmaschine, Fließband, Elektronik und IT bestimmen nun intelligente Fabriken (so genannte ›Smart Factories‹) die vierte industrielle Produktion« (Plattform Industrie 4.0 2015). In der Arbeitswelt zeichnen sich folgende Veränderungen bereits jetzt schon ab: Erstens steigt die zeitliche und räumliche Flexibilität der Arbeitsgestaltung. Zweitens werden die Arbeitsabläufe stärker digitalisiert und automatisiert. Dadurch steigt die Dezentralität, und die Hierarchien werden flacher. Drittens nimmt die Transparenz der Arbeitsabläufe zu (Buhr 2015: 14). Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind strittig. Fest steht, dass sich die Digitalisierung ganz unterschiedlich auf die einzelnen Branchen und Berufe auswirkt. Es wird vermutet, dass eher die höher Qualifizierten von der Entwicklung profitieren werden. Bereits jetzt sind allerdings auch schon negative Auswirkungen auf die Arbeitswelt erkennbar. So hat in den letzten Jahren die Zahl der Crowdworker (engl. crowd = Menge) zugenommen. Diese Form der Solo-Selbständigkeit ist gekennzeichnet durch extreme Flexibilität und Auftragsbearbeitung zumeist ohne Arbeitsvertrag. Insgesamt birgt die Digitalisierung sowohl Chancen auch als Risiken. Einerseits kann sie zu Innovationen führen, die die Lebensqualität der Menschen erheblich steigern. Andererseits gibt es aber auch Risiken wie eine mögliche Ausbeutung durch die erhöhte Flexibilität und der Wegfall von Jobs in unteren und mittleren Qualifikationsniveaus. Anders als in den vergangenen Rationalisierungs- und Automatisierungsphasen sollte bei der derzeitigen darauf geachtet werden, dass der Mensch im Mittelpunkt steht. Die Chancen werden sich nicht von selbst realisieren, sondern müssen politisch gestaltet werden. Das bedeutet, dass die Veränderungen, die mit Arbeiten 4.0 einhergehen, als soziale Innovation begriffen werden müssen (vgl. hierzu ausführlich: Buhr 2015). Hierbei darf es nicht nur um technologischen Fortschritt gehen, sondern es müssen auch soziale Fragen analysiert werden. Dazu gehören Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation genauso wie auf die (Weiter-)Qualifizierung der Beschäftigten. Dies erfordert eine soziale Innovationspolitik, die Gewerkschaften, Beschäftigte und Betriebsräte von Anfang an einbezieht. Damit diese ihr Innovationspotenzial entfalten können, müssen sie jedoch professionell unterstützt werden. Das kann insbesondere durch arbeitnehmerorientierte Bildungs- und Beratungseinrichtungen erfolgen, die dementsprechend öffentlich gefördert werden müssen. Damit Arbeit 4.0 auch aus Beschäftigtensicht ein Erfolgsmodell wird, muss diese zudem in eine Strategie für »Gute Arbeit« eingebunden werden.⁷

Literatur

- Belitz, Heike u.a. (2015): Wachstum durch Forschung und Entwicklung, in: Deutsches Institut f
 ür Wirtschaftsforschung (Hg.), DIW Wochenbericht 35/2015, Berlin.
- Buhr, Daniel (2014): Soziale Innovationspolitik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), WISO Diskurs, April 2014, Bonn.
- Buhr, Daniel (2015): Soziale Innovationspolitik für die Industrie 4.0, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), WISO Diskurs, April 2015, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014): Bundesbericht Forschung und Innovation 2014.
- Clausen, Jens (2014): Belegschaftsgenossenschaften zur Förderung der Energiewende, in: Projekt en EEBler, Volkswagen Belegschaftsgenossenschaft für regenerative Energien e.G., Emden.
- Deutsches Patent- und Markenamt (2015): Jahresbericht 2014.
- Die Bundesregierung (2014): Die neue Hightech-Strategie, Innovationen für Deutschland.
- Einwiller, Ruth (2015): Innovationsindex 2014: Baden-Württemberg im europäischen Vergleich, in: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hg.), Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 1/2015.
- Europäische Kommission (2010): Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, dt. Fassung, Brüssel.
- Hessen Agentur [HA]/ Arbeitsgemeinschaft der hessischen IHK (2012): Cluster- und Netzwerkinitiativen in Hessen, Wiesbaden.
- Hessen Agentur [HA] (2013): Analyse der Clusterlandschaft in Hessen, Report Nr. 849, Wiesbaden.
- Hessische Landesregierung (2013): Hessische Innovationsstrategie 2020, Wiesbaden.
- Hessische Landesregierung (2014): Hessische Clusterpolitik, www.hessen-cluster.de, abgerufen: 20.05.2014.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2013): Operationelles Programm für die Förderung von Investitionen in Wachstum und Beschäftigung in Hessen aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) 2014–2020, Wiesbaden, 2013.

⁷ Vgl. hierzu auch den Beitrag von Martin Beckmann (ver.di) und das Interview mit Jörg Köhlinger (IG Metall) und Volker Weber (IG BCE) in diesem Buch.

- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2006): Innovationsmonitor Hessen, Wiesbaden.
- Howaldt, Jürgen/Schwarz, Michael (2010): Soziale Innovation-Konzepte, Forschungsfelder und –perspektiven, in: Howald, Jürgen/ Jacobson, Heike (Hg.): Soziale Innovation: Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma, Wiesbaden, 2010.
- Kladroba, Andreas (2013): Räumliche Verteilung von Forschung und Entwicklung in Deutschland, in: Wissenschaftsstatistik GmbH im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.), FuE-Datenreport 2013, Analysen und Vergleiche, S. 19–24.
- Plattform Industrie 4.0: Die vierte industrielle Revolution: Auf dem Weg zur intelligenten und flexiblen Produktion, http://www.plattform-i40.de, abgerufen: 09.09.2015.
- Porter, Michael E. (1990): The Competitive Advantage of Nations, New York.
- Porter, Michael (1998): Clusters and the New Economics of Competition, in: *Harvard Business Review*, Harvard, S. 77–90.
- Rehfeld, Dieter (2013): Clusterpolitik, intelligente Spezialisierung, soziale Innovationen neue Impulse in der Innovationspolitik, in: *IAT Forschung Aktuell*, 04/2013.
- Rehfeld, Dieter/ Terstriep, Judith (2013): Socio-cultural dynamics in spatial policy: explaining the on-going success of cluster politics, in: Cooke, Philip (Hg.): *Re-framing Regional Development: Evolution, Innovation and Transition*, London, S. 274–294.
- Terstriep, Judith (2008): Clustermanagement Status Quo& Perspektiven, in: IAT (Hg.): *Jahrbuch 2007*, S. 60–70.
- Scholl, Wolfgang u.a. (2013): Innovationserfolg durch aktive Mitbestimmung, Berlin.
- Schumpeter, Joseph (1912): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Leipzig.
- Statistisches Bundesamt/ Stifterverband Wissenschaftsstatistik/ AK VGR der Länder (2015): Forschung und Entwicklung, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/BildungForschungKultur/ForschungEntwicklung/ForschungEntwicklung.html.
- Uellenberg-van Dawen/ Schulz (2013): Innovationen für gute Dienstleistungen und gute Arbeit, in: ver.di (Hg.), *Dienstleistungsinnovationen, offen, sozial, nachhaltig*, Berlin.
- Wissenschaftsstatistik im Stifterverband für die Deutsche Wirtschaft [Stifterverband Wissenschaftsstatistik] (2013): *FuE-Datenreport 2013*, Tabellen und Daten, Essen.
- Zapf, Wolfgang 1989: Über soziale Innovationen. in: *Soziale Welt,* 40 (1/2), S. 170–183

Industriepolitik der Zukunft

Interview mit Jörg Köhlinger, Bezirksleiter IG Metall-Bezirk Mitte, und Volker Weber, Landesbezirksleiter IG BCE Landesbezirk Hessen-Thüringen

Die Industrie der Zukunft verändert sich. Wie sehen die zentralen Herausforderungen aus, die bewältigt werden müssen?

JÖRG KÖHLINGER: Wir haben es derzeit mit vielschichtigen wirtschaftlichen, technologischen, sozialen und ökologischen Wandlungsprozessen zu tun. Der demographische Wandel, Rohstoffverknappung, veränderte und beschleunigte Technologieentwicklung bei zunehmend globaler Wertschöpfung und natürlich die aktuell im Zusammenhang mit Industrie 4.0 stark diskutierte Digitalisierung beeinflussen die Arbeitswelt von heute und verändern sie teilweise grundlegend. Die Herausforderungen können wir aber nicht alleine bewältigen. Wir brauchen dafür einen breiten Konsens innerhalb der Gesellschaft.

Was folgt daraus für eine zukunftsfähige Industriepolitik?

JÖRG KÖHLINGER: Zuallererst brauchen wir eine klar auf die Industrie fokussierte Politik. Hier erleben wir auf Bundesebene mit beispielsweise dem Bündnis »Zukunft der Industrie« derzeit eine Rückbesinnung auf die Industrie und vor allem die Erkenntnis der Notwendigkeit einer aktiven Industriepolitik. Diesbezüglich besteht in Hessen noch Nachholbedarf. Es gilt, den Strukturwandel aktiv mitzugestalten und initiativ tätig zu werden. Eine zentrale Aufgabe ist es, gemeinsam mit Betriebsräten, Vertrauensleuten und Beschäftigten, Arbeitgebern, Verbänden, Politik und Wissenschaft die Zukunft der Industrie zu gestalten. Hierbei geht es nicht nur um den Erhalt bestehender industrieller Strukturen, sondern auch darum, Potentiale und Wachstumsfelder zu erschließen. Es gilt, die wichtigsten industriebezogenen Themenkomplexe – sowohl in kurz-, mittel-, wie auch in langfristiger Perspektive – zu beleuchten, das heißt im Hinblick auf den Erhalt der Wertschöpfungsketten und

von Arbeitsplätzen. Nur so können wir den vor uns stehenden Herausforderungen begegnen und die Industrie in Hessen zukunftsfähig und nachhaltig gestalten.

Wie wir gehört haben, steht die Industrie vor gewaltigen Herausforderungen. Wird sie sich auch in Zukunft behaupten können?

VOLKER WEBER: Die deutsche Industrie hat sich in den letzten Jahren als zentraler Stabilitäts- und Wachstumsfaktor der deutschen Volkswirtschaft erwiesen. Diese Leistung ist umso höher zu bewerten, als dass sie sich in einem dynamischen Umfeld vollzogen hat. Die zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung und veränderte Nachfragestrukturen haben zu immer komplexeren Beschaffungs- und Absatzmärkten geführt, zu neuen Produkten, komplexeren Geschäftsprozessen und immer schnelleren Innovationszyklen. Die Differenzierung der Kundenbedürfnisse, die Entwicklung von Verkäufer- zu Käufermärkten erforderten neue Anstrengungen, die Kunden an sich zu binden. Neue Konkurrenz durch ausländische Unternehmen haben in den heimischen und ausländischen Märkten zu mehr Wettbewerb geführt. Die deutsche Industrie war und ist trotz dieser Kontextbedingungen aktuell erfolgreich. Die Notwendigkeit und Fähigkeit, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, ist für die Unternehmen der deutschen Industrie in Zukunft weiterhin wichtig. Die Digitalisierung unserer Wertschöpfungsketten dürfte dadurch weiter angetrieben werden, weil die Industrie eben die Lösungspotentiale für diese Herausforderungen hat.

Schauen wir uns die Digitalisierung einmal genauer an. Was wird denn genau unter Industrie 4.0 verstanden?

JÖRG KÖHLINGER: Ein zentraler Aspekt von Industrie 4.0 ist die umfassende Vernetzung der Produktion. Das heißt die Produkte, Komponenten, Maschinen, Beschäftigten und die Kunden kommunizieren in Echtzeit über das Internet miteinander. Da sich die einzelnen Komponenten in einem offenen »cyber-physischen System« gegenseitig steuern, wird eine zentrale Steuerung überflüssig. In der Industrie 4.0 gibt es keine Barrieren und Brüche mehr, weil alle Komponenten in ein einziges Netzwerk eingebettet sind – das Internet der Dinge. Durch die hohe Flexibilität der Produktion und kürzere Reaktionszeiten werden auch

Kleinserien wirtschaftlich. Grundsätzlich erhofft man sich von Industrie 4.0, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zu sichern, das heißt vor allem, dass mit hochwertigen Produkten neue Absatzmärkte erschlossen werden sollen. Die Kundenwünsche werden zunehmend flexibler. Die neuen, vernetzten Technologien bieten hierbei nicht nur Lösungen, um diese Flexibilität kostengünstig zu erreichen, sondern ermöglichen auch einen effizienteren Umgang mit Ressourcen. Industrie 4.0 bietet somit die Chance, den Standort Deutschland, mit seinen hochqualifizierten Beschäftigten, zu stärken und Produktion in Deutschland zu halten.

Seitens der Politik wird das Thema Industrie 4.0 derzeit vor allem medial im Sinne einer historischen Zäsur diskutiert ...

VOLKER WEBER: Dabei ist einiges, was heute unter Industrie 4.0 diskutiert wird, ja nicht ganz neu. Die industrielle Produktion und Arbeitswelt insgesamt werden ja seit Mitte des 20. Jahrhunderts durch den fortschreitenden Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien geprägt. In der chemischen Industrie, aber auch in anderen Bereichen des produzierenden Gewerbes, sind informatorische Steuerung und Überwachung in der Beschaffung, der Produktion und der Logistik schon längst Alltag. Die Leitwarte einer Raffinerie oder eine Chemieanlage bietet bereits heute viel praktischen Anschauungsunterricht für den digitalen Wandel. Die Umsetzung von Industrie 4.0 hat daher eigentlich schon längst begonnen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Industrie 4.0 - im Sinne einer vollautomatisierten und vollständig vernetzten Produktion – vorerst nur von ausgesuchten Modellunternehmen praktiziert wird. Und wahrscheinlich wird es auch in Zukunft nicht für jedes Unternehmen sinnvoll sein, die eigenen Prozesse komplett zu digitalisieren und zu vernetzen.

Welche Voraussetzungen müssen in Deutschland für den digitalen Wandel geschaffen werden?

VOLKER WEBER: Industriepolitisch ist man beim Thema Industrie 4.0 sofort bei dem Thema Infrastruktur. Die Unternehmen in Deutschland – insbesondere die im industriellen Sektor tätigen – sind auf eine leistungsfähige und moderne Informations- und Kommunikationsinfra-

struktur angewiesen. Auch weitere Effizienzsteigerungen im Gesundheitssystem, bei der Energiewende und im Verkehrsbereich werden auf einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur basieren. Deutschland braucht daher mehr Investitionen in eine intelligente, leistungsstarke digitale Infrastruktur. Insbesondere in den ländlichen Gebieten werden hochleistungsfähige Kabelnetze, VDSL (engl. »very high speed digital subscriber«) und vor allem Glasfasernetze benötigt; Bevölkerung und Unternehmen dürfen nicht abgehängt werden. Es ist zu begrüßen, dass sich die große Koalition im Rahmen ihrer Breitband-Strategie das Ziel gesetzt hat, bis zum Jahr 2018 mindestens 50 Megabit pro Sekunde für jeden Haushalt bereit zu stellen. Klar ist aber schon jetzt, dass dies nur ein Zwischenschritt sein kann. Fachleute fordern bereits heute, flächendeckend mindestens 100 Megabit pro Sekunde als Grundversorgung für jeden Haushalt zur Verfügung zu stellen. Vernetzte und digitalisierte Unternehmen werden eher noch mehr brauchen. Zur digitalen Infrastruktur gehören auch »sichere«, vor Wirtschaftsspionage und Cyber-Attacken geschützte Netze, aber auch geschützte Rechenzentren für Cloud Computing.

Wenden wir uns nun dem digitalen Wandel in Hessen zu. Was muss hierzulande unternommen werden, um Industrie 4.0 voran zu treiben?

JÖRG KÖHLINGER: Das Thema Industrie 4.0 ist für die Zukunft von Standorten, Beschäftigung und Arbeit bedeutsam. Dabei darf nicht nur der technologische Wandel im Fokus stehen. Die Beschäftigten werden häufig in den Debatten um Industrie 4.0 vergessen. Diese werden jedoch von den Veränderungen der Arbeit, die sich durch die Digitalisierung ergeben, erheblich betroffen sein. Technik- und Arbeitsgestaltung müssen zusammen gedacht werden. Das sehen erfreulicherweise auch zunehmend Unternehmensvertreter so. Es ist wichtig, dass alle Beteiligten - Politik, Wissenschaft, Arbeitgeber, Betriebsräte und Gewerkschaften - an einen Tisch kommen und gemeinsam Lösungen für die anstehenden Herausforderungen erarbeiten. Dabei geht es um die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, wie das Thema Industrie 4.0 zugunsten aller Beteiligten und nicht zulasten der Beschäftigten umgesetzt werden kann. Deswegen haben wir eine hessische »Plattform Industrie 4.0« gefordert. Der Blick auf die Bundesebene zeigt, wie wichtig Vernetzung und Austausch, die Identifizierung der Problemlagen und die gemeinsame Lösungsfindung bei einem Projekt wie diesem sind. Hierbei können wir von Erfahrungen profitieren, die die Kolleginnen und Kollegen der IG Metall Vorstandsverwaltung im Rahmen ihrer Mitarbeit bei der »Plattform Industrie 4.0« auf Bundesebene bereits machen konnten.

Kannst du ein Beispiel nennen, an dem die IG Metall in Hessen bereits konkret an der Umsetzung von Industrie 4.0 beteiligt ist?

JÖRG KÖHLINGER: Die IG Metall sitzt zum Beispiel im Beirat des Projektes »Effiziente Fabrik« der Technischen Universität (TU) Darmstadt und bringt hier aktiv die Interessen der Beschäftigten ein. Die Lernfabrik der TU Darmstadt ist ein Aus- und Weiterbildungszentrum, in dem es bereits heute möglich ist, die Veränderungen der Arbeitsbedingungen durch cyber-physische Produktions- und Assistenzsysteme zu analysieren. Anhand der kompletten Wertschöpfungskette eines Unternehmens, vom Wareneingang bis zum Versand, konnte bislang mehr als 2.500 Studierenden und 1.000 Beschäftigten aus der Industrie vermittelt werden, wie man Produktionsprozesse effizienter gestaltet. Anhand dieser Prozesse ist es auch möglich, geeignete Qualifizierungsmaßnahmen für die Industrie 4.0 zu entwickeln und zu testen.

Was folgt daraus für eine »Plattform 4.0 Hessen«?

JÖRG KÖHLINGER: Es gibt mittlerweile unglaublich viele Unternehmen und Forschungseinrichtungen, in denen nach Lösungen für die Arbeitswelt von morgen gesucht wird oder auch schon Lösungen gefunden wurden. Die IG Metall sitzt hierbei als starker Partner mit am Tisch und sorgt auch für die Beteiligung der Beschäftigten und der Arbeitnehmervertretung. Die mit Industrie 4.0 verbundenen Herausforderungen kann niemand alleine lösen. Es braucht den Blickwinkel der Beschäftigten mit ihrem spezifischen Know-how, der Kenntnis der betrieblichen Prozesse und ihrer Innovationsfähigkeit. Eine »Plattform Industrie 4.0 Hessen« muss diese breite Beteiligung und eine ergebnisoffene Diskussion und Lösungsfindung ermöglichen.

Welche Auswirkungen hat Industrie 4.0 auf die Arbeitswelt der Zukunft?

JÖRG KÖHLINGER: Das lässt sich im Moment nicht sicher sagen. Aktuelle Studien sprechen neben dem Wegfall von Arbeitsplätzen vor allem von einer Verschiebung der Qualifikationsanforderungen an die Beschäftigten. Das heißt, geringere Qualifikationen stehen in der Gefahr, durch die zunehmende Automatisierung bzw. Roboterisierung weg zu fallen, gleichzeitig steigt aber der Bedarf an Beschäftigten mit höheren Qualifikationen. Durch den Wegfall der zentralen, hierarchischen Steuerung können auch neue Gestaltungsspielräume entstehen. Nutzen wir diese, so wird auch die Arbeit besser, interessanter und verantwortungsvoller – und wird sich mehr in die Richtung Problemlösung verlagern. Es gilt also, in den Betrieben mitzugestalten und unsere Vorstellungen durchzusetzen, damit die Chancen für die Beschäftigten überwiegen. Ich persönlich glaube nicht an die menschenleere Fabrik. Denn auch in der Industrie 4.0 wird nicht alles von selbst laufen. Der Mensch wird aber zukünftig stärker mit den Maschinen interagieren müssen. Vor allem IT-Kenntnisse werden daher an Bedeutung gewinnen. Daraus folgt, dass die betriebliche Aus- und Weiterbildung an die neuen Bedürfnisse im Zuge von Industrie 4.0 angepasst werden muss.

Die Arbeitswelt der Zukunft wird sich also gewaltig ändern

VOLKER WEBER: Dazu möchte ich anmerken, dass Arbeitsorganisation und Arbeitsprozesse in den Unternehmen schon seit Längerem einem Wandel unterliegen. Die Sozialpartner haben, sowohl überbetrieblich als auch betrieblich, darauf reagiert und mit ihren Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen zum Beispiel auf die größeren Flexibilitätserfordernisse der Unternehmen reagiert. Wir müssen also, um die Digitalisierung der Arbeit zu gestalten, nicht bei »Null« anfangen. Es wird auch in Zukunft darum gehen, die richtige Balance zwischen den Flexibilisierungsinteressen der Unternehmen und dem Interesse der Beschäftigten an sicheren Arbeitsplätzen, berechenbaren Arbeitszeiten und guten Arbeitsbedingungen zu finden. Aber die Wahrung dieses Gleichgewichts wird sicherlich nicht einfacher werden.

Wird Industrie 4.0 Arbeitsplätze kosten?

VOLKER WEBER: Die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen der Digitalisierung sind sowohl quantitativ als auch qualitativ schwer abzuschätzen. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass Arbeit und Jobs insbesondere im mittleren Qualifikationsbereich verloren gehen. Es könnte also zu einer Polarisierung der Beschäftigung kommen, bei der bestimmte, nicht automatisierbare »Restarbeiten« von nicht qualifizierten Beschäftigten ausgeführt werden, während ein größerer Teil der Beschäftigten hoch qualifizierte und hochkomplexe Tätigkeiten ausüben wird. Obwohl wir, wie gesagt, die arbeitsmarktpolitischen Folgen von Industrie 4.0 nur schwer abschätzen können: Die Weiterbildungs- und Qualifikationspolitik muss noch stärker in den Fokus von Politik und Sozialpartnern rücken. Digitale Kompetenzen werden unverzichtbar für die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und eine Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Es muss darum gehen, möglichst alle Beschäftigte mit den erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen auszustatten, damit sie ihren Platz in einer digitalisierten und flexibilisierten Arbeitswelt finden.

Sind zentrale gewerkschaftliche Errungenschaften, wie beispielsweise die Mitbestimmung, durch Industrie 4.0 gefährdet?

VOLKER WEBER: Flexibles und digitales Arbeiten braucht mehr Mitbestimmung. Daher muss die Mitgestaltung der Betriebsräte bei der Arbeitsplatzgestaltung im Betriebsverfassungsgesetz erweitert und konkretisiert werden. Ein modernisiertes Betriebsverfassungsgesetz bietet die Chance, die technologische Innovation »Digitalisierung« produktiv mit sozialen Innovationen zu verbinden. Es könnte Beiträge dafür leisten, dass der arbeitende Mensch nicht aus dem Fokus der Automatisierungsund Digitalisierungsstrategien in den Unternehmen gerät. Die technologischen Systeme sind an den Menschen zu adaptieren und nicht andersherum. Die IG BCE wird die Entwicklungen und Veränderungsprozesse in den Unternehmen gemeinsam mit den Betriebsräten und Vertrauensleuten aufmerksam beobachten. Gemeinsam mit der Hans-Böckler-Stiftung soll ein Forschungsprojekt gestartet werden, mit dem die Auswirkungen der Digitalisierung gezielt in verschiedenen Branchen untersucht werden sollen. Hierbei geht es insbesondere um die Frage,

wie sich die Arbeitssituation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verändern wird. Die betriebliche Interessenvertretung muss frühzeitig auf die Veränderungsprozesse vorbereitet werden. Betrieblicher Mitbestimmung und Mitgestaltung dieser Prozesse müssen genügend Raum gegeben werden.

Kommen wir zum Schluss auf die industriepolitischen Folgerungen aus dem Gesagten zurück. Wie muss in Hessen die Industriepolitik gestaltet werden, um den künftigen Herausforderungen zu begegnen?

VOLKER WEBER: Für eine Mehrzahl unserer Branchen brauchen wir in Hessen eine unterstützende Industriepolitik, die Forschung und Innovationen befördern hilft. Anstatt Forschungsgelder nach dem Gießkannenprinzip auszuschütten, wären steuerliche Anreize für Firmen der direktere Weg der Förderung. Zudem müssen innovationshemmende Regulierungen und Verwaltungsabläufe vermieden werden. Parallel dazu sind die Wissens- und Technologietransferaktivitäten zwischen Hochschulen, außeruniversitären Einrichtungen und Unternehmen auf dem erreichten hohen Niveau zu halten und weiterzuentwickeln, vor allem um den unvermeidbaren Ressourcenengpässen bei Innovationskapital und -personal zu begegnen. Enge Kooperationsbeziehungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft waren immer ein Vorteil des deutschen Innovationssystems. Ein starker Innovationsmotor Chemie ist schließlich auch darauf angewiesen, dass die Gesellschaft gegenüber den Chancen, die neue Technologien bieten, aufgeschlossen ist. Denn für die Lösung vieler der drängendsten globalen Probleme – vom Klimaschutz über die effiziente Ressourcennutzung bis hin zur Energieversorgung erschließt der wissenschaftlich-technische Fortschritt zentrale Innovationsbeiträge. Voraussetzung für eine Akzeptanz neuer Technologien in der Bevölkerung ist zum einen eine gute naturwissenschaftliche Ausbildung, um eine sachorientierte und informierte Auseinandersetzung mit Wissenschaft und Technik zu ermöglichen. Zum anderen sind Wirtschaft, Wissenschaft und Politik gefordert, in einem offenen Dialog mit der Bevölkerung Potenziale und Grenzen neuer Technologien glaubwürdig darzustellen und zu diskutieren.

Die hessische Landesregierung muss den Einsatz neuer Technologien in bestehenden Branchen forcieren und die Träger von Innovationen in den Betrieben – die Beschäftigten fördern. Die Entstehung neuer in-

dustrieller Wertschöpfungsketten soll durch eine aktive Clusterpolitik initiiert und etabliert werden. Die hessische Industrie darf sich nicht auf den bisherigen Erfolgen ausruhen. Derzeit gibt es eine sich verengende Spezialisierung auf die Autoindustrie, den Maschinenbau und den Chemiebereich. Bis auf den Bereich der Umwelttechnologien droht Hessen in strategisch zentralen neuen Branchen wie der Informations-, der Nano- und der Biotechnologie den Anschluss an die Weltspitze zu verlieren. Der wissenschaftliche und technologische Fortschritt treibt die Veränderungsprozesse in den Unternehmen voran und führt zu neuen Produktionsverfahren und Produkten. Aber eine Reduzierung von Innovationen auf rein technologische Aspekte greift zu kurz, weil auf der Ebene der Betriebe und Unternehmen die Potenziale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter damit nicht hinreichend berücksichtig werden. Ihre Einbeziehung bei der kontinuierlichen Verbesserung der Produkte wie der Arbeitsprozesse ist essentiell.

JÖRG KÖHLINGER: Der Erfolg der hessischen Wirtschaft ist kein Selbstläufer. Angesichts der zukünftigen Herausforderungen - Globalisierung, Ressourcenverknappung, Demographie, Fachkräftemangel brauchen wir eine aktive und koordinierte Industriepolitik. Im Rahmen des andauernden Strukturwandels müssen die entstehenden Chancen ergriffen und frühzeitig den Risiken und drohenden Verwerfungen entgegen gewirkt beziehungsweise diese sozial abgefedert werden. Dies ist nur durch eine integrierte und zukunftsorientierte Industriepolitik möglich, die klassischen Schlüsselbranchen ebenso gerecht wird wie den Zukunftstechnologien wie Industrie 4.0 oder Green Tech. Vorrangiges Ziel der wirtschafts- und industriepolitischen Aktivitäten muss der Erhalt von Industriearbeitsplätzen in Hessen sein. Ohne die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Industrie sind die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, vor denen wir stehen, nicht zu bewältigen. Die Beschäftigten dürfen dabei kein Rädchen in der cyberphysischen Fabrik sein. Die Menschen müssen die Systeme steuern, nicht umgekehrt. Höhere Flexibilität ja – aber nicht auf Kosten der Beschäftigten. Und die Arbeit darf auch nicht prekär sein, mit Niedriglöhnen und Leiharbeit. Wir wollen bessere statt billigere Arbeit. Basis dafür ist eine lernförderliche Arbeitsorganisation. Alle müssen die Chance auf Weiterbildung haben, von den Ingenieuren bis zu den Angelernten. Fachkräftesicherung, Digitalisierung, Energiewende und Investitionsstau stellen uns vor neue Herausforderungen, die nur durch gemeinsame Kraftanstrengungen von Politik, Arbeitgebern und Gewerkschaften bewältigt werden können. Es gilt, branchenbezogen sowohl auf der regionalen Ebene, als auch auf der Landes- und der Bundesebene, Kompetenzen zu bündeln und Netzwerke zu schaffen, um unsere Industrie modern zu gestalten. Wir brauchen in Hessen einen trialogorientierten New Deal für Technologie- und Investitionsförderung gemäß den gemeinsamen Zielen: gute Arbeit, Wachstum und Wohlstand.

Das Interview führte Liv Dizinger, Referentin für Strukturpolitik beim DGB-Bezirk Hessen-Thüringen.

Dienstleistungen 4.0

Herausforderungen und politische Gestaltungsoptionen aus gewerkschaftlicher Sicht

Martin Beckmann

In Deutschland hat sich die Diskussion über die Bedeutung der Digitalisierung für den Strukturwandel der Ökonomie in jüngster Zeit intensiviert. Viele Veranstaltungen finden zu dem Thema statt, in den Medien ist es häufiger präsent, und die Bundesregierung hat eine Digitale Agenda vorgelegt. Allerdings weist die deutsche Diskussion eine Engführung auf und konzentriert sich stark auf Industrie 4.0. Dienstleistungen kommen in ihr kaum vor bzw. werden, wie etwa in dem vom Arbeitskreis Smart Service Welt und der acatec im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums vorgelegten Bericht »Smart Service Welt«, weitgehend darauf reduziert, intelligente Dienstleistungen anzubieten, welche die Produkte deutscher Industrieunternehmen etwa des Fahrzeug- und Maschinenbaus ergänzen (AK Smart Service Welt/acatec 2015).

Es entfallen aber auch in Deutschland über 70 Prozent der Wertschöpfung und Beschäftigung auf den Dienstleistungssektor. Und in vielen Dienstleistungsbereichen ist die Digitalisierung schon stark fortgeschritten. So hat von 1998 bis 2012 die Digitalisierung in Deutschland Jahr für Jahr mit 0,5 Prozent zum Wachstum der Wertschöpfung im Dienstleistungssektor beigetragen. Damit entfiel ein knappes Drittel des gesamten tertiären Wertschöpfungswachstums in diesem Zeitraum auf digitalisierungsbedingte Effekte. Und im Branchenvergleich ist der Anteil von Patentanmeldungen mit digitalen Technologien in vielen Dienstleistungsbranchen besonders hoch. Dienstleistungen stehen mithin an der Spitze der Digitalisierung und der durch sie angetriebenen Veränderungen (Bsirske 2014: 16).

Und diese Veränderungen sind gewaltig; sie stellen etablierte Geschäftsmodelle und die Art, wie wir arbeiten, häufig in Frage. In der Musikbranche, im Bankwesen und im Versandhandel wurden bereits gewaltige Umwälzungen vollzogen. Musik und Filme werden bereits seit einigen Jahren vornehmlich im Internet erworben und konsumiert, statt

sie auf CD oder DVD zu erwerben, Bankgeschäfte werden zu weiten Teilen online abgewickelt, unterschiedlichste Waren (z.B. Elektronikartikel, Bücher, Kleidung) vermehrt bei Online-Händlern gekauft.

Doch mit der zu erwartenden weiteren Beschleunigung der Digitalisierung werden immer mehr Branchen transformiert, bzw. die Digitalisierung weiter getrieben. Dies zeigt sich z.B.

- in der Gesundheitsbranche, wo die elektronische Dokumentation von erbrachten Pflegeleistungen seit einigen Jahren verbreitet ist, künftig aber etwa die netzgestützte Selbstdiagnostik an Bedeutung gewinnen könnte; auf neue, die Diagnose und Therapie unterstützende Expertensysteme wie den IBM-Supercomputer Watson¹ zurückgegriffen wird und, wenn auch besonders umstritten, vielleicht auch Pflegeroboter zum Einsatz kommen könnten;
- in der Finanzbranche, wo Onlinebanking und Automatenfilialen wohl bekannt sind, zukünftig aber Versicherungen auch datenbasierte Individualangebote dank Scoring² entwickeln könnten. Auch werden von Nichtfinanzunternehmen sogenannte FinTechs entwickelt, d.h. internetbasierte Technologien im Finanzbereich, z.B. im E-Commerce, die in Konkurrenz zu den Banken angeboten werden. Und ein mobiler Zahlungsverkehr mit dem Smartphone könnte die Bedeutung des Bargelds weiter reduzieren.
- in der Verkehrs- und Logistikbranche, wo Erfahrungen mit RFID (dt. Radiofrequenz-Identifikation), Tracking und Tracing-Systemen zur elektronischen Lokalisierung von Lieferungen Praxis sind, zu-

¹ Watson verfügt über die wichtigsten weltweit veröffentlichten medizinischen Informationen. Diese gleicht der IBM-Computer mit den Symptomen und Untersuchungsergebnissen von Patientinnen und Patienten ab und erstellt auf dieser Basis eine Diagnose und einen Therapievorschlag.

² Mit Scoring bezeichnet werden statistische Analysen von Erfahrungswerten aus der Vergangenheit, mit denen Prognosen über das zukünftige Verhalten von Personengruppen und Einzelpersonen mit bestimmten Merkmalen erstellt werden. Grundlage des Scoring sind personenbezogene Daten. Diese Entwicklung kann in einer digital vernetzten Welt große Gefahren für die Persönlichkeitsrechte mit sich bringen. So plant der Versicherer Generali eine Gesundheits-App einzuführen. Mit ihr können Kunden ihre mittels Smartphone gesammelten Gesundheits- und Fitnessdaten freiwillig an Generali übermitteln. Im Gegenzug für diese lückenlose Überwachung per App erhalten die Versicherten Gutscheine und Rabatte, jedenfalls dann, wenn die übermittelten Daten ein gesund geführtes Leben dokumentieren. Langfristig will Generali auf dieser Grundlage individualisierte Krankenversicherungstarife anbieten (Skambraks 2015).

künftig aber selbstfahrende Fahrzeuge, fahrerlose U-Bahnen oder der Transport mittels Drohnen massive Veränderungen bewirken könnten.

Die Digitalisierung eröffnet zweifellos neue Chancen: Navigationssysteme und Universalübersetzer können den Alltag erleichtern, medizinische Diagnosen mit Big-Data-Anwendungen verbessert und schwere Pflegeaufgaben mit Hilfe der Robotik erleichtert werden. Laptops, Tablets und Smartphones können die Autonomie, auch und gerade in der Arbeit, stark erhöhen.

Allerdings stellen sich insbesondere bezüglich der Arbeitswelt auch große Herausforderungen. Dies betrifft etwa die Frage, welche Beschäftigungseffekte die Digitalisierung hat. In einer ganzen Reihe von Branchen und Berufen könnten die Fähigkeiten von Beschäftigten nicht mehr nachgefragt werden, da Computer ihre Aufgaben günstiger erledigen. Und dieser Trend zur Automatisierung ist nicht mehr im Wesentlichen auf die Automatisierung von Muskelkraft beschränkt, wie sie die Dampfmaschine in der ersten, die Elektrizität in der zweiten und Computereinsatz in der dritten industriellen Revolution ermöglichten. Vielmehr schafft die aktuelle digitale Revolution die Bedingungen für den Übergang in ein zweites Maschinenzeitalter, so Erik Brynjolfsson und Andrew McAfee (2014), in dem die Automatisierung des Denkens möglich wird. Die Grundlagen hierfür sind für die beiden Autoren das exponentielle Wachstum der Computerleistungen in den letzten Jahrzehnten, die umfassende Digitalisierung von Wissen mittels des Internets sowie kombinatorische Innovationen. Damit wachsen die Möglichkeiten, Dienstleistungen und Dienstleistungsarbeit zukünftig noch stärker von Automatisierungsprozessen zu erfassen.

Erfahrungen und Wissen können durch Software und Statistiken nachgebildet werden, automatisierte Statistiken und Wahrscheinlichkeitsrechnungen können menschliche Entscheidungen ersetzen. Für den Dienstleistungssektor ist davon auszugehen, dass die in ihm dominanten, unterschiedlichen Formen von Arbeit prinzipiell alle durch Automatisierung erfasst und mitunter ersetzt werden können. Dies gilt für Handhabungsarbeiten, wie z. B. das Steuern eines Fahrzeugs, das künftig automatisiert erfolgen kann, wie bereits heute erste fahrerlose U-Bahnen zeigen; für Wissensarbeit, die durch eine softwaregestützte Analyse von Millionen Texten das menschliche Verfassen von Texten wie

etwa Quartalsberichten von Unternehmen oder einfachen journalistischen Berichten überflüssig macht; und auch für interaktive Arbeit, z.B. im Callcenter. Dort ist bereits heute der Wissenspool algorithmisiert und steuert den Gesprächsverlauf. Wenn dies mit Fortschritten einer sprecherunabhängigen Spracherkennung kombiniert wird, dann entfällt auch der Bedarf eines menschlichen Ansprechpartners im Call-Center (Kurz/Rieger 2013: 241ff.).

Angesichts dieser technischen Möglichkeiten dürften viele bestehende Arbeitsverhältnisse rationalisierungsbedingt zukünftig entfallen. Prognosen der Wissenschaftler Michael Osborne und Carl Benedict Frey (2013) bezüglich der Konsequenzen der Digitalisierung für 700 Berufe kommen zu dem Schluss, dass in den USA innerhalb von zwei bis drei Jahrzehnten fast die Hälfte aller bestehenden Jobs durch die Digitalisierung gefährdet sein könnten. Eine vergleichbare Entwicklung ist auch für Europa und Deutschland denkbar. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) erstellte Studie, die die Ergebnisse der Frey/Osborne-Studie auf Deutschland überträgt, relativiert zwar einige Aussagen. So beziehen sich die Studienergebnisse nur auf das technische Automatisierungspotenzial, und dieses dürfe nicht einfach mit den tatsächlichen Beschäftigungseffekten gleichgesetzt werden. Doch auch laut dieser Studie sind 42 Prozent der Beschäftigten in Berufen tätig, die eine hohe Automatisierungswahrscheinlichkeit aufweisen (ZEW 2015). Daher dürfte digitalisierungsgetriebene Arbeitslosigkeit zu einer gesellschaftspolitischen Herausforderung werden, wenn nicht Alternativen geschaffen werden.

Neben der Frage der Beschäftigungseffekte geht es darum, wie die Arbeit sich durch die Digitalisierung verändert. Arbeit erfolgt zunehmend an Computern, digital vernetzt und mit Hilfe von Smartphones, Notebooks und Tablets auch vermehrt mobil und flexibel. 63 Prozent aller Beschäftigten nutzten 2012 beruflich regelmäßig einen Computer, 55 Prozent aller Beschäftigten nutzen das Internet und 15 Prozent ein tragbares Gerät mit mobilem Internetzugang (Brandl 2013).

Diese Form des Arbeitens ermöglicht den Erwerbstätigen prinzipiell neue Freiräume, die Arbeit entsprechend ihrer Bedürfnisse zu gestalten und die Autonomie in der Arbeit zu erhöhen. Allerdings eröffnen sich diese Freiräume nicht im Selbstlauf, sondern müssen den Beschäftigten ermöglicht werden, z.B. durch ein Recht auf Telearbeit auch von

zu Hause aus. Außerdem muss dafür gesorgt werden, dass mobiles und flexibles Arbeiten tatsächlich im Sinne der Beschäftigten gestaltet wird und nicht bloß im Interesse der Arbeitgeber. So besteht bei räumlich und zeitlich entgrenztem Arbeiten immer auch die Gefahr eines »Arbeitens rund um die Uhr«. Die neuen Freiräume können so auch zu neuen Belastungen führen. Diese können psychischer Art sein, als Konsequenz aus dem Prinzip permanenter Erreichbarkeit dank mobiler Arbeitsmittel. Sie können aber auch physischer Art sein, da die ergonomische Qualität der neuen Arbeitsmittel wie Smartphones oder Tablets häufig nicht optimal ist und auch das Arbeitsumfeld mobiler Arbeit (z.B. zu Hause oder im Zug) nicht unter dem Gesichtspunkt des Arbeits- und Gesundheitsschutzes entwickelt worden ist (Schwemmle 2012: 106ff.).

Mit der Digitalisierung der Arbeitswelt verändert sich aber nicht nur die Arbeit in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen. Gleichzeitig gewinnt selbständige Arbeit an Bedeutung. Über Online-Plattformen schreiben Unternehmen Aufträge aus, auf die sich häufig selbständige Kleinauftragnehmer bewerben. Diese Praxis des Crowdsourcings umfasst eine große Bandbreite von Tätigkeiten, wie eine im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Literaturstudie bemerkt:

»So können beispielsweise Softwareunternehmen über eine IT-Plattform wie bspw. TopCoder die Programmierung und über Plattformen wie testCloud oder uTest auch das Testen ihrer Software an die Crowd auslagern. Querschnitts- und Unterstützungsaufgaben – wie z. B. Eingabe, Strukturierung und Bereinigung von Datensätzen – können über Plattformen wie Amazon Mechanical Turk und Microworkers an die Crowd ausgelagert werden. [...] Über Crowdsourcing Plattformen wie bspw. Tongal und Influads können sich Unternehmen zudem Marketingkampagnen von der Crowd erstellen lassen. InnoCentive, NineSigma und Atizo beispielsweise organisieren hingegen Wettbewerbe für Unternehmen, in denen die Crowd Lösungen zu speziellen Forschungs- und Entwicklungsaufgaben generiert.« (Leimeister/ Zogaj 2013: 9)

Derartige Crowdsourcing-Modelle ermöglichen eine völlig entsicherte und betriebswirtschaftlich kostengünstige Leistungserbringung, die Selbständigen eine soziale Absicherung vorenthält, häufig mit nur niedrigen Honoraren verbunden ist und einen Anpassungsdruck auf die übrigen Lohnabhängigen ausübt.

Schließlich markiert der Schutz der Persönlichkeitsrechte eine weitere große Herausforderung der Digitalisierung. Für digitale Geschäfts-

modelle ist der Zugang zu Nutzerdaten zentral. Auf deren Grundlage werden neue, häufig personalisierte Dienstleistungen erstellt. Ein Problem besteht dabei darin, dass diese Daten den Unternehmen nicht bewusst zur Verfügung gestellt werden, sondern dass mittels Tracking-Technologien das Verhalten der Nutzer im Internet nachverfolgt werden kann. Damit entstehen aus datenschutzrechtlicher Sicht neue Herausforderungen. Dies gilt aber nicht nur für die Sphäre des Konsums, sondern auch für die Arbeitswelt. Handscanner wie bei Amazon liefern sekundengenau Daten über Leistung und Verhalten ihrer Nutzer. Mobile und digital vernetzte Aufzeichnungsgeräte können Dokumentationsaufgaben wie in der Pflege erleichtern, ermöglichen aber auch eine problematische Transparenz der damit arbeitenden Beschäftigten.

Mit der Digitalisierung von Arbeitswelt und Dienstleistungen entstehen politische Gestaltungsaufgaben. Wenn Prinzipien und Werte wie »Gute Arbeit«, Würde, Solidarität und Selbstbestimmung verwirklicht werden sollen, dann muss die digitale Transformation gesellschaftspolitisch gestaltet werden.

Hierzu zählt etwa, dass die Beschäftigungsbilanz des Wandels positiv gestaltet werden muss. Dazu müssen die durch die Digitalisierung erzielten Produktivitätsgewinne umverteilt werden. Profitieren sollte dabei etwa die Weiterbildung von Beschäftigten, die neben technischen Kompetenzen vor allem soziale Kompetenzen der Kooperation und auch der Selbstorganisation in mobilen und flexiblen Arbeitswelten benötigen. Außerdem sollte über eine steuerpolitische Umverteilung dafür gesorgt werden, dass insbesondere soziale Dienstleistungen stärker finanziell unterstützt werden. Hier bestehen besonders große gesellschaftliche Bedarfe, außerdem sind die Möglichkeiten der Automatisierung hier zwar nicht ausgeschlossen, aber doch begrenzter als z.B. in Handel oder Logistik. Schließlich stellt sich auch erneut die gesellschaftspolitische Frage der Arbeitszeitverkürzung.

Zweitens müssen die Prinzipien guter Arbeit auch in der Digitalisierung durchgesetzt werden. Der DGB hat dazu auf seinem Bundeskongress 2014 Leitlinien beschlossen, die wesentliche Gestaltungsaufgaben benennen. Benötigt werden unter anderen ein Recht auf Nichterreichbarkeit, die Anpassung von Arbeitsschutzregelungen an mobile und digitale Arbeit, eine Modernisierung des Mitbestimmungsrechts und die soziale Absicherung von (Solo-)Selbständigen.

Erforderlich ist drittens eine Gestaltung von digitaler Technik, die sich nicht einfach am Prinzip technischer Möglichkeiten orientiert, sondern daran, was die Nutzerinnen und Nutzer benötigen. Darum müssen Beschäftigte, ihre Interessenvertretungen und Verbraucherinnen und Verbraucher in die Entwicklung neuer Kombinationen aus Technologie und Dienstleistungen einbezogen werden.

Schließlich muss auch der Schutz von Daten und Persönlichkeitsrechten, von Konsumenten und Beschäftigten, gewährleistet sein. Neben einem eigenständigen Beschäftigtendatenschutzgesetz, welches etwa die gezielte Beobachtung und Überwachung am Arbeitsplatz und im privaten Umfeld untersagen muss, zählt hierzu auch demokratische Technikfolgenabschätzung, die sich an Prinzipien wie Datensparsamkeit und Zweckbindung orientiert und den Datenschutz in das Entwickeln von Netzwerken, Soft- und Hardware von Anfang an integriert.

Über diese Themen und Herausforderungen will ver.di mit der Politik auf verschiedenen Ebenen in den Dialog treten. Dies gilt für die Bundesebene, wo das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Dialogprozess unter dem Titel »Arbeiten 4.0« gestartet hat. Teil des Dialogs ist das Grünbuch Arbeiten 4.0, das auf Grundlage von Stellungnahmen etwa durch die Gewerkschaften zu einem Weißbuch entwickelt werden soll. Ebenfalls auf Bundesebene wurde ein Dialog zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft, ver.di und dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) zu Chancen und Herausforderungen der Digitalisierung der Dienstleistungswirtschaft begonnen.

Dies gilt aber auch für die Landesebene, wo ein Dialog mit den Landesregierungen gesucht werden soll. Die Wirtschaftspolitik auf Landesebene und insbesondere die Regional- und Strukturpolitik muss den Strukturwandel zugunsten von guten Dienstleistungen und guter Dienstleistungsarbeit gestalten. Es müssen vermehrt Fördermittel zugunsten von Dienstleistungen und Dienstleistungsarbeit aufgewendet werden. Ziel ist es, über die Förderung von Dienstleistungen die regionale Entwicklung zu unterstützen. Dabei ist darauf zu achten, dass hochwertige und nachhaltige Dienstleistungen gefördert und die Prinzipien der Schaffung guter Arbeit bei der Wirtschaftsförderung berücksichtigt werden.

Literatur

- Arbeitskreis Smart Service Welt/ acatech (Hg.) (2015): Smart Service Welt Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Internetbasierte Dienste für die Wirtschaft. Abschlussbericht, Berlin.
- Brandl, Karl-Heinz (2013): Megatrend Digitalisierung. Technikwandel und Gute digitale Arbeit; in: Gegenblende. http://www.gegenblende.de/search/++co++bd55c376-3caa-11e3-ad0e-52540066f352
- Brynjolfsson, Erik/ McAfee, Andrew (2014): The Second Machine Age. Wie die nächste digitale Revolution unser aller Leben verändern wird, Kulmbach.
- Bsirske, Frank (2014): Digitalisierung und Dienstleistungen Herausforderungen für Arbeitswelt und Gesellschaft; in: Andreas Boes (Hg.), *Dienstleistung in der digitalen Gesellschaft, Beiträge zur Dienstleistungstagung des BMBF im Wissenschaftsjahr 2014*, Frankfurt/New York.
- Frey, Carl Benedict/ Osborne, Michael A. (2013): The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf.
- Kurz, Constanze/ Rieger, Frank (2013): Arbeitsfrei. Eine Entdeckungsreise zu den Maschinen, die uns ersetzen, München.
- Leimeister, Jan Marco/ Zogaj, Shkodran (2013): *Neue Arbeitsorganisation durch Crowdsourcing*, Arbeitspapier Nr. 287, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Schwemmle, Michael (2012): Beweglich und frei, stets erreichbar und entsichert. Von den ambivalenten Realitäten vernetzter Arbeit; in: Frank Bsirske et al. (Hg.), *Grenzenlos vernetzt? Gewerkschaftliche Positionen der Netzpolitik*, Hamburg, S. 99–113.
- Skambraks, Maren (2015): App-solut unsolidarisch. Der Versicherer Generali plant eine eigene Gesundheits-App; in: ver.di Publik, 1/2015. http://publik.verdi.de/2015/ausgabe-01/spezial/gesundheit/seite-18/A1.
- ZEW (2015): Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland, Kurzexpertise Nr. 57, ZEW, Mannheim.

Die Energiewende in Hessen gestalten

Für die Umsetzung der Ergebnisse des Energiegipfels

Liv Dizinger

Im Zentrum des folgenden Beitrags steht die hessische Energiewende, unter der ein vollständiger Umbau des Strom- und Wärmeversorgungssystems verstanden werden kann. Sie beruht auf dem Ausbau der erneuerbaren Energien und der Steigerung der Energieeffizienz. Hierbei handelt es sich um einen Strukturwandel, der massive Auswirkungen auf die hessische Wirtschaft und Arbeit hat. Daher sollte die hessische Energiepolitik ein zentraler Bestandteil einer aktiven Strukturpolitik sein, die sich für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen einsetzt und "Gute Arbeit" ins Zentrum stellt. Das Energieversorgungssystem der Zukunft sollte neben Versorgungssicherheit eine sozial gerechte Finanzierung gewährleisten und von möglichst vielen gesellschaftlichen Akteuren getragen werden.

Mit dem Energiegipfel besteht in Hessen ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Ziele und Handlungsmaßnahmen zur Umsetzung der Energiewende. Daher wird in dem vorliegenden Beitrag zunächst auf die Ergebnisse des Energiegipfels und deren Umsetzung eingegangen. Im Anschluss daran wird anhand einer Analyse des Energieverbrauchs und der Energieerzeugung untersucht, ob die Ziele des Energiegipfels bei Fortsetzung der Entwicklung überhaupt erreicht werden können. Ferner werden die Auswirkungen der Energiewende auf die hessische Wirtschaft und Beschäftigung aufgezeigt, wobei ein Schwerpunkt auf den Folgen der Energiewende für die energieintensive Industrie liegt. In diesem Zusammenhang werden der durch die Energiewende verursachte Fachkräftebedarf und die Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen untersucht. Im Mittelpunkt des vierten und fünften Teils steht die Energiepolitik auf der Landes- und Bundesebene. Am Schluss werden zentrale zukünftige Herausforderungen der hessischen Energiepolitik aufgezeigt.

Hessischer Energiegipfel und Umsetzung der Ergebnisse

Am 5. April 2011 wurde auf Initiative des DGB Hessen-Thüringen der Hessische Energiegipfel gegründet. Unter Leitung von Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) nahmen Vertreterinnen und Vertreter der damaligen schwarz-gelben Landesregierung, der Oppositionsparteien, der Kommunen, der Umweltverbände, der Energieversorger, der Arbeitgeber und der Gewerkschaften teil. Mit dem Energiegipfel wurde ein breiter gesellschaftlicher Konsens für den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz in Hessen hergestellt. Vorausgegangen waren dem Gipfel im März 2011 der Atomreaktor-Unfall von Fukushima und das darauffolgende Atom-Moratorium der Bundesregierung, demzufolge die ältesten Atomkraftwerke (AKW) unverzüglich stillgelegt werden sollten. Hiervon war auch das hessische AKW in Biblis betroffen. Im Sommer 2011 beschloss die Bundesregierung das Atomgesetz, das einen stufenweisen Ausstieg aus der Atomenergie bis 2022 vorsieht.

Als Ziel des Energiegipfels wurde am 10. November 2011 eine »sichere, umweltschonende, bezahlbare und gesellschaftlich akzeptierte Energieversorgung für alle hessischen Bürger und Unternehmen« vereinbart (Hessischer Energiegipfel 2011: 5). Um das angestrebte Ziel zu erreichen, wurden in vier Arbeitsgruppen Handlungsempfehlungen entwickelt. Schwerpunkt der ersten Arbeitsgruppe war der Ausbau eines zukunftsfähigen Energiemixes aus erneuerbaren und fossilen Energien. Die zweite Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit Energieeffizienz- und Energieeinsparpotenzialen. Die dritte Arbeitsgruppe erarbeitete Anforderungen an eine verlässliche und versorgungssichere Energieinfrastruktur. Die gesellschaftliche Akzeptanz einer veränderten Energiepolitik stand im Mittelpunkt der letzten Arbeitsgruppe. Zu den verschiedenen Schwerpunkten vereinbarte der Energiegipfel folgende Ziele, die im Abschlussbericht festgehalten wurden:

- Deckung des Endenergieverbrauchs in Hessen (Strom und Wärme) möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050.
- Steigerung der Energieeffizienz und Realisierung von Energieeinsparung.

- Ausbau der Energieinfrastruktur zur Sicherung der jederzeitigen Verfügbarkeit so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig.
- Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz der energiepolitisch notwendigen Schritte in der Zukunft.

Die Energieversorgung der Zukunft soll durch mehr Dezentralität gekennzeichnet sein, so lautete ein zentrales Ergebnis des Gipfels. Für den Strombereich bedeutet dies, dass der Strom aus regenerativer Energie in kleineren Anlagen, die sich in unmittelbarer Nähe der Verbraucherinnen und Verbraucher befinden, erzeugt und vorrangig auf der Ebene der örtlichen Verteilnetze eingespeist wird. Der Vorteil einer dezentralen Energieversorgung wird häufig darin gesehen, dass diese die regionale Wertschöpfung steigert und Arbeitsplätze vor Ort gehalten werden, indem regionale bzw. kommunale Versorger und der lokale Mittelstand gestärkt werden. Auch das gesellschaftliche Engagement wird beispielsweise durch Bürgerenergiegenossenschaften gestärkt (DENA 2015). Bislang wird der Energiemarkt in Deutschland zwar noch durch die vier großen Versorger RWE, EnBW, Vattenfall und E.ON dominiert. Deren Marktmacht hat in den letzten Jahren jedoch durch die Energiewende bereits abgenommen (Monopolkommission 2013: 11ff.).

Um die Energieversorgung auf regenerative Quellen umzustellen, strebt der Gipfel an, Wind- und Sonnenenergie, Biomasse, Geothermie und Wasserkraft stärker als bisher zu fördern. Im Bereich der Windenergieerzeugung wird ein Potenzial von maximal 28 Terawattstunden pro Jahr vermutet (Fraunhofer IWES 2011). Voraussetzung ist die Ausweisung von mindestens zwei Prozent der Landesfläche für die Windkraftnutzung. Damit die erneuerbaren Energien in das derzeitige Stromversorgungssystem integriert werden können, plädiert der Gipfel dafür, den Um- und Ausbau der Übertragungs- und Verteilnetze stärker als bislang voran zu treiben. Um auch künftig Versorgungssicherheit bei stark schwankenden und dezentralen erneuerbaren Energien zu gewährleisten, ist insbesondere die Optimierung der regionalen Verteilnetze erforderlich. Hierzu gehört der Umbau zu intelligenten Netzen (»smart grids«), die Verbesserung des Lastmanagements und die Weiterentwicklung von Speichertechnologien.

Ein weiterer Schwerpunkt des Energiegipfels liegt auf der Steigerung der Energieeffizienz. Die dazugehörige Arbeitsgruppe erarbeitete einen »Aktionsplan Energieeffizienz«, der konkrete Maßnahmen zur

Steigerung der Energieeffizienz aufzeigt. Das größte Potenzial wird im Bereich der energetischen Gebäudesanierung gesehen. Als Ziel wird angestrebt, die jährliche energetische Sanierungsquote von derzeit 0,75 Prozent auf mindestens 2,5 bis drei Prozent anzuheben. Darüber hinaus gab es jedoch auch viele Themen, bei denen kein Konsens hergestellt werden konnte. So lautet ein Ergebnis des Gipfels, dass im Übergang ein Energiemix angeboten werden muss, der auch fossile Energien aus konventionellen Kraftwerken enthält. Laut dem Abschlussbericht des Energiegipfels soll es sich hierbei um schnell reagierende und hocheffiziente Kraftwerke neuester Technologien handeln. Einigkeit besteht zwar darin, dass es sich hierbei um Erdgaskraftwerke handeln sollte. Was aber die Weiterentwicklung von Kohlekraftwerken anbelangt, konnte kein Konsens hergestellt werden. Insgesamt blieb der Gipfel hinter den Erwartungen vieler Teilnehmerinnen und Teilnehmer zurück, was an den vielen abweichenden Positionen im Abschlussbericht deutlich wird. So wurde zwar die große Bedeutung der Kommunen für die Energiewende herausgestellt. Die seinerzeit amtierende schwarz-gelbe Landesregierung war allerdings nicht bereit, die dafür notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen herzustellen. Im Gegensatz dazu sprachen sich der DGB und die Oppositionsparteien dafür aus, die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen durch eine Änderung des Paragraphen 121 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu erleichtern (Hessischer Energiegipfel 2011: 17). Am Ende des Gipfels wurde vereinbart, sich weiterhin regelmäßig zu treffen, um ein Monitoring der vereinbarten Ziele und Maßnahmen vorzunehmen.

Ende 2012 beschloss die schwarz-gelbe Landesregierung ein Energiezukunftsgesetz zur Umsetzung der Ergebnisse des Gipfels. Die wichtigsten Ziele – Deckung des Endenergieverbrauchs von Strom und Wärme möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050 – und diverse Maßnahmen zur Zielerreichung wurden in dem Gesetz festgeschrieben. Das Gesetz sieht außerdem vor, im Landesentwicklungsplan vorzugeben, dass Windvorrangflächen mit Ausschlusswirkung in einer Größenordnung von zwei Prozent der Landesfläche festzulegen sind. Darüber hinaus wurde die Einrichtung einer Monitoring-Stelle beim Wirtschaftsministerium beschlossen. Einen Schwerpunkt setzte die damalige Landesregierung unter anderem auf die Energieeffizienz im Bereich der Landesverwaltung. Das Energiezukunftsgesetz insgesamt wurde jedoch von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Gip-

fels als nicht ausreichend bewertet. So forderte der DGB unter anderem die Festlegung konkreter Etappenziele und mehr öffentliche Förderung für die einzelnen Umsetzungsmaßnahmen. Durch die selbst auferlegte Sparpolitik in Form der »Schuldenbremse« und des »kommunalen Schutzschirms« seien die öffentlichen Investitionen in die Energiewende zu gering, hob der DGB hervor. Darüber hinaus kritisierte er, dass der Wärmebereich nicht ausreichend gefördert und der Verkehrsbereich vollständig ausgeblendet werde.

Schließlich hatte die dreimonatige Verfügung zur Stilllegung der Blöcke Biblis A und B aus 2011 ein gerichtliches Nachspiel, das die Landespolitik bis heute beschäftigt. Durch das Bundesverwaltungsgericht war Ende 2013 entschieden worden, dass die Stilllegungsverfügung rechtswidrig gewesen sei, weil der Betreiber RWE im Vorfeld nicht angehört worden sei. Der Konzern verklagte daraufhin Land und Bund auf 235 Millionen Euro Schadensersatz. Der Landtag hat inzwischen (Frühjahr 2015) einen Untersuchungsausschuss eingesetzt, der klären soll, wer für die rechtswidrige Stilllegungsverfügung verantwortlich ist und welche Umstände dahin geführt haben.

Energieerzeugung und Energieverbrauch in Hessen

Um überprüfen zu können, ob die Ziele des Energiegipfels erreicht werden, schauen wir uns im Folgenden an, wie sich der Energieverbrauch und die Energieerzeugung in Hessen entwickelt haben, und welche Fortschritte im Bereich der Energieeffizienz erzielt wurden. Zunächst wird das Ziel des Gipfels untersucht, den Endenergieverbrauch (ohne den Verkehrsbereich) bis zum Jahr 2050 möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien zu decken. Grundlage sind energierelevante Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes (HSL). ¹ Darüber hinaus wird auf den Fortschrittsbericht zurückgegriffen, mit dem das HSL re-

¹ Das HSL gibt einmal jährlich eine Energiebilanz und CO2-Bilanz heraus (HSL 2015a). Zudem veröffentlicht es monatlich einen Bericht über die Energieversorgung in Hessen (HSL 2015b). Allerdings liegen endgültige Werte für die Energiebilanz in der Regel erst zwei Jahre nach Ablauf des jeweiligen Berichtszeitraums vor. Daher hat das Leipziger Institut für Energie eine Schätzprognose für die Jahre 2013 und 2014 vorgenommen (Leipziger Institut für Energie 2015).

gelmäßig überprüft, ob die Ziele und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie erreicht werden. ² In ihrem energiepolitischen Teil strebt die Nachhaltigkeitsstrategie an, den Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch (ebenfalls ohne Berücksichtigung des Verkehrsbereichs) bis zum Jahr 2020 auf 20 Prozent zu steigern. Zudem soll der Endenergieverbrauch um 20 Prozent gegenüber 2006 gesenkt werden (HSL 2014: 44ff.).

Insgesamt beträgt der Endenergieverbrauch³ in Hessen im Jahr 2012 nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamtes etwa 771 Petajoule (PJ).⁴ Da bei der Umwandlung Verluste auftreten, ist der Endenergieverbrauch kleiner als der Primärenergieverbrauch.⁵ Dieser liegt in Hessen im Jahr 2012 bei etwa 853 PJ (HSL 2015a: 11). Der Verkehr ist der mit Abstand größte Energieverbraucher. Im Jahr 2012 macht sein Anteil am Endenergieverbrauch 46 Prozent aus. Hierzu trägt der Luftverkehr mit 22 Prozent im deutschlandweiten Vergleich überdurchschnittlich bei. Ursächlich dafür ist insbesondere der Frankfurter Flughafen. Der Straßenverkehr und der gesamte übrige Verkehr machen 24 Prozent aus. Nach dem Verkehr folgen Haushalte, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen mit 40 Prozent und die Industrie mit 14 Prozent (Abbildung 1). Zu beachten ist, dass der Verkehr, obwohl er der größte Energieverbraucher in Hessen ist, beim Energiegipfel ausgeklammert wurde.

² Die hessische Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Jahr 2008 unter Beteiligung einer breiten gesellschaftlichen Öffentlichkeit initiiert. Vereinbart wurden neun Themenfelder, zu denen Ziele und Indikatoren festgelegt und konkrete Projekte auf den Weg gebracht wurden. Diese decken die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit – Ökologie, Ökonomie und Soziales – ab. Informationen zur Nachhaltigkeitsstrategie unter: www.hessen-nachhaltig.de.

³ Im Endenergieverbrauch ist nur die Verwendung der Energieträger enthalten, die der Erzeugung von Nutzenergie dienen. Der Endenergieverbrauch wird nach Verbrauchergruppen und Wirtschaftszweigen aufgegliedert. Vom Endenergieverbrauch im Sinne der Energiebilanz ist die energetisch letzte Stufe der Energieverwendung, die Nutzenergiestufe, begrifflich zu unterscheiden (HSL 2015a: 3).

⁴ Zur besseren Vergleichbarkeit wird für die Energie die Einheit »Joule« verwendet. Strom wird zur besseren Verständlichkeit größtenteils in Kilowattstunden (kWh) angegeben. Zur Umrechnung: 1 Kilojoule (kJ) = 1/3.600 Kilowattstunde (kWh). Zu den Vorsätzen: 1 Petajoule = 1 Billiarde Joule.

⁵ Der Primärenergieverbrauch ergibt sich von der Entstehungsseite her als die Summe aus der Gewinnung im Inland, den Bestandsveränderungen sowie dem Handelssaldo (HSL 2015a: 3).

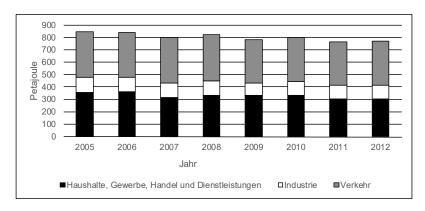


Abbildung 1: Endenergieverbrauch nach Sektoren in Hessen 2005 bis 2012

Quelle: HSL 2015a: 17, eigene Darstellung.

Auf Basis der energierelevanten Daten des Hessischen Statistischen Landesamtes hat das Leipziger Institut für Energie (2015) eine Schätzprognose für die Jahre 2013 und 2014 durchgeführt. Diese gibt über den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch und am Bruttostromverbrauch Auskunft. ⁶ Für das Jahr 2014 wird geschätzt, dass der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch 9,5 Prozent und am Bruttostromverbrauch 14,4 Prozent beträgt. Aus der Prognose wird ersichtlich, dass das Ziel des hessischen Energiegipfels, den Endenergieverbrauch (Strom und Wärme) bis zum Jahr 2050 zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien zu decken, bei Fortsetzung der Entwicklung nicht erreicht werden kann.

⁶ Nach Angaben des HSL beläuft sich der Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch einschließlich des Verkehrsbereichs im Jahr 2012 auf 4,5 Prozent. Der Anteil der erneuerbaren Energien für die Stromerzeugung wird darin allerdings nicht berücksichtigt (HSL 2015a: 13).

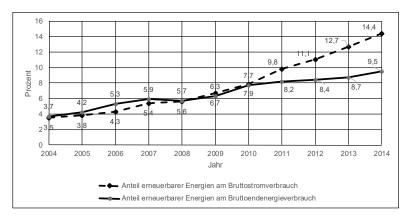


Abbildung 2: Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch und am Bruttoendenergieverbrauch in Prozent von 2004 bis 2014 (2014 geschätzt, 2013 vorläufig)

Quelle: Leipziger Institut für Energie: 2, eigene Darstellung.

Um die Energieeffizienz zu messen, wird üblicherweise die Energieproduktivität verwendet. Sie zeigt die Wirtschaftsleistung je Einheit Energie an und wird daher als Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt zum Primärenergieverbrauch angegeben. Der Kehrwert ist die Energieintensität. Im Jahr 2012 liegt die Energieproduktivität in Hessen bei 267,3 Millionen Euro je Petajoule und damit über der Deutschlands insgesamt (HSL 2015a: 18). Ursache ist die für Hessen charakteristische sektorale Wirtschaftsstruktur. So gibt es in Hessen im Vergleich zu Deutschland insgesamt weniger Industrie, aber mehr Dienstleistungen.

Der Energiegipfel hat zwar kein konkretes Ziel festgelegt, das sich auf die Energieproduktivität bezieht. Jedoch wird in der Nachhaltigkeitsstrategie angestrebt, die Energieproduktivität bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 zu verdoppeln. Da erwartet wird, dass Deutschland das entsprechende Ziel bis 2020 wohl nicht erreichen wird, ist in der Nachhaltigkeitsstrategie als ergänzendes Ziel vorgegeben, den bis dahin erreichten Indexwert Deutschlands um mindestens zehn Punkte zu übertreffen. Der Fortschrittsbericht, mit dem überprüft wird, ob die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie erreicht werden, zeigt auf: Im Jahr 2011 hat die Energieproduktivität in Hessen einen Indexwert von 137,1 (1990 = 100). Im Durchschnitt stieg die Energieproduktivität von 1990 bis 2011 um lediglich 1,5 Prozent pro Jahr (Abbildung 3). Deutschland insgesamt konnte die Energieproduktivität sogar stärker steigern als

das Bundesland. Was die Fortschritte bei der Energieeffizienz betrifft, ist Hessen somit schlechter als Deutschland insgesamt. Daher gilt: Die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie werden nicht erreicht werden können, wenn die Entwicklung einfach fortgesetzt wird.

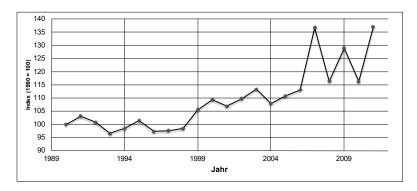


Abbildung 3: Energieproduktivität in Hessen 1990 bis 2011 (1990 = 100)

Quelle: HSL 2014: 22, eigene Darstellung.

Nachdem wir uns den Energieverbrauch angeschaut haben, wenden wir uns der Strom- und Wärmeerzeugung zu. Insgesamt unterlag die Stromerzeugung in Hessen in den vergangenen Jahren sehr großen Schwankungen. Im Jahr 2013 werden in Hessen etwa 14.851 Gigawattstunden Strom erzeugt. Seit Anfang der 1990er Jahre bis zum Atomausstieg im Jahr 2011 dominierte die Kernenergie. So machte deren Anteil an der Stromerzeugung insgesamt etwa die Hälfte aus. Lediglich die Jahre 2007 und 2009, in denen es zu einer vorübergehenden Abschaltung des AKW in Biblis gekommen ist, stellen hiervon eine Ausnahme dar. Darüber hinaus haben Kohle, Erdgas und sonstige Gase, übrige Energieträger und Wasserkraft zur Stromerzeugung beigetragen. Die Abschaltung des hessischen AKW im Jahr 2011 führte zu einem Anstieg der Stromimporte und einer Verschiebung zugunsten der anderen Energiequellen (Abbildung 4).

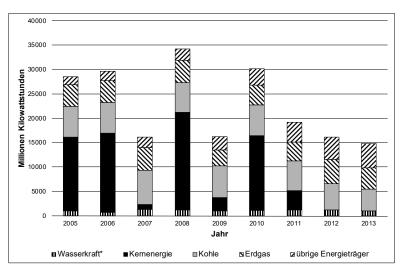


Abbildung 4: Bruttostromerzeugung nach Energieträgern in Hessen 2005 bis 2013 (Kraftwerke der allgemeinen Versorgung, Industriekraftwerke und sonstige Marktteilnehmer);

Quelle: HSL 2015a: 19, eigene Berechnung und Darstellung.

Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Hessen ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Seit 2005 hat sie sich mehr als verdreifacht. Im Jahr 2013 beläuft sie sich insgesamt auf etwa 4.821 Millionen Kilowattstunden. Hierzu tragen am stärksten biogene Energiequellen bei, zu denen feste Biomasse, der biogene Anteil des Abfalls, Biogas, Klär- und Deponiegas zählen. Insgesamt liegt der Anteil der Bioenergie an der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien bei rund 37 Prozent. Bei der Windkraft sind es mehr als 25 Prozent, und bei der Photovoltaik rund 29 Prozent. Von geringerer Bedeutung ist hingegen die Wasserkraft (Abbildung 5).

^{*} einschließlich Erzeugung in Pumpspeicherkraftwerken

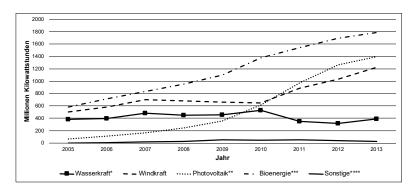


Abbildung 5: Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Hessen 2005 bis 2013 (Kraftwerke der allgemeinen Versorgung, Industriekraftwerke und sonstige Marktteilnehmer)

Quelle: HSL 2015a: 19, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 6 zeigt auf, wie sich der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung in Hessen zwischen 2008 und 2013 entwickelt hat. Im Jahr 2013 beläuft sich dieser auf 32,5 Prozent. Nach dem Atomausstieg 2011 vollzog sich ein Austausch der Kernenergie durch fossile und erneuerbare Energien. Zudem erhöhte sich der Stromimport aus anderen Bundesländern und dem Ausland. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass ohne diesen Sondereffekt der Anteil regenerativer Erzeugung weiterhin so stark ansteigen wird.

^{*}Laufwasser und Speicher

^{**}ab 2010 einschl. selbst erzeugter und verbrauchter Strom

^{***}Deponiegas, Klärgas, Biogas, feste Biomasse, biogener Anteil des Abfalls einschl. Klärschlamm

^{****}z.B. flüssige Biomasse wie Rapsmethylester, Geothermie

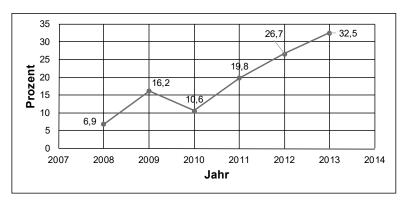


Abbildung 6: Anteil der erneuerbaren Energien an der Bruttostromerzeugung in Hessen 2008 bis 2013 (Kraftwerke der allgemeinen Versorgung, Industriekraftwerke und sonstige Marktteilnehmer)

Quelle: HSL 2015a: 19, eigene Darstellung.

Im Bereich der Wärme werden in Hessen im Jahr 2012 rund 30 Petajoule aus regenerativen Quellen erzeugt, wobei die biogene Erzeugung dominiert. Eine geringere Rolle spielen die Solarthermie und die Geothermie bzw. die Umweltwärme (Hessische Landesregierung 2015).

Abschließend wenden wir uns dem Ziel des Energiegipfels zu, das sich auf die jährliche Steigerungsrate im Bereich der energetischen Gebäudesanierung bezieht. Der Energiegipfel strebt eine Steigerung der jährlichen Sanierungsrate von derzeit 0,75 auf mindestens 2,5 bis drei Prozent an. Nach Angaben der Wohn- und Gebäudezählung im Rahmen des Zensus 2011 gab es in Hessen im Jahr 2011 insgesamt rund 1,4 Millionen Gebäude mit Wohnraum. Davon waren rund 70 Prozent Altbauten, das heißt, sie wurden noch vor Einführung der ersten Wärmeschutzverordnung im Jahr 1978 errichtet. Knapp ein Viertel wurde zwischen 1979 und 2000 gebaut, also noch vor dem Erlass der ersten Energieeinsparverordnung im Jahr 2002. Nur etwa sieben Prozent der Wohnungen sind nach 2001 gebaut worden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014). Daher besteht in Hessen ein massiver Bedarf im Bereich der energetischen Gebäudesanierung. Allerdings liegen hierzu keine aktuellen Statistiken vor. Das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) hatte sich zuletzt im Jahr 2010 mit dem Fortschritt bei der Wärmedämmung in Hessen beschäftigt. Die vom IWU errechnete jährliche Sanierungsrate für Altbauten auf der Basis der in den Jahren 2005 bis 2008 durchgeführten Modernisierungen beträgt etwa 1,1 Prozent. Hierbei wurden insbesondere Wärmeschutzmaßnahmen berücksichtigt, die die Gebäudehülle betreffen. Für alle Wohngebäude ergibt sich ein Durchschnittswert für den Zeitraum 2005 bis 2008 von nur wenig mehr als 0,83 Prozent pro Jahr (IWU 2010). Damit ist Hessen auch im Bereich der energetischen Gebäudesanierung weit davon entfernt, die Ziele des Energiegipfels zu erreichen.

Auswirkungen der Energiewende auf die hessische Wirtschaft und Arbeit

Besonders in den Jahren nach dem Atomausstieg 2011 sind zahlreiche Veröffentlichungen erschienen, die sich mit den Chancen und Risiken der Energiewende beschäftigen. So trägt die Energiewende nicht nur zum Schutz des Klimas und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen bei, sondern hat einen Strukturwandel mit massiven Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung zur Folge. Gewinner des Wandels sind ohne Zweifel die Branchen, die im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz tätig sind. Dagegen befürchtet die energieintensive Industrie aufgrund steigender Energiekosten erhebliche Verluste. Um die Diskussion nicht einseitig auf den Kostenaspekt zu verengen, schauen wir uns im Folgenden genauer an, welche Auswirkungen sich insgesamt durch die Energiewende ergeben.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat in einer deutschlandweiten Studie die Investitionsbedarfe und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Energiewende analysiert (DIW 2013).⁷ Insgesamt schätzt das DIW den jährlichen Investitionsbedarf für die Energiewende in Deutschland zwischen 2014 und 2020 auf 31 bis 38 Milliarden Euro. Er resultiert größtenteils aus dem Ausbau der erneuerbaren Energien. Zudem muss in die Netzinfrastruktur und die Systemintegration investiert werden, beispielsweise in Speichertechnologien, intelligente

⁷ Dem Szenario des DIW aus dem Jahr 2013 liegt die »BMU-Leitstudie 2011« zugrunde (DLR/ Fraunhofer IWES/ IFNE 2012). Schon im Jahr 2011 hatte das DIW die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Energiewende in einer Vorgängerstudie untersucht (DIW 2011).

Netze und ein besseres Lastmanagement. Neben dem Ausbau der erneuerbaren Energien besteht im Bereich der energetischen Gebäudesanierung der größte Investitionsbedarf. Nach Angaben des DIW stehen den hohen Investitionskosten allerdings positive Auswirkungen in Form von wirtschaftlichem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen gegenüber. Der DIW-Prognose zufolge liegt das Bruttoinlandsprodukt in einem so genannten »Ausbauszenario« im Jahr 2010 um 2,1 Prozent und im Jahr 2020 um 2,8 Prozent höher als in einem alternativen »Nullszenario«, das keinen Ausbau der erneuerbaren Energien vorsieht. Vorteile ergeben sich insbesondere durch die Technologieführerschaft im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz. Es wird erwartet, dass das wirtschaftliche Wachstum positive Beschäftigungseffekte nach sich zieht (ebd.).

Die Hessen Agentur (HA) hat in mehreren aufeinanderfolgenden Befragungen die Auswirkungen auf die hessische Wirtschaft analysiert.⁸ Zunächst schauen wir uns die Ergebnisse aus der Befragung des hessischen Mittelstandes an. Hier kommt heraus, dass über die Hälfte der Befragten der Energiewende neutral gegenüber steht. Denjenigen, die mit der Energiewende eher Chancen für ihr Unternehmen verbinden, stehen etwa gleich viele KMU (kleine und mittlere Unternehmen) gegenüber, die diese als eher risikobehaftet beurteilen (Abbildung 7). Das Baugewerbe, insbesondere das Ausbaugewerbe, erwartet durch die Energiewende sehr positive Effekte für seine Unternehmen. Hierzu gehören in erster Linie Handwerksbetriebe, die im Bereich der Energieeffizienz tätig sind. Das verarbeitende Gewerbe insgesamt sieht dagegen eher Risiken für seine Unternehmen. Am negativsten wird der Wandel von den Branchen »Chemie und Pharma«, »Gummi und Kunststoff« sowie der Metallindustrie beurteilt. Tendenziell gilt: Je energieintensiver der Betrieb ist, desto negativer fällt die Beurteilung aus. Auch mit der Unternehmensgröße steigt die Skepsis gegenüber der Energiewende.

⁸ Die Untersuchung der HA umfasst insgesamt drei Module. Das erste Modul liefert Basisdaten zur Energieversorgung und zum Energieverbrauch in Hessen sowie eine theoretische Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte (HA 2012). Modul 2 analysiert die Chancen und Risiken für den Mittelstand in Hessen (HA 2013a). Das dritte Modul untersucht die Strategien großer, energieintensiver Unternehmen in Hessen (HA 2013b). Neuere gesetzliche Regelungen, wie die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und der Nationale Aktionsplan Energieeffizienz, beide aus dem Jahr 2014, wurden in der Befragung der HA noch nicht berücksichtigt.

Als größtes Problem wird der Energiepreisanstieg bewertet. Um darauf zu reagieren, geben viele KMU an, in Energieeffizienzmaßnahmen zu investieren. Darüber hinaus zeigt die Studie auf, wie die Befragten die Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Hessen insgesamt einschätzen. Auch hier bezieht über die Hälfte des Mittelstandes eine neutrale Position. Knapp ein Drittel beurteilt die Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort positiv, etwa ein Sechstel negativ (HA 2013a: 18 ff.).

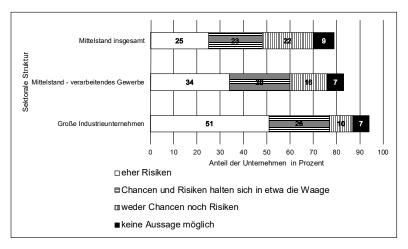


Abbildung 7: Befragung der hessischen Wirtschaft: Verbinden Sie mit der Energiewende eher Chancen oder Risiken für Ihr Unternehmen?

Quelle: HA 2013a: 18 und HA 2013b: 32, eigene Darstellung.

In einer weiteren Untersuchung interviewte die Hessen Agentur die großen, energieintensiven Unternehmen nach ihren Strategien, um auf die Energiewende zu reagieren. Hierbei wurde schwerpunktmäßig der Strombereich behandelt. Der Stromverbrauch je nach Industriebetrieb fällt sehr unterschiedlich aus. Dadurch variiert auch die Stromintensität, die in der Studie als Verhältnis des Stromverbrauchs je 1.000 Euro Umsatz bzw. je Beschäftigter angegeben wird. Als sehr stromintensiv gelten demnach die Papierindustrie, der Bereich Bergbau, Steine und Erden, die Herstellung von chemischen Erzeugnissen und die Herstellung von Glas, Glaswaren und Keramik. Wird der Stromverbrauch je Beschäftigter als Maß für die Stromintensität verwendet, gehört auch die Me-

tallerzeugung und -bearbeitung zu den stromintensiven Bereichen (HA 2013b: 4f.).

Die Befragung der hessischen Großindustrie zeigt auf, dass diese der Energiewende insgesamt sehr kritisch gegenüber steht. Die Mehrheit der Befragten erwartet durch die Energiewende eher Risiken für ihr Unternehmen (Abbildung 7). Die Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Hessen werden sogar noch negativer eingeschätzt. Die energieintensiven Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, sind am skeptischsten. Dagegen stehen die Unternehmen, die sich nicht als energieintensiv einschätzen, der Energiewende größtenteils neutral gegenüber. Fast einstimmig befürchten die Unternehmen einen Anstieg der Energiepreise und strengere gesetzliche Energieeffizienzvorgaben. Zugleich sehen 90 Prozent der Unternehmen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz als zentral an, um auf die Energiewende zu reagieren (HA 2013b: 36ff.).

Aus der Studie der Hessen Agentur wird deutlich, dass sich insbesondere die Industrie durch hohe Stromkosten belastet fühlt. Nach Angaben von Eurostat lag der Industriestrompreis (ohne Mehrwertsteuer) in Deutschland im Jahr 2014 bei einem Jahresverbrauch von 500 bis 2.000 Megawattstunden bei 15,86 Cent pro Kilowattstunde (Eurostat 2014). Häufig wird argumentiert, dass durch die hohen Strompreise die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Deutschland stark beeinträchtigt wäre. Kritisiert werden insbesondere die staatlich induzierten Preisbestandteile (Steuern, Abgaben und Umlagen). Für den Bereich des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wird daher häufig gefordert, die Befreiungen bei der EEG-Umlage auf möglichst viele Unternehmen auszuweiten. Tatsächlich gibt es aufgrund einer Vielzahl von Ausnahmetatbeständen⁹ und Vergünstigungen jedoch gar keinen einheitlichen Strompreis für das produzierende Gewerbe. Industrielle Großverbraucher profitieren hiervon besonders stark. Je nach Entlastungsregel weist deren Strompreis eine große Bandbreite auf. 10 Überdies profitiert die In-

⁹ Für eine Übersicht zu den Entlastungsregeln siehe BDEW (2014: 13 ff.).

¹⁰ Nach Angaben des BDEW ergibt sich für 2014 beim Strompreis für industrielle Großverbraucher eine Bandbreite von knapp zehn Cent pro Kilowattstunde. Je nach Entlastungsmöglichkeit variiert der Preis zwischen etwa 4,5 Ct./kWh und etwa 15 Ct./kWh. Hierbei wird von einem Jahresverbrauch von 100 Gigawattstunden ausgegangen (BDEW 2014: 14 f.).

dustrie langfristig von sinkenden Strompreisen an der Börse durch den so genannten »Merit-Order-Effekt«¹¹ (BDEW 2014 und FÖS 2014).

Als zentrale Strategie, um auf steigende Energiepreise zu reagieren, nennt die hessische Wirtschaft Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. 90 Prozent der Großindustrie sehen diese als wichtig bis sehr wichtig an (Abbildung 9). Fast alle Befragten haben bereits zertifizierte Energiesparmaßnahmen durchgeführt. Bei den KMU sieht es über die Hälfte der mittelständischen Unternehmen eher wichtig bis sehr wichtig an, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz durchzuführen (Abbildung 8). Als Hindernis wird insbesondere eine fehlende Information über Beratungsangebote und Förderprogramme im Mittelstand genannt. Darüber hinaus schränken lange Amortisationszeiten, fehlendes Kapital und unsichere gesetzliche Rahmenbedingungen weitere Effizienzmaßnahmen ein (HA 2013a: 32ff. und HA 2013b: 37f.).

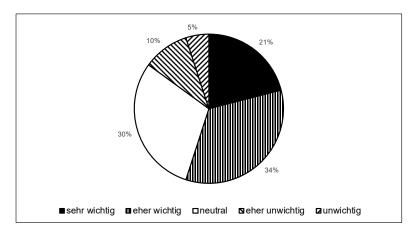


Abbildung 8: Befragung der hessischen Großindustrie: Wie wichtig ist das Thema Energieeinsparung bzw. Energieeffizienz in Ihrem Unternehmen?

Quelle: HA 2013b: 36, eigene Darstellung.

^{11 »}Merit Order« bezeichnet die Sortierung der Angebote an der Strombörse nach dem niedrigsten Angebotspreis. Der günstigste Strom wird zuerst gehandelt. Der Ausbau der regenerativen Energieträger senkt den Börsenstrompreis: Weil Strom aus regenerativen Energieträgern Vorrang vor anderen Energiequellen hat (Einspeisevorrang), erhöht sich das Stromangebot an der Börse. Der »erneuerbare Strom« wird dann zuerst eingesetzt, um die Stromnachfrage zu decken – und verdrängt dadurch das Angebot der teuersten konventionellen Stromanbieter (Bundesregierung 2015: Energielexikon).

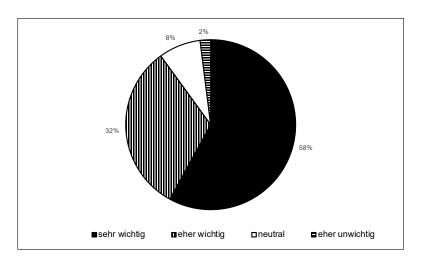


Abbildung 9: Befragung des hessischen Mittelstandes: Wie wichtig ist Energieeffizierz in Ihrem Unternehmen?

Quelle: HA 2013a: 33, eigene Darstellung.

Darüber hinaus wollen wir uns anschauen, wie sich der Fachkräftebedarf und die Qualifikationsanforderungen durch die Energiewende verändern. Das Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur (IWAK), Zentrum für angewandte Forschung an der Frankfurter Goethe-Universität, hat hierzu von Oktober 2012 bis Mai 2013 eine Befragung der hessischen Unternehmen durchgeführt. Als Ergebnis kommt heraus, dass im Energiewende-Sektor ein hoher Fachkräftebedarf besteht. ¹² So geben 61 Prozent der Befragten an, aktuell und zukünftig Arbeitskräfte nachzufragen. Der Bereich »Planung, Beratung und Vermittlung«, zu denen beispielsweise Energieberatungen, Ingenieur- und Architektenbüros sowie Projektentwickler gehören, weist den größten Fachkräftebedarf auf. Danach folgen das Handwerk sowie die Energieerzeuger und -versorger (Abbildung 10). Gelernte Arbeitskräfte aus dem gewerblichen Bereich und Auszubildende sind besonders gesucht. Ungelernte werden auch weiterhin große Probleme haben, einen Arbeitsplatz zu finden.

¹² Das IWAK geht in seiner Studie von einem weiten Begriff des Energiewende-Sektors aus, der nicht nur die Energieerzeugung, das heißt den engeren Bereich der erneuerbaren Energien, sondern auch das Handwerk und die Bereiche »Planung, Beratung und Vermittlung« umfasst.

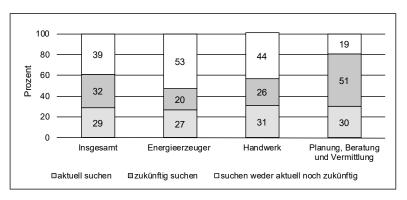


Abbildung 10: Fachkräftebedarf durch die Energiewende, Unternehmensbefragung in Hessen 2012/2013

Quelle: IWAK 2014: 42.

Darüber hinaus geben die Befragten an, dass sie sehr große Schwierigkeiten haben, ihre Stellen zu besetzen. Besonders häufig müssen Stellen für Arbeitskräfte im technischen Bereich frei bleiben. Nur jeder fünfte Betrieb erwartet, in den kommenden drei Jahren keine Personalprobleme zu haben. Im Handwerk ist es sogar jeder achte. Um die Stellen in Zukunft besetzen zu können, sieht die Mehrheit der Befragten (57 Prozent) einen großen Qualifizierungsbedarf. Als eine der wichtigsten Maßnahmen, um Fachkräfte zu gewinnen, werden Angebote zur Ausund Weiterbildung genannt. Über die Hälfte der Befragten (54 Prozent) sieht sich durch die Energiewende vor neue qualifikatorische Anforderungen gestellt. Hiervon ist das Handwerk besonders betroffen (Abbildung 11).

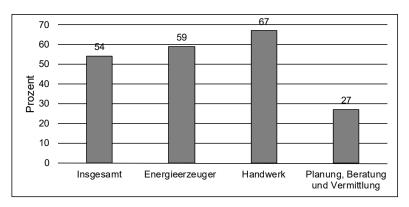


Abbildung 11: Qualifikationsanforderungen durch die Energiewende, Unternehmensbefragung in Hessen 2012/2013

Quelle: IWAK 2014: 75.

In den nächsten drei Jahren rechnen die Betriebe mit höheren Anforderungen bei nahezu allen Qualifikationen. Sowohl neue Berufsabschlüsse als auch Zusatzqualifikationen zu einer bereits erlangten Ausbildung werden in Zukunft von Bedeutung sein. Neben spezialisierten Kenntnissen und Fähigkeiten in einzelnen Fachgebieten wird generalisiertes Wissen immer wichtiger. Allerdings fehlt es im Bereich der Zusatzqualifikationen vielfach an Standards, so dass diese zunächst einmal definiert werden müssen, beispielsweise für die Fachkraft Gebäudeenergieberater/ in (IWAK 2014: 68 ff.).

Allerdings sagt die Studie des IWAK nur sehr wenig über die Qualität der Arbeit aus. Dieses Thema wird bislang in der Diskussion um die hessische Energiewende vernachlässigt. Eine Strategie für »Gute Arbeit« sollte jedoch auch in den Branchen und Berufen der Energiewende zur Richtschnur werden. Dem zukünftigen Fachkräftebedarf und dem Wandel der Qualifikationen kann nur durch eine attraktive Gestaltung der Arbeitsplätze begegnet werden. Daher sollten eine faire Entlohnung und gute Arbeitsbedingungen auch bei den neuen, »grünen« Jobs gewährleistet sein. Die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten müssen daher sowohl quantitativ als auch qualitativ gesteigert werden.

Energiepolitik auf Landesebene

Seit Anfang 2014 stellt eine schwarz-grüne Koalition die Landesregierung. In ihrem Koalitionsvertrag haben sich CDU und Bündnis 90/ Die Grünen zu den Zielen des Hessischen Energiegipfels bekannt. Außerdem strebt die Landesregierung an, im Strombereich den Anteil der erneuerbaren Energien in Hessen in der laufenden Legislaturperiode zu verdoppeln (CDU/Grüne 2013: 19). Tarek Al-Wazir, grüner Wirtschaftsminister und für Energiepolitik zuständig, präzisiert diese Aussage noch:

»Es bleibt das Ziel des Hessischen Energiegipfels im Jahr 2050 möglichst zu 100 Prozent auf erneuerbare Energien zurückgreifen zu können. Ich bekräftige an dieser Stelle unser Zwischenziel, dass wir bis zum Ende der Legislaturperiode den Anteil erneuerbarer Energien im Strombereich in Hessen von ungefähr 12,5 auf 25 Prozent verdoppeln wollen.« (Al-Wazir 2014)

Insgesamt mussten die Grünen jedoch viele Kompromisse eingehen. So waren ihre Ziele vor der Wahl deutlich ambitionierter. Unter anderem strebten sie eine Stromversorgung zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien schon für das Jahr 2030 an (Bündnis 90/Die Grünen Hessen 2013: 8).

Gemäß den Ergebnissen des Energiegipfels bekennt sich die schwarzgrüne Landesregierung zwar zu dem Ziel, zwei Prozent der Landesfläche für die Windkraftnutzung auszuweisen. Die CDU schränkte jedoch ein, dass die Interessen einzelner Kommunen dem nicht entgegen stehen dürfen. Im Gegensatz zu ihrer schwarz-gelben Vorgängerregierung sicherte die neue Landesregierung zu, die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen durch eine Änderung des Paragraphen 121 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu erleichtern. Der durch die so genannte »Schuldenbremse« und den »kommunalen Schutzschirm« selbst verursachte Zwang zur Sparpolitik begrenzt jedoch öffentliche Investitionen in die Energiewende. Allerdings können Einnahmen aus kommunalen und landeseigenen Photovoltaik- und/oder Windkraftanlagen, Pachteinnahmen und Energieeinsparungen auch zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden. Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz können dadurch dazu beitragen, Einsparungen beim Personal zu vermeiden.

Schon im Jahr 2013 war im Landesentwicklungsplan festgelegt worden, dass zwei Prozent der Landesfläche für die Windkraftnutzung aus-

gewiesen werden sollen. Allerdings sind die Vorgaben in diesem Bereich sehr restriktiv. So können beispielsweise nur Windkraftanlagen mit einer Mindestgeschwindigkeit von 5,75 Meter pro Sekunde in 140 Metern Höhe gebaut werden. Der Flächenausweisung in den Regionalplänen der drei Regierungsbezirke stehen gleich mehrere Hindernisse entgegen. In allen drei Regierungsbezirken müssen die Belange des Naturschutzes berücksichtigt werden. Darüber hinaus kämpfen Bürgerinitiativen gegen den Ausbau. Im Regierungsbezirk Darmstadt sind zudem die Systeme der Deutschen Flugsicherung zu beachten. Zwar besteht insgesamt durchaus noch Potenzial für »Repowering«, das heißt den Austausch veralteter durch moderne, leistungsstarke Anlagen. Zusätzlich ist jedoch die Ausweisung neuer Flächen unerlässlich. Weil sich die für Windkraft vorgesehenen Flächen auf besonders windstarke, bewaldete Mittelgebirgslagen konzentrieren, sind dort die stärksten Bürgerproteste entstanden. Teile der CDU kämpfen auf kommunaler Ebene gegen den Ausbau der Windkraft, obwohl sich deren Landtagsfraktion dafür ausspricht. Es besteht die Gefahr, dass die Kommunalwahl 2016 die Konflikte um die Flächenplanung weiter verschärfen wird. Das Regierungspräsidium Darmstadt hat die zweite Offenlegung des Teilplans Erneuerbare Energien unlängst auf das zweite Quartal 2016 oder später verschoben. Dagegen soll die zweite Offenlegung in den Regierungsbezirken Gießen und Kassel schon 2015 abgeschlossen werden.

Gemäß ihrem Koalitionsvertrag hat die schwarz-grüne Landesregierung im Jahr 2014 die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen durch eine Änderung des Paragraphen 121 der HGO erleichtert. Durch die Gesetzesänderung dürfen sich Kommunen neuerdings »ausschließlich auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung und des Vertriebs von Strom, Wärme und Gas aus erneuerbaren Energien sowie der Verteilung von elektrischer und thermischer Energie bis zum Hausanschluss wirtschaftlich betätigen« (Paragraph 121 HGO, Artikel 1, Absatz 1a). Allerdings geht die Gesetzesänderung dem DGB nicht weit genug, und auch die Oppositionsparteien SPD und Die Linke hatten Änderungsanträge eingereicht. Kritisiert wird, dass das Subsidiaritätsprinzip weiterhin bestehen bleibt. Dieses sagt aus, dass zur Erfüllung eines öffentlichen Auftrags private Unternehmen grundsätzlich bevorzugt werden müssen. Zwar sind der Energiebereich und die explizit im Gesetz aufgeführten Bereiche, zu denen neuerdings auch die Breitbandinfrastruktur gehört, durch die Gesetzesänderung hiervon ausgenommen. In allen anderen Bereichen gilt das Subsidiaritätsprinzip aber noch, so dass die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen grundsätzlich weiterhin beschränkt bleibt. Ganz generell sollte geprüft werden, ob einzelne Unternehmen nicht besser re-kommunalisiert werden sollten, um die regionale Wertschöpfung zu stärken und Arbeitsplätze vor Ort zu schaffen. Ein Beispiel für eine erfolgreiche Re-Kommunalisierung im energiewirtschaftlichen Bereich lässt sich in Mittelhessen finden. Ende 2013 wurde die E.on Mitte AG verkauft. Seitdem ist die EAM zu 100 Prozent in kommunalem Besitz. ¹³ Inzwischen ist das Unternehmen Hauptenergieversorger Mitteldeutschlands und seit 2014 sogar mit eigenem Vertrieb auf dem Markt.

Neben dem Ausbau der Windkraft spielt die Steigerung der Energieeffizienz eine zentrale Rolle für die hessische Energiewende. Um dieses Anliegen voran zu treiben, wurde die »Hessische Initiative Energieberatung im Mittelstand« (HIEM) ins Leben gerufen. Das Projekt wird durch das Hessische Wirtschaftsministerium gefördert. Unterstützt wird es durch ein breites Bündnis aus Kammern, Arbeitgebern, DGB und Industriegewerkschaften. Ziel der Initiative ist es, über bestehende Beratungsangebote und Förderprogramme im Bereich der Energieeffizienz zu informieren. Mit der Umsetzung ist die RKW Hessen GmbH beauftragt. Im Rahmen des Projektes wurden mehrere Energieeffizienz-Impulsgespräche¹⁴ durchgeführt, die aufzeigen: Die meisten Mittelständler führen Energieeffizienzmaßnahmen mit dem Ziel durch, Kosten einzusparen. Zumeist werden diese im Zuge der Erweiterung oder Modernisierung von Anlagen oder Gebäuden getätigt. Als wichtigste Bereiche, in denen Energieeffizienzmaßnahmen durchgeführt werden, werden die

¹³ Die Elektrizitäts-Aktiengesellschaft Mitteldeutschland (EAM) wurde 1929 durch den Zusammenschluss mehrerer kommunaler Energieversorger und der damaligen Preußischen ElektrizitätsAG (später E.on Energie AG) gegründet. Anfang des Jahres 2000 wurde E.on mit einem Aktienanteil von etwa zwei Dritteln Großaktionär und benannte die EAM in E.on Mitte AG um. Im Juni 2012 gab der E.on-Konzern bekannt, dass er seine geschäftlichen Tätigkeiten in Deutschland begrenzen und daher die E.on Mitte AG verkaufen möchte. Die kommunalen Minderheitsaktionäre erklärten daraufhin ihr Interesse, das Unternehmen vollständig zu re-kommunalisieren.

¹⁴ Bei den Energieeffizienz-Impulsgesprächen handelt es sich um eine kostenlose Beratung zu Energieeinsparpotenzialen für kleine und mittlere Unternehmen aus Industrie und Handwerk. Das Projekt wurde durch das Bundeswirtschaftsministerium gefördert und vom Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft (RKW) durchgeführt.

Beleuchtung und die Heizung genannt. Darüber hinaus heben die Befragten hervor, dass die Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Thematik zentral sei, um umweltfreundliches Verhalten anzuregen (RKW 2014: 28ff). Daher liegt ein Schwerpunkt der Initiative auf der direkten Ansprache von Betriebsräten und Einbindung der Beschäftigten gemeinsam mit den Gewerkschaften.

Darüber hinaus sollte das Land weitere Modell-Projekte fördern, die Beschäftigte und Betriebsräte zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen in den Betrieben qualifizieren. Ein wichtiges Argument ist hierbei, dass durch eine Steigerung der Energieeffizienz Kosten reduziert werden können, was dazu beitragen kann, Arbeitsplätze zu sichern. Die Qualifizierung sollte durch eine arbeitnehmerorientierte Beratungs- und Bildungseinrichtung erfolgen und finanziell abgesichert sein. Bereits bestehende gewerkschaftliche Projekte zur Energieeffizienz können hierbei als Vorbilder dienen. Hierzu gehört beispielsweise das »Kooperationsprojekt Ressourceneffizienz für Beschäftigte und Betriebsräte« (KoReBB), welches das DGB-Bildungswerk von 2008 bis 2011 durchführte. Im Rahmen des Projektes wurden zielgruppenspezifische Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt und Materialien entwickelt. Darüber hinaus wurde die Vernetzung der Betriebsräte und Beschäftigten gefördert, damit sich diese besser über die Thematik austauschen und informieren können (DGB-Bildungswerk BUND 2012).¹⁵

Hessische Energiewende im Bundesländervergleich

Im Bundesländervergleich ist Hessen eines der Schlusslichter, was die Energiewende betrifft. Im Jahr 2014 lag Hessen im deutschlandweiten Vergleich auf Platz 12, womit es zum unteren Drittel der Bundesländer

¹⁵ Weitere gewerkschaftliche Projekte zur Steigerung der Energieeffizienz in den Betrieben: Das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung hat in dem Projekt »Energieeffizienz und Beschäftigung«, das durch die Hans-Böckler-Stiftung in den Jahren 2009 bis 2011 gefördert wurde, einen Leitfaden entwickelt, der über mögliche Einsparpotenziale im Betrieb Auskunft gibt (IÖW 2011). Darüber hinaus hat die Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE im Jahr 2010 den Umweltpreis zum Thema »Energieeffizienz mit Mitarbeiterbeteiligung« vergeben (Stiftung Arbeit und Umwelt 2012). Außerdem hat sie in den Jahren 2012 bis 2013 das Projekt »Beteiligungsorientierte Ressourceneffizienz« durchgeführt, das in der dazugehörigen Broschüre dokumentiert ist (Stiftung Arbeit und Umwelt 2013).

gehört. Bayern, Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern lagen an der Spitze. Nordrhein-Westfalen, Saarland und Berlin nahmen die letzten drei Plätze ein (Abbildung 12). Insgesamt liegt Hessen bei der Nutzung der erneuerbaren Energien im unteren Mittelfeld. Gewisse Erfolge sind zwar bei der Dynamik zu erkennen. Bedenklich ist jedoch, dass Hessen deutschlandweit auf dem drittletzten Platz liegt, was den »technologischen Wandel« anbelangt. In dieser Kategorie werden die Anstrengungen eines Bundeslandes zur Förderung des technischen Fortschritts und des wirtschaftlichen Strukturwandels zu Gunsten der Erneuerbaren Energien bewertet. So heißt es zusammenfassend im Bundesländervergleich, der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und dem Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW) im Auftrag der Agentur für Erneuerbare Energien e.V. (AEE) durchgeführt wurde:

»Hessen kann in den letzten Jahren gewisse Erfolge bei der Nutzung Erneuerbarer Energien aufweisen. Wichtig ist jedoch der Abbau von bestehenden Hemmnissen. Zugleich sollten die politischen Anstrengungen zum technologischen Wandel konsequent intensiviert werden. Auch das Engagement der hessischen Wirtschaft für die Energiewende sollte verstärkt werden, um die regionale Wertschöpfung in diesem Bereich zu erhöhen« (DIW/ZSW/AEE 2014: 134).

Nach Angaben der Deutschen Windguard kommt Hessen insbesondere im Bereich Windkraft an Land nur mäßig voran. Im Vergleich zu den anderen Bundesländern liegt das Bundesland lediglich auf Platz 11, was einem Platz im unteren Mittelfeld entspricht. Bis zum Stichtag 31.12.2014 wurden in Hessen insgesamt 857 Windkraftanlagen gebaut. Das entspricht einer kumulierten Leistung von 1.066,45 Megawatt. Neu hinzugebaut wurden in Hessen im Jahr 2014 insgesamt 82 Anlagen mit einer Leistung von knapp 215 Megawatt (Deutsche Windguard 2014).

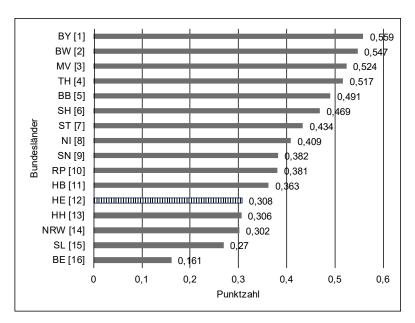


Abbildung 12: Bundesländervergleich erneuerbare Energien 2014 (Punktzahl und Platzierung)

Quelle: DIW/ ZSW/ AEE 2014: 158, eigene Darstellung.

Da Hessen in Bezug auf den Ausbau der erneuerbaren Energien zu den Schlusslichtern in Deutschland gehört, ist es auch nicht verwunderlich, dass sich die Anzahl der Unternehmen und der Beschäftigten in der Branche der erneuerbaren Energien nur mäßig entwickelt. Nach Angaben des Bundesländervergleichs gibt es in Hessen 1.950 Unternehmen, die in diesem Wirtschaftszweig tätig sind. Der Anteil der Unternehmen der Erneuerbare-Energien-Branche an der Gesamtzahl liegt bei knapp einem Prozent, womit Hessen deutlich unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegt (DIW/ZWS/AEE 2014: 22).

Was die Beschäftigungseffekte durch erneuerbare Energien anbelangt, liegt Hessen im Bundesländervergleich lediglich auf Platz 13. Im Jahr 2013 entstanden in Hessen insgesamt 20.160 zusätzliche Arbeitsplätze in der Branche der erneuerbaren Energien – auf 1.000 Beschäftigte kommen so knapp sieben zusätzliche Arbeitsplätze. Im Vergleich zu den Vorjahren ist die Bruttobeschäftigung im Bereich der erneuerbaren Energien gesunken. Je nach Technologie verlief die Entwicklung

allerdings sehr unterschiedlich (Abbildung 13). Während im Bereich der Windenergie und der biogenen Energieträger ein Zuwachs der Bruttobeschäftigung zu verzeichnen ist, ist diese im Solarenergiebereich gesunken. Zurückzuführen ist letzteres insbesondere auf die Schwäche im Photovoltaik (PV)-Bereich. Zwar ist in Hessen mit dem Unternehmen System-, Mess- und Anlagentechnik (SMA) ein weltweit führender Hersteller von Wechselrichtern angesiedelt, der für eine gewisse Stabilität auf dem Arbeitsmarkt für erneuerbare Energien sorgt. Allerdings ist im deutschen PV-Markt insgesamt ein Einbruch zu verzeichnen, der insbesondere auf die zwei folgenden Entwicklungen zurückzuführen ist: Zum einen stehen die deutschen Produzenten von PV-Modulen unter einem massiven Wettbewerbsdruck durch chinesische Hersteller, der zu erheblichen Preissenkungen zwingt. Zum anderen ist die Nachfrage in Europa weiterhin schwach, was der wirtschaftlichen Erholung des PV-Bereichs ebenfalls entgegensteht. Auch die positive Entwicklung im Bereich der Solarthermie kann den Einbruch in der Photovoltaik nicht ausgleichen. In einer Studie der Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung (GWS), die die Bruttobeschäftigungseffekte in der Branche der erneuerbaren Energien analysiert, heißt es daher: »Ohne Gegengewicht für den einbrechenden Solarenergiemarkt ist Hessen dennoch ein Sorgenkind des EE-Arbeitsmarkts. Immerhin konnte Hessen im Bereich Windenergie und Bioenergie Anteile an Deutschland gewinnen.« (GWS: 18)

Differenziert nach den Tätigkeitsschwerpunkten ergibt sich folgendes Bild bezüglich der Bruttobeschäftigung: Im Jahr 2013 sind die meisten neuen Arbeitsplätze in der Produktion und Installation von Anlagen entstanden. Die Bereiche »Brenn- und Kraftstoffherstellung« und »Betrieb und Wartung« sind etwa gleich gewachsen (GWS 2014: 6ff.).

Zudem gibt der Bundesländervergleich darüber Auskunft, wie die »Energiewende in Bürgerhand« in Hessen bisher umgesetzt wurde. In Hessen gibt es im Jahr 2013 insgesamt 55 Bürgerenergiegenossenschaften. Damit liegt das Bundesland deutschlandweit auf dem fünften Platz (Klaus Novy Institut 2014). Eine Belegschaftsgenossenschaft, bei der sich die Beschäftigten eines Unternehmens genossenschaftlich zusammenschließen, um die Erzeugung erneuerbarer Energien, voran

zu treiben, ist in Hessen – im Unterschied zu anderen Bundesländern, beispielsweise Niedersachsen¹⁶ – jedoch nicht bekannt.

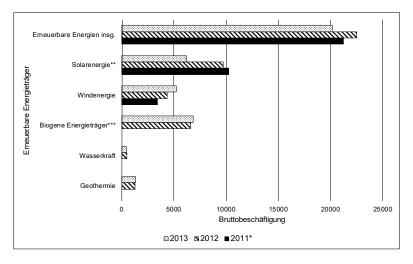


Abbildung 13: Bruttobeschäftigung Erneuerbare Energien in Hessen 2011, 2012 und 2013

Quelle: GWS 2014: 8 ff., eigene Darstellung.

Energiepolitik auf der Bundesebene

Auch auf der Bundesebene kann sich die Landesregierung für gesetzliche Rahmenbedingungen einsetzen, die die Energiewende befördern. Seit 2013 regiert auf der Bundesebene eine Koalition aus CDU und SPD. Zuständig für die Energiepolitik ist das SPD-geführte Wirtschaftsminis-

^{*2011:} Werte sind zwar in Vorgängerstudie vorhanden, können aufgrund abweichender Datenbasis aber nicht direkt mit den Werten von 2012 und 2013 verglichen werden, geben aber einen grundlegenden Überblick über die Entwicklung.

^{**}Photovoltaik und Solarthermie

^{***}Biomasse, Biogas, Biokraftstoffe

¹⁶ Im Rahmen des Forschungsprojektes »enEEbler – Mitarbeiter-Engagement für Erneuerbare Energien«, das durch das Bundesforschungsministerium gefördert wird, werden mehrere Belegschaftsenergiegenossenschaften vorgestellt. Ein Beispiel hierfür ist die Volkswagen Belegschaftsgenossenschaft am Standort Emden eG (Clausen 2014).

terium. Energiepolitisches Ziel ist es, den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung deutschlandweit bis zum Jahr 2025 auf 40 bis 45 Prozent und bis zum Jahr 2035 auf 55 bis 60 Prozent zu steigern.

Die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) wurde Mitte 2014 beschlossen. Das Gesetz hatte die Finanzierung der Energiewende erst ermöglicht, indem den Betreibern regenerativer Anlagen eine feste Vergütung auf den eingespeisten Strom gesichert wurde. Weil aber die Strompreise in den Jahren vor der Reform stark angestiegen waren, war in Deutschland eine heftige Debatte um die EEG-Umlage entstanden. Die Reform sollte daher dazu beitragen, den Strompreisanstieg durch eine Reduzierung der Umlage zu verlangsamen. Hierfür wurde die Förderung für erneuerbare Energien deutlich abgesenkt. Durch die EEG-Reform wurde für jede Technologie eine konkrete Mengensteuerung (sogenannte »Ausbaukorridore«) festgelegt. Im Bereich Solarenergie sollen jährlich 2,5 Gigawatt zusätzlich gebaut werden. Im Bereich der Windenergie an Land sollen durch Neubau und Repowering 2,5 Gigawatt pro Jahr hinzukommen. Etwa 100 Megawatt sollen bei der Biomasse jährlich zugebaut werden. Im Bereich der Windenergie auf See sollen 6,5 Gigawatt bis zum Jahr 2020 und 15 Gigawatt bis zum Jahr 2030 installiert werden. Die konkrete Mengensteuerung erfolgt über einen so genannten »atmenden Deckel«. Das bedeutet: Werden mehr erneuerbare Energieträger installiert als vorgesehen, sinken automatisch die Fördersätze für weitere Anlagen und umgekehrt. Bei der Windenergie auf See ist der Ausbau dagegen fest vorgegeben. Durch die Reform wurde die Marktintegration durch Direktvermarktung für Betreiber größerer Anlagen verstärkt. Für Altanlagen gilt Bestandsschutz.

Darüber hinaus wurden die »besonderen Ausgleichsregelungen« reformiert. Durch diese werden stromkostenintensive Unternehmen begünstigt, so dass diese eine geringere oder keine EEG-Umlage bezahlen müssen. ¹⁷ Auch Schienenbahnen werden hiervon erfasst. Laut dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen profitierten im Jahr 2014

¹⁷ Die besondere Ausgleichsregelung nach §§ 63 ff. EEG 2014 sieht vor, dass die EEG-Umlage für Strom, der von stromkostenintensiven Unternehmen selbst verbraucht wird, begrenzt ist, »um den Beitrag dieser Unternehmen zur EEG-Umlage in einem Maße zu halten, das mit ihrer internationalen Wettbewerbssituation vereinbar ist, und ihre Abwanderung in das Ausland zu verhindern«. Außerdem gilt die Begrenzung der EEG-Umlage für Schienenbahnen. Die Stromkostenintensität wird berechnet als Verhältnis der Stromkosten zur Bruttowertschöpfung (Im EEG 2012 handelt es sich um die §§ 40 ff.).

insgesamt 136 hessische Abnahmestellen von den Regelungen (BAFA 2014). ¹⁸ Weil die Privilegien durch die schwarz-gelbe Vorgängerregierung auf immer mehr Unternehmen ausgeweitet worden waren, zielte die EEG-Reform 2014 darauf, den Kreis der Profiteure wieder einzuschränken und die privilegierten Unternehmen stärker als bislang an der Finanzierung des EEG zu beteiligen. Überdies müssen alle begünstigten Betriebe neuerdings ein zertifiziertes Energiemanagementsystem nachweisen. Darüber hinaus war die Eigenstromversorgung ein wichtiger Gegenstand der EEG-Reform. So müssen sich neuerdings auch größere Eigenstromversorger an der EEG-Umlage beteiligen.

In Hessen entzündete sich die Kritik an der EEG-Reform insbesondere an die seitens der Bundesregierung geplante Absenkung der Förderung für die Windkraft an Land. Parteiübergreifend wurde kritisiert, dass diese den Windkraftausbau an Land mittel- und langfristig bremse. Sowohl die schwarz-grüne Landesregierung als auch die hessische SPD sprachen sich daher dafür aus, nicht nur den Neubau, sondern auch das Repowering und den Rückbau im EEG zu berücksichtigen. Im Bund-Länder-Kompromiss konnte sich Hessen gegenüber dem Bund in diesem Punkt durchsetzen. So wurde der Netto-Zubau im reformierten EEG verankert. Erfolglos blieb das hessische Engagement dagegen bei einem anderen Punkt. So wurde eine Änderung der Stichtagsregelung, bis zu der die alten Vergütungen gelten, die ebenfalls parteiübergreifend gefordert wurde, von der Bundesregierung abgelehnt.

Nachdem die EEG-Reform 2014 beschlossen war, nahm die Bundesregierung die Steigerung der Energieeffizienz in Angriff. Das Energiekonzept der Bundesregierung sieht vor, den Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2020 gegenüber 2008 um 20 Prozent zu senken und bis 2050 zu halbieren. Zur Umsetzung verabschiedete die Bundesregierung im Dezember 2014 den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz (NAPE). Dieser soll dazu beitragen, die schon im Dezember 2012 verabschiedete Energieeffizienz-Richtlinie der EU umzusetzen. Ein Schwerpunkt des NAPE ist die energetische Gebäudesanierung. Zu den wichtigsten Neuerungen gehören die Verstetigung und Aufstockung der öffentlichen Förderung im Bereich der energetischen Gebäudesanierung sowie

¹⁸ Die Liste der begünstigten Unternehmen wird regelmäßig durch das BAFA veröffentlicht unter: www.bafa.de, Stichwort: Unternehmen bzw. Unternehmensteile, die im Jahr 2014 an den aufgelisteten Abnahmestellen von der Besonderen Ausgleichsregelung profitieren (BAFA 2014)

die Ermöglichung steuerlicher Abschreibung. Zudem soll ein wettbewerbliches Ausschreibungsmodell für Energieeffizienz eingeführt werden. Überdies sollen bis 2020 rund 500 Effizienznetzwerke gemeinsam mit der Wirtschaft entstehen. Für die steuerliche Absetzbarkeit im Bereich der energetischen Gebäudesanierung plant die Bundesregierung, von 2015 bis 2019 jährlich eine Milliarde Euro bereitzustellen. Bislang scheiterte deren Einführung jedoch, weil sich Bund und Länder nicht auf eine Finanzierung einigen konnten.¹⁹

Ein Thema, das von der Öffentlichkeit häufig ausgeblendet wird, ist die »Energiearmut« in Deutschland. So haben Geringverdiener, Arbeitslose, Rentnerinnen und Rentner besonders große Schwierigkeiten, ihre Rechnungen für Strom, Heizung und Warmwasser zu bezahlen. In Hessen wurde im Jahr 2012 für 13.539 Haushalte eine Sperre verhängt. Hierbei handelt es sich fast um ein Prozent aller hessischen Haushalte. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Zahl der Stromsperren um 12,2 Prozent an. Fast 70 Prozent der Energieversorgungsunternehmen schätzen die Entwicklung der Problematik um den Zahlungsverzug und Stromsperren in den letzten Jahren als zunehmendes Problem ein. Als Gründe für die Energieschulden gaben die Energieversorger die finanzielle Notlage der Menschen und den Anstieg der Energiepreise an (Verbraucherzentrale Hessen 2013).

Nach der Reform des EEG und der Vereinbarung des NAPE steht der »Strommarkt der Zukunft« auf der Agenda der Bundesregierung. Hierzu hat das Bundeswirtschaftsministerium ein eigenes Konzept vorgelegt, das ab Herbst 2015 in den Gesetzgebungsprozess gehen soll. 20 Hierbei geht es um nichts Geringeres als ein zukünftiges Strommarktsystem, das den Ausbau der erneuerbaren Energien besser integriert. Die zentrale Herausforderung besteht darin, Versorgungssicherheit auch bei einer sehr volatilen und dezentralen Stromerzeugung zu gewährleisten. Darüber hinaus muss das zukünftige Strommarktsystem nicht nur die Refinan-

¹⁹ Der DGB hat zur Energieeffizienzpolitik der Bundesregierung eine ausführliche Stellungnahme vorgelegt: DGB Bundesvorstand (2014): Für eine Effizienzwende im Sinne der Beschäftigten, Anforderungen an die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und darüber hinaus, Berlin.

²⁰ Im Rahmen der öffentlichen Konsultation hat der DGB eine Stellungnahme eingereicht, in der er beschreibt, wie er sich den Strommarkt der Zukunft vorstellt: DGB Bundesvorstand (2015): Stellungnahme des DGB zum Grünbuch »Ein Strommarkt für die Energiewende« des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.

zierung der Investitionen in regenerative Energien gewährleisten, sondern auch diejenigen in die konventionellen Kraftwerke, die als Reserve vorgehalten werden müssen, um große Schwankungen der erneuerbaren Energien auszugleichen. Neben der Weiterentwicklung des bereits bestehenden Strommarktes wird es daher eine zentrale Zukunftsaufgabe sein, einen technologieoffenen Kapazitätsmarkt einzuführen. Zudem müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf der Bundesebene so geändert werden, dass der Aus- und Umbau der Netzinfrastruktur endlich zügig vorankommt. Auch im Bereich der Kraft-Wärme-Kopplung – Ziel ist hier ein Anteil von 25 Prozent an der Stromerzeugung bis 2020 – steht die Energiewende noch am Anfang.

Fazit

Mit dem Hessischen Energiegipfel, der auf Initiative des DGB Hessen-Thüringen im Jahr 2011 ins Leben gerufen wurde, ist in Hessen ein breiter, gesellschaftlicher Konsens über die Ziele und Maßnahmen der Energiewende hergestellt worden. Im Zentrum des Gipfels steht das Ziel, dass der Endenergieverbrauch (Strom und Wärme) bis zum Jahr 2050 möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien gedeckt werden soll. Allerdings mangelt es ganz erheblich an der Umsetzung. So bleibt das im Jahr 2012 von der seinerzeit regierenden schwarz-gelben Landesregierung verabschiedete Energiezukunftsgesetz weit hinter den Ergebnissen des Gipfels zurück. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass eine Analyse des hessischen Energieverbrauchs und der -erzeugung zu dem Ergebnis kommt, dass die Ziele des Gipfels bei Fortsetzung der Entwicklung nicht erreicht werden können. Dabei bietet die Energiewende große Vorteile. Eine Studie des DIW (2011) sagt voraus, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Energiewende trotz hoher Investitionskosten positiv sind. Laut der Prognose des DIW steigt das Bruttoinlandsprodukt dauerhaft, was entsprechende positive Beschäftigungseffekte nach sich zieht. Allerdings wirkt sich die Energiewende auf die einzelnen Sektoren recht unterschiedlich aus.

Studien der Hessen Agentur (2013a, 2013b) arbeiten heraus, dass die Mehrheit des hessischen Mittelstands der Energiewende neutral gegenüber steht. Gewinner des Umstiegs sind die Unternehmen, die im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz tätig sind. Wegen hoher Energiekosten gilt die energieintensive Industrie jedoch als Verlierer. Um Arbeitsplatzabbau und Verlagerungen zu verhindern, sollte es daher im EEG auch in Zukunft besondere Ausgleichsregelungen für diejenigen stromkostenintensiven Industriebetriebe geben, die im internationalen Wettbewerb stehen. Das gilt insbesondere für die energieintensive Grundstoffindustrie, die am Anfang der Wertschöpfungskette steht. Allerdings sollte der Kreis der Privilegierten weiterhin eng begrenzt bleiben und die privilegierten Unternehmen sollten nachweisen müssen, dass sie in zertifizierte Energieeffizienzmaßnahmen investieren.

Die seit Anfang 2014 regierende schwarz-grüne Landesregierung hat sich zu den Zielen des Energiegipfels bekannt. Darüber hinaus strebt sie an, im Strombereich den Anteil der erneuerbaren Energien in der laufenden Legislaturperiode zu verdoppeln. Allerdings besteht durch die so genannte »Schuldenbremse« ein selbst verursachter Zwang zur Sparpolitik, der öffentliche Investitionen in die Energiewende einschränkt. Darüber hinaus läuft das Regionalplanverfahren zur Ausweisung von zwei Prozent der Landesfläche für die Windkraftnutzung sehr schleppend. Es besteht die Gefahr, dass sich die Konflikte um den Bau von Windkraftanlagen im Rahmen der Kommunalwahl 2016 weiter verschärfen werden. Zwar hat die schwarz-grüne Landesregierung wie angekündigt die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen durch eine Änderung des Paragraphen 121 der HGO verbessert. Allerdings geht die Änderung nicht weit genug, weil die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen insgesamt (ausgenommen vom Energiebereich und den anderen im Gesetz genannten Feldern) weiterhin erschwert bleibt.

Im Bundesländervergleich, der im Auftrag der Agentur für erneuerbare Energien (2014) durchgeführt wird, gehört Hessen schon seit mehreren Jahren zu den Schlusslichtern, was den Ausbau der erneuerbaren Energien anbelangt. Im Jahr 2014 lag Hessen im deutschlandweiten Vergleich nur auf Platz 12. Es sind zwar gewisse Erfolge bei der Dynamik zu beobachten. Was den technologischen Wandel betrifft, nimmt Hessen im deutschlandweiten Vergleich allerdings den letzten Platz ein. Der Anteil der Unternehmen in der Branche der erneuerbaren Energien liegt bei knapp unter einem Prozent. Insgesamt 20.160 zusätzliche Arbeitsplätze sind im Jahr 2013 durch die Energiewende entstanden. Wie eine Studie des IWAK (2014) aufzeigt, wird der Bedarf an Fachkräften

zunehmen, je weiter die Energiewende voran schreitet. Zudem ändern sich die Qualifikationsanforderungen. Um die Arbeitsplätze attraktiv zu gestalten, sollte auch in den neuen Branchen und Berufen eine Strategie für »Gute Arbeit« als Richtschnur dienen. Der Bundesländervergleich zeigt zudem auf, dass die Steigerung der Energieeffizienz in der Wirtschaft unerlässlich für die hessische Energiewende ist. Daher sollten Projekte, die dazu beitragen, Energieeffizienzmaßnahmen in den Betrieben - beispielsweise die »Hessische Initiative für Energieberatung im Mittelstand« - weiterhin gefördert werden. Künftig sollten mehr Projekte unterstützt werden, die Beschäftigte und Betriebsräte bei der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen beraten und begleiten. Hierbei kann an frühere gewerkschaftliche Projekte im Sinne von »Best Practices« angeknüpft werden. Um die Projekte professionell durchführen zu können, müssen arbeitnehmerorientierte Bildungs- und Beratungseinrichtungen durch eine institutionelle Landesförderung langfristig abgesichert werden.

Auf der Bundesebene steht nichts Geringeres als die Gestaltung eines zukünftigen Strommarktdesigns auf der Agenda. Hierbei geht es darum, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die erneuerbaren Energien besser in das Stromversorgungssystem zu integrieren. Um auch in Zukunft Versorgungssicherheit zu gewährleisten, müssen weiterhin konventionelle Kraftwerke als Kapazitäten vorgehalten werden. Damit sich Investitionen in diese weiterhin lohnen, wird für die Einführung eines (technologieoffenen) Kapazitätsmarktes plädiert. Zudem muss die Kraft-Wärme-Kopplung erheblich gesteigert werden. Großer Handlungsbedarf wird auch im Bereich der Netze gesehen. Insbesondere die regionalen Verteilnetze bedürfen einer Optimierung. Hier müssen endlich auf der Bundesebene die gesetzlichen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass der Um- und Ausbau der Netze beschleunigt wird. Auf der Ebene des Landes sollten die Ziele und Handlungsmaßnahmen, die im Rahmen des Hessischen Energiegipfels vereinbart wurden, endlich umgesetzt werden. Durch ein Monitoring sollte die Zielerreichung jährlich überprüft und gegebenenfalls Nachbesserungen vorgenommen werden. Über den Strombereich hinaus muss endlich der Umstieg im Verkehrs- und Wärmebereich gefördert werden.

Literatur

- Al-Wazir, Tarek (2014): Rede des Ministers für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung zu dem Thema »Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen in Hessen« vom 18.12.2014, www.gruene-hessen.de/landtag/reden/tarek-al-wazir-errichtung-und-betrieb-von-windenergieanlagen-in-hessen, abgerufen: 30.01.2015.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2009): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland, Leitszenario 2009, Berlin.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrollen [BAFA] (2014): Unternehmen bzw. Unternehmensteile, die im Jahr 2014 an den aufgelisteten Abnahmestellen von der Besonderen Ausgleichsregelung profitieren, http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere_ausgleichsregelung_eeg/publikationen/statistische_auswertungen/, abgerufen: 14.12.2014.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWi] (2014): Nationaler Aktionsplan Energieeffizienz, Mehr aus Energie machen, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): EEG-Reform, http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Erneuerbare-Energien/eeg-2014,did=680290.html, abgerufen: 15.01.2015.
- Bundesnetzagentur (2014): Photovoltaik, http://www.bundesnetzagentur.de/ DE/Sachgebiete/ElektrizitaetundGas/Unternehmen_Institutionen/ErneuerbareEnergien/Photovoltaik/Photovoltaik_node.html, abgerufen: 15.01.2015.
- Bundesregierung (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung, Berlin.
- Bundesregierung (2014): Grünbuch »Ein Strommarkt für die Zukunft«, Berlin.
- Bundesregierung (2015): Merit Order, in: Energielexikon, http://www.bundesregierung.de/*Webs/Breg/DE/Themen/Energiewende/EnergieLexikon/_node.html*, abgerufen: 24.02.2015.
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. [BDEW] 2014: *Industriestrompreise, Ausnahmeregelungen bei Energiepreisbestandteilen*, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen (2013): Hessen will den Wechsel, Das grüne Regierungsprogramm 2014–2019.
- CDU Hessen/ Bündnis 90/Die Grünen Hessen (2013): Verlässlich gestalten Perspektiven eröffnen. Hessen 2014–2019, Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des hessischen Landtags 2014–2019.
- Clausen, Jens (2014): Belegschaftsgenossenschaften zur Förderung der Energiewende, in: Projekt enEEbler Volkswagen Belegschaftsgenossenschaft für regenerative Energien e.G. (Hg.), Berlin.
- Deutsche WindGuard (2014): Status des Windenergieausbaus an Land in Deutschland, Zusätzliche Auswertungen und Daten für das Jahr 2014, Varel.

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [DIW] (2011): Ökonomische Chancen und Struktureffekte einer nachhaltigen Energieversorgung, in: *DIW-Wochenbericht* Nr. 20/2011, S. 8–16.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [DIW] (2013): Energiewende erfordert hohe Investitionen, in: *DIW-Wochenbericht* Nr. 26/2013, Berlin, S. 19–31.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [DIW]/ Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg [ZWS]/ Agentur für Erneuerbare Energien e.V. [AEE] (2014): Vergleich der Bundesländer: Analyse der Erfolgsfaktoren für den Ausbau der Erneuerbaren Energien 2014, Indikatoren und Ranking, Endbericht, Berlin und Stuttgart.
- Deutsche Energie-Agentur [DENA] (2015): Erneuerbare Energien, Bedeutung dezentraler Stromversorgungskonzepte, www.effiziente-energiesysteme. de/themen/erneuerbare-energien/dezentrale-energieversorgungskonzepte.html, Stichwort: Erneuerbare Energien, Bedeutung dezentraler Stromversorgungskonzepte, abgerufen: 21.02.2015.
- Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt [DLR]/ Fraunhofer Institut für Windenergie- und Energiesystemtechnik [IWES]/ Ingenieurbüro für neue Energien [IFNE] (2012): Langfristszenarien und Strategien für den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland bei Berücksichtigung der Entwicklung in Europa und global.
- DGB-Bildungswerk BUND (2012): Ergebnisse »KoReBB Kooperationsprojekt Ressourceneffizienz für Betriebsräte und Beschäftigte«, www.umwelt. betriebsratsqualifizierung.de/korebb-results/, abgerufen: 20.02.2015.
- DGB Bundesvorstand (2014): Für eine Effizienzwende im Sinne der Beschäftigten, Anforderungen an die Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie und darüber hinaus, Berlin.
- DGB Bundesvorstand (2015): Stellungnahme des DGB zum Grünbuch »Ein Strommarkt für die Energiewende« des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Eurostat (2014): Electricity prices for industrial consumers, from 2007 onwards bi-annual data, *ec.europa.eu/eurostat/data/database*, last update: 24.11.2014.
- Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft [FÖS] (2014): Industriestrompreise in Deutschland und den USA, Überblick über Preisniveau, Preiszusammensetzung und Erhebungsmethodik, Kurzanalyse im Auftrag des Bundesverbands Erneuerbare Energie (BEE), Berlin.
- Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik [Fraunhofer IWES] (2011): Potenzial der Windenergienutzung an Land, Studie im Auftrag des Bundesverbands WindEnergie e.V., Berlin.
- Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung [GWS] (2014): Erneuerbar beschäftigt in den Bundesländern: Bericht zur aktualisierten Abschätzung der Bruttobeschäftigung 2013 in den Bundesländern, Osnabrück.

- Hessen Agentur [HA] (2012): Auswirkungen der Energiewende auf die hessische Wirtschaft, Modul 1: Basisdaten zu Energieversorgung und -verbrauch in Hessen, Theoretische Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte, Report Nr. 828, Wiesbaden.
- Hessen Agentur [HA] (2013a): Auswirkungen der Energiewende auf die hessische Wirtschaft, Modul 2: Chancen und Risiken für den Mittelstand in Hessen, Report Nr. 851, Wiesbaden.
- Hessen Agentur [HA] (2013b): Auswirkungen der Energiewende auf die hessische Wirtschaft, Modul 3: Strategien großer, energieintensiver Unternehmen in Hessen, Report Nr. 852, Wiesbaden.
- Hessischer Energiegipfel (2011): Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10.11.2011, Wiesbaden.
- Hessische Landesregierung (2015): Die erneuerbaren Energien, http://www.energieland.hessen.de/erneuerbare-energien, abgerufen: 15.01.2015.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a): Hessischer Energiegipfel, Umsetzungskonzept der Hessischen Landesregierung, Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b): *Energiebericht 2010 der Hessischen Landesregierung*, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2012): Energieverbrauch im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe in Hessen im Jahr 2012, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2014): Nachhaltigkeitsstrategie Hessen. Ziele und Indikatoren. Fortschrittsbericht 2014, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2015a): Hessische Energiebilanz 2012 und CO2-Bilanz 2012, Wiesbaden.
- Hessisches Statistisches Landesamt [HSL] (2015b): Energieversorgung in Hessen im Februar 2015, Wiesbaden.
- Institut für ökologische Wirtschaftsforschung [IÖW] (2011): Aktiv werden für Energieeffizienz, Ein Leitfaden für Betriebsräte und Beschäftigte, Berlin.
- Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur [IWAK] (2014): Energiesektor und Energiewende in Hessen Qualifikationsanforderungen und Fachkräftebedarfe, Zentrum der Goethe-Universität Frankfurt am Main.
- Institut Wohnen und Umwelt (2010): Datenbasis Gebäudebestand, Datenerhebung zu den Modernisierungstrends im deutschen Wohngebäudebestand, Darmstadt.
- Klaus Novy Institut (2014): Vorabinformationen zur Entwicklung der Energiegenossenschaften in Deutschland aus dem Jahr 2014. Veröffentlichung geplant im »Jahrbuch der Genossenschaften«.
- Länderarbeitskreis Energiebilanzen (2014): Energiebilanzen, www.lak-energiebilanzen.de, Stand: 19.12.2014.

- Leipziger Institut für Energie (2015): Schätzprognose zur Energiebilanz Hessen, Ableitung aktueller Zahlen zur Energieversorgung in Hessen für die Jahre 2013 und 2014, Endbericht, i. A. der Hessen Agentur.
- Monopolkommission (2013): Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 62 Abs. 1 EnWG, www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/s65_volltext.pdf, abgerufen: 15.04.2015.
- RKW Hessen (2013): Projekt »Hessische Initiative für Energieberatung im Mittelstand«, Zwischenbericht, Zeitraum Juli 2012 Oktober 2013.
- RKW Hessen (2014): Projekt »Hessische Initiative für Energieberatung im Mittelstand«, Zwischenbericht, Zeitraum November 2013 November 2014.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Gebäude nach Baujahr für Hessen, Ergebnisse des Zensus 2011 zum Berichtszeitpunkt 9. Mai 2011, https://ergebnisse.zensus2011.de/#dynTable:statUnit=GEBAEUDE;abs Rel=ANZAHL;ags=06;agsAxis=X;yAxis=BAUJAHR_MZ.
- Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE (2012): Energieeffizienz mit Mitarbeiterbeteiligung, Vorbilder zum Nachahmen empfohlen, Preisträger und ausgewählte Bewerbungen des Umweltpreises 2010 der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, Hannover.
- Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE (2013): Beteiligungsorientierte Ressourceneffizienz, Gute Praxisbeispiele zum Nachahmen empfohlen, Hannover.
- Verbraucherzentrale Hessen e.V. (2013): Energiearmut in Hessen, Ursachen und Konsequenzen, Stand: 28.08.2013, www.verbraucher.de/energiearmut-in-hessen-.

Nachhaltige sozial-okölogische Mobilität für Hessen

Christian Axnick

Dass eine moderne Industriegesellschaft eine mobile Gesellschaft ist, dass sie in einem historisch ungekannten Maße Mobilität erfordert und fördert, ist ebenso wahr wie banal. Es ist allerdings wichtig, sich bewusst zu machen, auf welche Art unterschiedliche Mobilitätserfordernisse und -bedürfnisse entstehen und wie sie erfüllt werden; auf welche Art und mit welchen Mitteln eine Gesellschaft den Verkehr, den eine bestimmte Wirtschaftsweise hervorbringt, organisiert und wie sie mit den jeweiligen Folgen umgeht. Wenn die dominierenden Transportmittel lange Zeit eingeführt sind und die ihnen entsprechende Verkehrsinfrastruktur vorhanden ist, wird diese bestimmte Art von Mobilität guasi zur unhinterfragbaren Normalität – möglicherweise zerstörerische Folgen in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht werden zu begrenzbaren Nebeneffekten erklärt, sofern sie überhaupt wahrgenommen werden. In einer Situation, in der wir immer stärker mit den Auswirkungen des Klimawandels konfrontiert werden und vor der Aufgabe stehen, sie so weit wie irgend möglich einzudämmen, ist diese Normalitätshaltung gegenüber dem bislang dominierenden Verkehrsmodell, das auf der Verbrennung fossiler Stoffe beruht, nicht mehr zu verantworten.

»Der Verkehr ist einer der größten Energieverbraucher und damit in erheblichem Maße für Schadstoffemissionen verantwortlich. Der Anteil des Verkehrs an den CO2-Emissionen in Deutschland beträgt 20 Prozent. Der Pkw-Verkehr alleine macht fast 12 Prozent aus, der Lkw-Verkehr knapp 6 Prozent. [...] Während die Emissionen von Klimagasen in allen anderen Bereichen inzwischen deutlich absinken, steigen sie im Verkehrsbereich im europäischen Maßstab noch immer weiter an.« (Knierim 2013: 18)

Die Einleitung einer Verkehrswende wird zu einer zwingenden praktischen Notwendigkeit; das ist selbstverständlich eine Aufgabe, die in ihrer Gesamtheit über die Gestaltungsmöglichkeiten eines einzelnen Bundeslandes hinausgeht. Dies darf aber nicht dazu führen, dass dennoch vorhandene Möglichkeiten ungenutzt bleiben.

Die Schaffung einer sozialen Anforderungen genügenden und nachhaltigen Mobilität verlangt nach Maßnahmen zur Vermeidung von Verkehr, zur Verkehrsverlagerung auf relativ umweltverträglichere Verkehrsmittel und zu deren Optimierung und Effizienzsteigerung. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur geht es um ihren Erhalt und ihre Anpassung an die Erfordernisse einer nachhaltigen Mobilität. Wenn wir also die Aufgabe einer Verkehrswende ernst nehmen (die sich ohnehin zwingend ergibt, wenn die Energiewende nicht bloße Phrase bleiben soll), dann wird sie sich nur im Rahmen eines Strukturwandels bewerkstelligen lassen, der von der Politik, von den Akteuren der Wirtschaft und der Gesellschaft bewusst gestaltet werden sollte, damit die darin liegenden Chancen für nachhaltiges Wachstum und Gute Arbeit nicht vertan werden.

Die erste Bedingung dafür ist es zu erkennen, dass Mobilität kein Selbstzweck und eine immerfort steigende Verkehrsleistung nicht an sich Kriterium für eine florierende Wirtschaft ist, sodass die Steigerung der Verkehrsleistung um ihrer selbst willen als Erfolg betrachtet werden könnte. Genau diesen Fehler machte 2007 der damalige hessische Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Alois Rhiel in der Broschüre *Mobilität und Logistik in Hessen*, in der er feststellte:

»Die Mobilität von Gütern und Personen ist eine der wesentlichen Grundlagen unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft – bei den Wegen zur Arbeit werden zunehmend größere Entfernungen zurückgelegt, in der Freizeit werden Aktivitäten an verschiedenen Orten ausgeübt und als Urlaubsziel werden ferne Länder ausgewählt. Die Aktionsradien der Menschen sind in den vergangenen Jahren immer größer geworden. Auch im Wirtschaftsleben lässt sich dies nachvollziehen – Lebensmittel werden aus immer weiter entfernten Regionen ›frisch auf den Tisch‹ geliefert, bei der Herstellung hochwertiger Produkte nehmen die Transporte von Vor- und Zwischenprodukten einen immer höheren Stellenwert ein und die termingerechte Lieferung auf die Minute genau ist heute eher die Regel als die Ausnahme.« (HMWVL 2007: 4)

Im Grunde ist diese völlig unkritische Sicht auf einen stets zunehmenden Verkehr, die hier als Beispiel für eine in Politik und Wirtschaft offenbar immer noch recht weit verbreitete Haltung steht, ein Relikt des späten 19. Jahrhunderts, in dem das damals revolutionäre Transportmittel die

Wahrnehmung der Außenwelt grundlegend änderte: »Die Landschaften erscheinen, unabhängig von ihrer geographischen Entfernung, so nahe und leicht verfügbar, wie die Eisenbahnen sie machen.« (Schivelbusch 1979: 39) Dieses Bild von der Verfügbarkeit beliebiger Güter unabhängig vom geographischen Ort (das auch dazu geführt hat, dass Erdbeeren zu Weihnachten »frisch auf den Tisch« erwartet werden) führt tatsächlich zu einer Vorstellung, in der selbst die Notwendigkeit, lange Wege zurückzulegen, positiv konnotiert ist. Möglichst viel Verkehr erscheint hier ohne Rücksicht auf soziale und ökologische Kosten als Ausdruck wirtschaftlicher Potenz, insofern schon an sich förderungswürdig. Dabei gerät aus dem Blick, dass die Überwindung weiter Entfernungen noch nicht unbedingt etwas mit Mobilität zu tun haben muss: der Begriff kann verschieden gefasst werden. Die Auffassung, Mobilität bemesse sich schlicht nach der Anzahl der zurückgelegten Kilometer, sei also umso größer, je stärker die Verkehrsleistung ansteigt, stimmt offensichtlich mit der obigen Vorstellung überein. Eine andere, wie sich zeigen wird, sinnvollere Definition versteht unter Mobilität die Möglichkeit, gewünschte Zielorte zu erreichen - hier ist das Maß der Mobilität nicht die Länge der zurückgelegten Strecke, sondern die Menge der erreichbaren Orte (Knierim 2013: 25). Unter diesem Blickwinkel zeigt sich, dass wir im Alltag trotz der seither erfolgten Motorisierung nicht mobiler geworden sind, als das 1929 der Fall war. Seit jenem Jahr werden Daten zur Mobilität erhoben, und wenn man die Anzahl der Wege vergleicht, die eine Person pro Tag im Durchschnitt zurücklegt, fällt auf, dass sie über diesen Zeitraum hinweg ziemlich konstant geblieben ist: es erfolgen ungefähr drei Zielbewegungen pro Tag. Erstaunlich ist, dass auch die Zeit, die für diese Wege erforderlich ist, sich so gut wie nicht verändert hat und nach wie vor bei ungefähr einer Stunde und fünfzehn Minuten liegt. Was sich verändert hat, ist allein die Wegstrecke. Betrug sie 1929 durchschnittlich vier Kilometer, so hatte sie sich bis zum Jahr 2008 auf ca. 40 Kilometer verzehnfacht (ebd.: 144f; Follmer 2010: 4). Die Behauptung der hessischen Mobilitätsbroschüre, die Aktionsradien der Menschen seien immer größer geworden, ist also mit größter Vorsicht zu genießen: Die Mobilitätsbedürfnisse im Alltag sind seit 1929 ziemlich gleich geblieben, wir müssen heute lediglich größere Entfernungen zurücklegen, um sie zu befriedigen.

Wenn also die Verkehrsverflechtungsprognose 2030 für den Zeitraum von 2010 bis 2030 einen deutlichen Rückgang der Fußwege so-

wohl im Verkehrsaufkommen als auch in der Verkehrsleistung um 7,8 bzw. 7,5 Prozent vorhersagt, ist es nicht verwunderlich, dass sie diesen explizit auch auf »siedlungsstrukturelle Faktoren (zum Beispiel Konzentration des Einzelhandels)« zurückführt. (Schubert u.a. 2014: 6)

Diesen Sachverhalt hat der Verkehrsclub Deutschland bereits vor einigen Jahren in einer Studie über *Neue Wege in Hessen* deutlich beschrieben:

»Ein anderes Beispiel für die Erzeugung von grundsätzlich überflüssigem Verkehr aufgrund einer bestimmten Siedlungsstruktur sind großflächige Einkaufs- und Gewerbegebiete auf der ›grünen Wiese‹. Sie führen dazu, dass der innerstädtische Einzelhandel mehr und mehr in wirtschaftliche Nöte gerät, und nehmen somit den Stadtbewohnern die Möglichkeit, schnell und bequem ›um die Ecke‹ einkaufen gehen zu können.« (VCD 2005: 8)

Die weiterhin bestehende Gültigkeit dieses Befundes lässt sich auch implizit den Voraussagen der Verkehrsverflechtungsprognose 2030 entnehmen. So wird dort zunächst von einem Anwachsen des PKW-Bestandes um 8,5 Prozent von 42,3 Millionen auf 45,9 Millionen ausgegangen, was unter anderem auf die zunehmende Zweitwagenausstattung (bei sinkender Bevölkerung) zurückgeführt wird. Der motorisierte Individualverkehr baut seine Dominanz im Verkehrsaufkommen geringfügig aus, sein Anteil an der Verkehrsleistung steigt sogar um 10 Prozent (sein relativer Rückgang in diesem Bereich erklärt sich vor allem aus der exorbitanten Zunahme der Luftverkehrsleistung). Insgesamt steigt die Verkehrsleistung um rund 144 Milliarden Personenkilometer, wovon 82,5 Milliarden Personenkilometer oder 52,7 Prozent auf den Privatverkehr entfallen (Schubert u.a. 2014: 4ff.).

Der Schluss liegt nahe, dass die Nutzung des Zweitwagens für zu Fuß oder mit dem Rad nicht zu bewältigende Einkaufswege eine gewichtige Ursache für diese Entwicklung darstellt. Allerdings beschreiben Prognosen keinen unabwendbaren oder unbeeinflussbaren Gang der Ereignisse. Wenn der Zusammenhang zwischen städtischen Strukturen und dem von ihnen zwangsläufig herbeigeführten Verkehr erkannt worden ist, liegt es nahe, auf eine Änderung dieser Strukturen im Sinne der Verkehrsvermeidung hinzuwirken. Die räumliche Trennung der unterschiedlichen Lebensbereiche (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeit), die das vorherrschende Modell des Städtebaus der Nachkriegszeit darstellte, hat eben gerade nicht die Mobilität gefördert, sondern bloß die zurückzulegenden Entfernungen vergrößert, die in der autogerechten

Stadt vor allem im motorisierten Individualverkehr bewältigt wurden. Der wachsende Verkehr machte mehr Straßen erforderlich, mit deren Bereitstellung wiederum der Verkehr zunahm, was zur Entwertung der Innenstädte führte; das zunehmend attraktive Wohnen im Grünen beförderte das Wachstum des Pendlerverkehrs.¹ Die so entstehenden Probleme – etwa das nicht mehr zu bewältigende Verkehrsvolumen im motorisierten Individualverkehr und ein Abbau des öffentlichen Nahverkehrs – wurden bereits in den 1960er Jahren erkannt; und wenn man sich heute im Städtebau wieder um eine Verdichtung bemüht, die einen attraktiven ÖPNV möglich macht, so ist doch der Rück- und Umbau bestehender städtischer Strukturen, die die dominierende Rolle des Autos erst ermöglicht haben, keine leichte Aufgabe (Knierim 2013: 156).

Andererseits wäre diese Aufgabe auch als Chance zu begreifen: Zunächst wäre die zukünftige Stadt der kurzen Wege ein Ort, der Urbanität und Lebensqualität fördert, und zwar durchaus auch im Sinne sozialer Gerechtigkeit – privilegieren die bestehenden Strukturen doch die Mobilität der wohlhabenden Bevölkerungsschichten, deren Verfügung über ein Auto (oder mehrere) es ihnen erlaubt, im Grünen zu wohnen und auf dem Weg zur Arbeit überproportional oft an den ungünstiger gelegenen Wohnungen der ärmeren vorbeizufahren, die somit besonders von Lärm, Abgas und Flächeninanspruchnahme durch den PKW betroffen sind – obwohl ironischerweise der tägliche verkehrsbedingte CO2-Ausstoß dieser Bevölkerungsgruppe deutlich geringer ist, als der von Personen in wohlhabenden Haushalten (Knierim 2013: 21; 158). Schließlich sollten aber auch die im Interesse einer nachhaltigen Mobilität erforderlichen städte- und straßenbaulichen Umbaumaßnahmen unter der Perspektive der Konjunkturförderung und Arbeitsplatzbeschaffung gesehen werden. Eine konsequente Stadtentwicklungspolitik fände entsprechende Ansatzpunkte in einem breiten Spektrum, das zum Beispiel von der Förderung kleiner und naher Einkaufsmöglichkeiten über den Bau bezahlbarer Wohnungen in der Innenstadt bis zum Rückbau von Autostraßen und dem gleichzeitigen Aus- oder Neubau von

¹ Auch die inzwischen wieder gestiegene Popularität des Wohnens in der Stadt gibt nicht unbedingt einen Grund zur Entwarnung: Laut Verflechtungsprognose ist bis 2030 ein Rückgang im Berufsverkehrs*aufkommen* zu erwarten – das heißt aber, die Verkehrs*leistung*, also die Zahl der zurückgelegten Kilometer pro Person, bleibt gleich oder steigt. (Schubert u.a. 2014: 7) Gerade weil die Menschen vermehrt wieder in die Städte ziehen, ist dort die Schaffung eines integrierten Verkehrsmodells so wichtig.

Fuß- und Radwegen sowie Straßenbahntrassen reicht (ebd.: 157f; 186). Der Verkehrsclub Deutschland fordert seit längerem, dafür relevante gesetzliche Bestimmungen zu überprüfen und in diesem Sinne anzupassen beziehungsweise bereits bestehende Regelungen wie im hessischen ÖP-NV-Gesetz konsequent umzusetzen (VCD 2005: 10). Die Forderung ist nach wie vor aktuell, denn es hat sich gezeigt, dass die Errichtung autofreier Siedlungen, wie es sie in einigen Städten bereits gibt, nicht an der Nachfrage scheitert, sondern eher an der Bauordnung (Wolf 2009: 388).

Tatsächlich kann sich die Forderung nach einer umfassenden Neugestaltung unserer Städte, die mit der Bevorzugung des Autos als dominantem Verkehrsmittel bricht, auf eine überwältigende Mehrheit in der Bevölkerung stützen. In der Umweltbewusstseinsstudie 2014, die vom Umweltbundesamt im März 2015 vorgelegt wurde, teilen 82 Prozent der Befragten (in der Altersgruppe der 14- bis 17jährigen sogar 92 Prozent) diese Forderung:

»Unsere Städte und Gemeinden werden gezielt so umgestaltet, dass die/der Einzelne kaum noch auf ein Auto angewiesen ist, sondern ihre/seine Wege zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln erledigen kann.« (www.bmub.bund.de 2015: 4)

Die Verdichtung städtischer Strukturen schafft auch günstige Bedingungen für einen umfassenden Ausbau des ÖPNV und damit für eine Verkehrsverlagerung weg vom motorisierten Individualverkehr hin zum Umweltverbund, also dem öffentlichen Verkehr sowie Fuß- und Fahrradverkehr. Wenn der politische Willen vorhanden ist, den öffentlichen Verkehr als zentrale Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge ernst zu nehmen und konsequent an seiner Entwicklung hin zu einem flexiblen Gesamtsystem ineinander greifender Fern-, Regional- und lokaler Verkehre zu arbeiten, können im ÖPNV bereits durch Maßnahmen der Optimierung wie verbesserten Fahrplänen und neuer Tarifgestaltung kurzfristig die Leistungen um 30 bis 40 Prozent gesteigert werden (Wolf 2009: 386). Es geht dabei um eine integrierte Planung des öffentlichen Verkehrs mit dem Ziel eines flächendeckenden Schienennetzes, auf dem die Bahn das Grundangebot bereitstellt und ein integrierter Taktfahrplan die Gewährleistung des Übergangs in Busse oder Straßenbahnen die Reisegeschwindigkeit im Gesamtnetz maximiert (VCD 2005: 11ff.). Zu achten wäre dabei auf die Herstellung von Barrierefreiheit, so dass der ÖPV für alle nutzbar ist, ein gutes Verkehrsangebot auch zu Tagesrandzeiten und eine gute Verknüpfung der Linien und unterschiedlichen Verkehrsmittel untereinander als Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs. Zu den längerfristigen Maßnahmen gehört auch die Integration verschiedener Verkehrsmittel etwa durch Zwei-System-Züge, mittels derer das Straßenbahnsystem ins Umland ausgedehnt werden kann und wie es sie zum Beispiel in Kassel mit der RegioTram schon gibt.² Wenn es um die Finanzierung eines solchen Ausbaus geht, sollte beachtet werden, dass der »ÖPNV [...] schon heute einen weitaus größeren Anteil seiner Gesamtkosten über die Einnahmen selbst [trägt], während das Auto große Teile seiner Gesamtkosten auslagert – und deshalb für die Nutzerinnen und Nutzer individuell billiger ist.«³ (Knierim 2013: 169f.) Es existieren auch Modelle eines beitragsfinanzierten Nulltarifs für öffentliche Verkehrsmittel, die kostendeckend arbeiten (Wolf 2009: 386, Anm. 21).

Schließlich sollten die Arbeitsmarkteffekte, die ein umfassender Ausbau des ÖPV nach sich zieht, bedacht werden. Tatsächlich baut die Autoindustrie in Europa wie auch weltweit den Steigerungen in Produktion und Umsätzen zum Trotz Belegschaften ab oder hält im günstigsten Fall das Niveau (Wolf 2009: 398; Knierim 2013: 106). Natürlich ist die Autoindustrie nach wie vor ein bedeutender Wirtschaftsfaktor – dessen Gewicht allerdings von der Automobilindustrie gerne übertrieben dargestellt wird, wie andererseits das Arbeitsplatzpotential umweltfreundlicherer Branchen oftmals ignoriert wird (vgl. Knierim 2013: 106). Es hat keinen Sinn, sich aus Angst vor dem Verlust von Arbeitsplätzen in einem Bereich, in dem schon lange keine mehr geschaffen werden, notwendigen Umstrukturierungen zu verweigern, die jedenfalls dann, wenn sie von einer aktiven staatlichen Konjunktur- und Strukturpolitik begleitet werden, andernorts tatsächlich neue Arbeitsplätze schaffen können:

»Bei einem Strukturwandel weg vom motorisierten Individualverkehr würden sicher zahlreiche Arbeitsplätze in der Auto- und den verbundenen Industrien verloren gehen, aber ebenso würden an anderer Stelle Jobs entstehen, etwa im öffentlichen Verkehr oder bei den Herstellern von Fahrrädern, Bahnen und anderen öffentlichen Verkehrsmitteln und in den damit verbundenen Dienstleistungsbereichen.« (ebd.: 107)

² Gegenwärtig gibt es in Hessen Straßenbahnen jedoch nur in Kassel, Frankfurt und Darmstadt.

³ Die »externen Kosten« des Autoverkehrs, die sich etwa aus Unfällen oder Umweltschäden ergeben, werden von der Allgemeinheit getragen.

Ausgaben für eine Umstrukturierung des Verkehrssystems weg von der dominanten Automobilität hin zur Verlagerung des Verkehrs auf den Umweltverbund »schaffen zwei- bis dreimal mehr Arbeitsplätze als die Investition derselben Summe [...] für die Fortsetzung einer Verkehrsorganisation mit den Prioritäten Straßenverkehr und Luftfahrt.« (Wolf 2009: 399) Natürlich kann das alles nur dann funktionieren, wenn der Wille zu einer aktiven Wirtschaftspolitik vorhanden ist – aber wenn der nicht vorhanden ist, funktioniert allenfalls das Sparen, bis schließlich gar nichts mehr geht.

An dieser Stelle muss auf einen Fehlschluss hingewiesen werden, der nicht selten vorkommt und den auch der VCD zieht, wenn er schreibt, dass Privatisierung im Bereich des öffentlichen Verkehrs auch große Chancen biete:

»Wettbewerb [...] kann dazu beitragen, dass den Fahrgästen ein höherer Komfort geboten wird. Zudem sind mit einer Ausschreibung in der Regel deutliche Kostenersparnisse verbunden, die dann zu einer Verbesserung des Angebots verwendet werden können.« (VCD 2005: 15)

Mit einer strengen Sparpolitik wirtschaftliches Wachstum generieren oder mit Ausschreibungen, bei denen, da es ja um Kostenersparnisse geht, der billigste Anbieter den Zuschlag erhält, den Komfort steigern: das wird sich als gleichermaßen unmöglich herausstellen. Die Folgen einer wettbewerblichen Vergabe über Ausschreibungen, durch die seit 2003 alle Linien des Straßenpersonennahverkehrs in Hessen vergeben werden, lassen sich gerade im Busverkehrsbereich deutlich erkennen. In einer Anhörung im hessischen Landtag im Februar 2013 skizzierte der ver.di-Landesbezirksleiter Jürgen Bothner die Auswirkungen der wettbewerblichen Vergabe auf die Beschäftigten:

»Dass es immer billiger werden soll, führt dazu, dass im Omnibusgewerbe bei den Fahrern gespart wird. Das wiederum führt dazu, dass jene, die heute noch nach Tarif bezahlen, morgen nicht mehr nach Tarif bezahlen können, sofern sie eine öffentliche Auftragsvergabe gewinnen wollen.« (Hessischer Landtag 2013: 48)

Der Vertreter des Landesverbandes der hessischen Omnibusunternehmen, Volker Tuchan, ergänzte das Bild aus Unternehmensperspektive:

»Wir haben es erlebt, dass zu Beginn von flächendeckenden Ausschreibungen im ÖPNV gerade mittelständische Unternehmen, die tarifgebundenes Mitglied in unserem Verband waren, erhebliche Schwierigkeiten hatten,

daran teilzunehmen und zum Teil vom Markt verschwunden sind, weil andere Unternehmen mit besonders niedrigen Löhnen in den Markt getreten sind.« (Hessischer Landtag 2013: 29)

Die Direktvergabe, bei der eine Kommune oder ein kommunales Unternehmen die Verkehrsdienstleistung zur Verfügung stellt, kann sich gegenüber dem wettbewerblichen Vergabeverfahren durchaus rechnen. Den Einsparungen der privaten Anbieter, die vor allem durch Lohndrückerei, Personalabbau und miserable Arbeitsbedingungen zustande kommen, stehen Mehrkosten der öffentlichen Hand durch zusätzliche Bürokratie und höheren Verwaltungsaufwand sowie den ja auch zu zahlenden Gewinn für private Unternehmen entgegen. Der öffentliche Verkehr sollte also auch in seiner Organisation eine öffentliche Angelegenheit sein. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Vorgaben, die im wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren etwa in Bezug auf Umfang und Qualität der Leistung, die Fahrzeugausstattung, den Service und die Fahrgastinformationen gemacht werden, nicht ebenso gut in der Direktvergabe gelten sollten - oder sogar besser, wenn hier endlich auch verbindliche und im Sinne Guter Arbeit angemessene Standards in Bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen festgeschrieben würden.

Die Zahlen, die die Verkehrsverflechtungsprognose 2030 für den Bereich des Güterverkehrs liefert, sind im Hinblick auf eine Verkehrswende alles andere als ermutigend. Zwar wächst das Transportaufkommen der Schiene bis 2030 um 24 Prozent, die Transportleistung sogar um 43 Prozent; letzteres ist allerdings auf die wachsenden durchschnittlichen Transportentfernungen zurückzuführen, die im Schienengüterverkehr um rund 16 Prozent steigen. Der Marktanteil der Eisenbahn, der im Jahr 2010 beim Aufkommen bei 9,7 Prozent lag, steigt damit bis 2030 lediglich auf 10,2 Prozent, bei der Leistung von 17,7 auf 18,4 Prozent (Schubert u.a. 2014: 9).

Demgegenüber bleibt laut Prognose der Straßengüterverkehr unangefochten in der Spitzenposition, wenn auch sein Anteil am Transportaufkommen aufgrund der Steigerungsraten des Schienen- und Binnenschiffahrtsverkehrs (die ohnehin von einem sehr viel geringeren Niveau ausgehen) von 84,1 Prozent im Jahr 2010 leicht absinkt: auf 83,5 Prozent 2030. Der Anteil an der Transportleistung steigt geringfügig von 72 auf 72,5 Prozent, wobei hier die Transportentfernungen mit 19 Prozent noch stärker steigen als auf der Schiene (ebd.: 8f.).

144 Christian Axnick

Die dominante Stellung des Straßengüterverkehrs bleibt mithin erhalten; wenn die Entwicklung unreguliert weitergeht wie bisher, wird auch in Zukunft mit dem LKW das umweltschädlichste Transportmittel dafür sorgen, dass die Erdbeeren zu Weihnachten »frisch auf den Tisch« kommen. Ein Ansatzpunkt, um auf die Entwicklung Einfluss zu nehmen, ist die Förderung der Verlagerung von Transporten auf die Bahn im Rahmen des kombinierten Verkehrs, bei dem »Standardcontainer [...] mit LKW oder Binnenschiff zu einem KV[Kombinierter Verkehr]-Umschlagterminal geliefert, dort auf die Bahn umgeladen und zum Zielumschlagterminal gebracht werden. [...] Für das Umladen auf die Bahn stehen in Hessen zahlreiche Terminals zur Verfügung.« (HMWVL 2007: 31) Die Verflechtungsprognose zieht das Fazit, dass die gegenüber der Straße leicht günstigere Entwicklung bei der Eisenbahn (aber auch beim Binenschiff) auf die Entwicklung des kombinierten Verkehrs zurückzuführen sei (Schubert u.a. 2014: 9).

Auch die zunehmend wichtiger werdende just-in-time-Lieferung birgt Potentiale für den Transport auf der Schiene. Hierbei handelt es sich um eine nicht ganz unproblematische Transportorganisation: »Statt Lager direkt bei den Fabriken vorzuhalten, wird die Logistik so organisiert, dass die benötigten Materialien und Vorprodukte genau zur richtigen Zeit bei der Fabrik eintreffen.« Es können also Lagerkapazitäten abgebaut und damit Kosten bei den Unternehmen eingespart werden, weil auf die öffentlich finanzierte Infrastruktur zurückgegriffen wird; vor allem auf die Straße, denn aufgrund der Flexibilität geschieht dieser Transport bislang vorwiegend per LKW4 (Knierim 2013: 24). Wenn es aber darum geht, relativ große Mengen an Gütern über relativ große Entfernungen zu einem exakt bestimmten Zeitpunkt anzuliefern, ist dafür eine Transportstruktur geeignet, die zum Beispiel nicht mit der ständigen Gefahr von Staus zu kämpfen hat (Wolf 2009: 208). Auch in diesem Bereich spricht also nichts grundsätzlich gegen eine Verlagerung auf die Schiene, zumal das Ziel, »Hessen trotz weiter steigenden Verkehrsaufkommens bis 2015 staufrei zu machen« (HMWVL 2007: 14), wohl als nicht vollständig erreicht bezeichnet werden muss. Mehr noch: ein solches Ziel ist mit bloß technischen Maßnahmen und ohne

⁴ Dabei wäre auch der Effekt zu beachten, dass ein LKW von 40 Tonnen Gesamtgewicht einen überfahrenen Straßenabschnitt im selben Maß zerstört wie 60.000 PKW. (Röhrig 2012: 6)

grundsätzliches Umsteuern in der Verkehrspolitik nicht zu erreichen. Seit 2001 wird im Rahmen des Projektes »Staufreies Hessen« nicht nur die Situation auf den hessischen Autobahnen ermittelt:

»Das Land Hessen hat daher unter dem Dach ›Staufreies Hessen 2015 Experten verschiedenster Fachrichtungen aus Verkehrswissenschaft, Informationstechnologie, Telekommunikation und Automobilindustrie zusammengeführt, um Maßnahmen für moderne Stauprävention, optimales Verkehrsmanagement, Vernetzung der Verkehrsträger und intelligente Leitund Informationssysteme zu entwerfen.« (ebd.: 14)

Die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen wie zum Beispiel der temporären Seitenstreifenfreigabe auf Autobahnen und der Einsatz von Streckenbeeinflussungsanlagen wird durchweg positiv dargestellt: »So ist die Zahl der Unfälle gesunken und der Verkehrsfluss hat sich merklich verbessert.« (ebd.: 14) Dennoch zählte der ADAC im Jahr 2011 mit 14.700 Stauereignissen 1.500 mehr als noch im Vorjahr; wobei allerdings die ADAC-Definition von Stau (Geschwindigkeiten unter 40 km/h auf Autobahnen) eine andere ist als die des Landes Hessen, welches darauf hinwies, dass von 2003 bis 2010 die Staustunden auf hessischen Autobahnen um 80 Prozent abgenommen haben (Röhrig 2012: 9). Es ist müßig, sich in einen Streit um die richtigere Messmethode einzulassen, denn beide Bilanzierungsmethoden scheinen zweifelhaft, weil sie das eigentliche Problem verfehlen. Eine eventuelle Verringerung von Reisezeiten auf der Autobahn kann durch Staus bei der Stadteinfahrt wieder aufgehoben werden, und genau dies scheint oft der Fall zu sein. So ging die Durchschnittsgeschwindigkeit im Stadtverkehr in Frankfurt von 19 km/h im Jahr 2003 auf 17,3 km/h im Jahr 2008 zurück. Wichtig ist aber die Gesamtreisezeit: »An dieser Stelle wird deutlich, dass eine integrierte Strategie notwendig ist. [...] Wichtig wäre also eine Gesamtanalyse der Mobilität in Hessen durchzuführen, erst darauf basierend könnten sinnvolle Maßnahmen in einem integrierten Konzept entwickelt werden.« (ebd.: 11)

Immer wieder auftretende Staus und zurückgehende Durchschnittsgeschwindigkeiten sind auch ein Indiz für den Zustand der Straßeninfrastruktur. Wie es damit in Hessen aussieht, hat Carolin Röhrig 2012 in einer Studie über den *Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene* beschrieben. In Bezug auf die Autobahnen und Bundesstraßen (die zwar in der Zuständigkeit des Bundes liegen, auf die das Land aber zumindest indirekt maßgeblich Einfluss nehmen kann) wird festgestellt, dass sich

»40 Prozent aller Bundesstraßen in den schlechteren zwei Qualitätsklassen von insgesamt vier« befinden, womit sie »70 bis 80 Prozent ihres Ausgangswertes verloren haben.« Aufgrund in der Vergangenheit vernachlässigter Erhaltungsmaßnahmen und der gestiegenen Verkehrsbelastung hat Hessen im bundesweiten Vergleich die höchste Zahl an Autobahnbrücken in einem Zustand, der eine umgehende Instandsetzung bzw. Erneuerung erfordert; ein Investitionsbedarf von einer Milliarde Euro wird genannt (Röhrig 2012: 6f.). Was die Landes- und Kommunalstraßen angeht, wird der Investitionsbedarf in Hessen auf 2,3 Milliarden Euro geschätzt. Röhrig kommt zu dem Ergebnis, »dass sich das hessische Straßennetz in einem schlechten Zustand befindet und zahlreiche Bauvorhaben feststecken. Schon heute reichen die finanziellen Mittel nicht mehr aus, um das bestehende Straßennetz zu unterhalten. [...] Wird nicht hinreichend in Straßenbaumaßnahmen investiert, schreitet der Substanzverlust weiter voran. [...] Die zukünftige Verkehrspolitik muss eindeutige Prioritäten setzen [...] Zwingend notwendig ist dabei, verkehrsträgerübergreifend zu planen [...] Beispielsweise sollten Straßenbauvorhaben immer auch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs als Alternative einbeziehen.« (Röhrig 2012: 12f.)

Im Bereich der Schieneninfrastruktur fällt die Bilanz nicht besser aus. Das Schienennetz schrumpft, obwohl der Schienenverkehr zunimmt: »Diese Entwicklung wird aktiv verfolgt, um für den Ausbau und Erhalt der Schieneninfrastruktur weniger Geld auszugeben«, was dazu führe, dass in Hessen wichtige Bahnprojekte in der Schwebe blieben, auch wenn der Bedarf außer Frage stehe. Die von der Deutschen Bahn AG genannte Investitionssumme von 2,8 Milliarden Euro bis 2015 könne nur ein Anfang sein, sei aber nicht ausreichend, »um den notwendigen Bedarf an Erhaltungsinvestitionen zu generieren und um dem wachsenden Verkehr gerecht zu werden.« (ebd.: 14f.) Allerdings würden »aufgrund der Sparzwänge des Staates (Schuldenbremse) [...] auch in Zukunft selbst mit neuen Einnahmequellen die Mittel für Infrastrukturinvestitionen beschränkt sein.« Die vorhandenen Mittel müssen also effektiver eingesetzt werden, und es komme darauf an, »in sozial und ökologisch sinnvolle Infrastrukturvorhaben zu investieren«. (ebd.: 19)

Das läuft auf die Forderung hinaus, ein integriertes Mobilitätskonzept für Hessen zu entwickeln. Tatsächlich kann es eine sozial und ökologisch nachhaltige Verkehrspolitik nicht geben, wenn nicht gleichzeitig unterschiedliche Aspekte betrachtet werden: Ein nachhaltiger öffentli-

cher Verkehr und die Stärkung des Umweltverbundes ist ohne ein integriertes Konzept von Verkehr und Städtebau nicht möglich. Eine langfristige Finanzierung wird es nicht geben, wenn nicht die sogenannten externen Kosten des Verkehrs eingerechnet werden; also die Kosten, die sich aus der Abnutzung der Infrastruktur, den Umweltschäden, Unfällen etc. ergeben und die nicht von den Verursachern, sondern der Gesellschaft getragen werden. »Ein nachhaltiger Verkehr wäre für die Gesellschaft und das Staatsbudget kostengünstiger als es die gegenwärtige Situation darstellt.« (ebd.: 21) Leider sind wir von einer Verkehrspolitik, die sich von den Maßgaben eines solchen integrierten Mobilitätskonzeptes leiten ließe, noch weit entfernt, wie auch der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland aus Anlass der Projektanmeldungen zum Bundesverkehrswegeplan 2015 feststellen musste:

»[...] obwohl die Grundkonzeption des BVWP 2015 und der Koalitionsvertrag der Bundesregierung die Priorität auf die Entwicklung von Netzen statt Einzelprojekte setzt, [halten die Länder] an unfinanzierbaren wie umweltunverträglichen Großprojekten [fest]. Ansätze einer grundlegenden Neuorientierung gibt es nicht: verkehrsträgerübergreifende Netzkonzepte, Umsetzung des Vorrangs von Ausbau vor Neubau oder Maßnahmen gegen den Mautausweichverkehr sind kaum zu erkennen. Umweltpolitische Ziele wie Klimaschutz, Minderung von Schadstoffen, Lärm, Flächenzerschneidung und -verbrauch spielen bisher bei den Anmeldungen keine Rolle.« (BUND 2014: 3f.)

Es hat den Anschein, als werde in der Politik nach wie vor das Zurücklegen möglichst großer Entfernungen und die Steigerung von Transportleistungen als einziger Ausdruck von Mobilität gesehen. Eine soziale und umweltverträgliche Mobilitätspolitik erfordert ein grundsätzliches Umdenken.

Literatur

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2014): Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015.

Follmer, Robert u.a. (2010): Mobilität in Deutschland 2008. Kurzbericht, Bonn und Berlin.

- Hessischer Landtag (2013), Kurzbericht öffentliche Anhörung 69. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr, 7. Februar 2013, Wiesbaden.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2007): *Mobilität und Logistik in Hessen*, Wiesbaden.
- Knierim, Bernhard (2013): Essen im Tank. Warum Biosprit und Elektroantrieb den Klimawandel nicht aufhalten.
- Röhrig, Carolin (2012): Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene. Fakten und Optionen am Beispiel Hessen.
- Schivelbusch, Wolfgang (1979): Die Geschichte der Eisenbahnreise. Zur Industrialisierung von Raum und Zeit im 19. Jahrhundert, Frankfurt/Main-Berlin-Wien.
- Schubert, Markus u.a. (2014): Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Erstellung der Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen unter Berücksichtigung des Luftverkehrs. Zusammenfassung der Ergebnisse.
- Verkehrsclub Deutschland (2005): Neue Wege in Hessen. Verkehr und Mobilität im 21. Jahrhundert, Kassel.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Umweltbewusstseinsstudie 2014 Fact Sheet, www.bmub.bund.delfileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Forschung/umweltbewusstsein_2014_facts-heet_bf.pdf.
- Wolf, Winfried (2009): Verkehr. Umwelt. Klima. Die Globalisierung des Tempowahns, Wien.

Fachkräftemangel in der Pflege

Die zentrale strukturpolitische Herausforderung der deutschen Gesundheitswirtschaft

Kai Eicker-Wolf

Gesundheitswirtschaft in Deutschland und Hessen – ein Überblick

Noch vor zehn Jahren wurde über Gegenwart und Zukunft des Gesundheitswesens fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt vermeintlich zu hoher Kosten diskutiert. Dies erfolgte unter dem Schlagwort »Lohnnebenkosten«: Letztere erfassen die indirekten Arbeitskosten, das sind vor allem die gesetzlichen Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen. Um die angeblich zu hohen Lohnnebenkosten zu senken und so für die Wirtschaft tragfähig zu gestalten, wurden in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche Reformen der sozialen Sicherungssysteme durchgeführt. Dabei folgte die Politik der Argumentation der Arbeitgeberseite: Zu hohe Lohnnebenkosten würden die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden und generell die Nachfrage nach Arbeitskräften schwächen.

Tatsächlich war und ist diese Argumentation nicht haltbar. Die Lohnnebenkosten sind genau wie die Kosten für die berufliche Ausund Weiterbildung ein Bestandteil der gesamten Arbeitskosten: Wenn die Entwicklung der deutschen Arbeitskosten bzw. der Lohnstückkosten – letztere berücksichtigen neben den Arbeitskosten auch die Produktivität – im internationalen Vergleich betrachtet wird, dann fällt diese im längerfristigen Trend sehr zurückhaltend aus (Herzog-Stein u.a. 2014).

Mittlerweile wird die Debatte um den Gesundheitsbereich auch nicht mehr einseitig unter Kostengesichtspunkten geführt.¹ Vielmehr wird selbst aus einer engen ökonomischen Perspektive die Gesundheitsbranche positiv wahrgenommen – und zwar als *Gesundheitswirtschaft*, die für Wachstum und einen hohen und steigenden Beschäftigungsstand

¹ So die Einschätzung vieler Autoren, die sich mit der Gesundheitswirtschaft befassen, siehe z.B. Goldschmidt/Hilbert (2010).

sorgt (z.B. Henke u.a. 2011).² Verwiesen wird auch darauf, dass Erhalt oder Wiederherstellung der Gesundheit der Erwerbstätigen positive Wirkungen auf das Produktionspotential einer Volkswirtschaft hat. So gesehen werden Gesundheitsausgaben als Zukunftsinvestitionen betrachtet (ebd.: 34 f.).

Kernbereich	Vorleistungs- und Zulieferindustrie	Randbereich
Krankenhäuser	Pharmazeutische Industrie	Gesundheitstourismus
Versorge- und Rehabili- tationseinrichtungen	Medizin- und Geronto- technik	Wellness
Arztpraxen, Zahnarztpraxen, usw.	Bio- und Gentechnologie	Sport und Fitness
Apotheken	Forschung	Betreutes Wohnen
ambulante und stationäre Pflege	Handel mit medizini- schen und orthopädi- schen Produkten	Gesunde Ernährung

Tabelle 1: Die drei Bereiche der Gesundheitswirtschaft

Quelle: Augurzky u.a. (2012): 11

Wertschöpfung und Beschäftigung werden im Rahmen der Gesundheitswirtschaft weiter gefasst als im eigentlichen Gesundheitswesen.³ Um die Gesundheitswirtschaft systematisch zu erfassen, ist vom *Institut Arbeit und Technik* das so genannte *Gesundheitszwiebelmodell* erdacht worden, das die Gesundheitswirtschaft in Form von Schichten darstellt (Tabelle 1).⁴ Der *Kern* des Modells ist das personalintensive Gesundheitswesen mit der stationären und ambulanten Versorgung sowie die Apotheken, das Kur- und Bäderwesen, Selbsthilfe und Verwaltung. Der zweite Be-

² Auch zu Hessen (Gauler u.a. 2010) bzw. zur Rhein-Main-Region (Ranscht/Ostwald 2006) sind in der jüngeren Vergangenheit Studien verfasst worden, die die hier interessierende regionale Bedeutung der Gesundheitswirtschaft herausarbeiten.

³ Zur ausführlichen Darstellung des deutschen Gesundheitswesens bzw. Gesundheitssystems z.B. Simon (2013) und Rosenbrock/Gerlinger (2014).

⁴ Siehe dazu die Darstellung auf der Homepage des Instituts Arbeit und Technik (www.iat. eu), siehe auch Goldschmidt/Hilbert (2010: 24 f.).

reich beinhaltet die pharmazeutische Industrie, die Medizintechnik, die Biotechnologie, den Handel mit Gesundheitsprodukten und das Gesundheitshandwerk – er wird auch als *Vorleistungs- und Zulieferbereich* bezeichnet. Wird der Begriff der Gesundheitswirtschaft weit gefasst, dann bildet der gesundheitsrelevante *Randbereich* mit dem Fitness- und Wellnessbereich, dem Gesundheitstourismus, gesunder Ernährung und betreutem Wohnen die äußere Schicht des Modells.

Eine andere, ebenfalls gebräuchliche Unterscheidung der Gesundheitswirtschaft erfolgt durch die Unterteilung in zwei *Gesundheits»märkte«:* der *erste Markt* bezieht sich auf erstattungsfähige Gesundheitsleistungen der gesetzlichen und der privaten Krankenversicherungen, während sich die Nachfrage auf dem *zweiten Markt* aus privaten Konsumausgaben speist. Unter dem Blickwinkel der amtlichen Statistik handelt es sich bei der Gesundheitswirtschaft nicht um einen abgeschlossenen Wirtschaftsbereich, sondern um einen Querschnittssektor (Gauler u.a. 2010: 6).

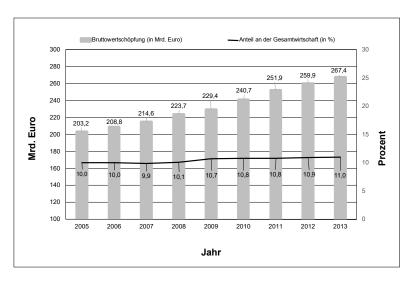


Abbildung 1: Entwicklung der Bruttowertschöpfung in der Gesundheitswirtschaft in Deutschland und ihr Anteil an der Gesamtwirtschaft 2005–20131

¹ 2010–2012: Fortschreibung; 2013: Prognose.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Die Gesundheitswirtschaft hat ihren sowieso schon hohen Anteil an der Bruttowertschöpfung in den vergangenen Jahren von zehn auf elf Prozent gesteigert (Abbildung 1). Sie beläuft sich im Jahr 2013 auf fast 270 Milliarden Euro. Noch höher als der Anteil an der Bruttowertschöpfung ist jener an der Beschäftigung: Die Zahl der Erwerbstätigen ist zwischen 2005 und 2013 um 900.000 Personen von 5,3 auf 6,2 Millionen gestiegen, bezogen auf die Gesamtbeschäftigung arbeiten mittlerweile fast 15 Prozent der Erwerbstätigen – das heißt mehr als jeder siebte – in der Gesundheitswirtschaft (Abbildung 2). Diese gehört damit zu den beschäftigungsstärksten Bereichen in Deutschland, hier arbeiten mehr Personen als im Maschinenbau und im Sektor Verkehr und Nachrichtenübermittlung zusammen. Der Anteil an der Beschäftigung fällt deshalb höher aus als der Anteil an der Wertschöpfung, weil der Kernbereich mit seiner ambulanten und stationären Krankenversorgung und der Altenpflege besonders personalintensiv ist. Im Kernbereich arbeiten fast 80 Prozent der Erwerbstätigen in der Gesundheitswirtschaft – als Pflegepersonal, Ärzte, Apotheker usw.

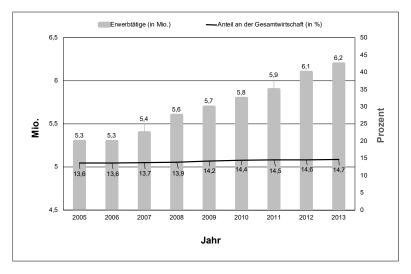


Abbildung 2: Entwicklung der Erwerbstätigen in der Gesundheitswirtschaft in Deutschland und ihr Anteil an der Gesamtwirtschaft 2005–20131

¹2010–2012: Fortschreibung; 2013: Prognose.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Durch die Verflechtung der Gesundheitswirtschaft mit anderen Bereichen ergeben sich weitere Ausstrahlungseffekte: So bezieht die Gesundheitswirtschaft im Falle eines Klinikneubaus Vorleistungen aus dem Baugewerbe und sorgt dort für Wertschöpfung. Außerdem geben die Beschäftigten einer Klinik den größten Teil ihres Einkommens für Konsumgüter aus und sorgen so für Produktion und Einkommen in der Konsumgüterindustrie (z.B. Lebensmittel). Über die unmittelbare Wertschöpfung in der Gesundheitswirtschaft hinaus ergeben sich mithin weitere positive Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungseffekte für die Gesamtwirtschaft (BMWi 2013a: 17 ff.): indirekte Effekte durch den Bezug von Vorleistungen und induzierte Effekte durch die Konsumnachfrage der in der Gesundheitswirtschaft generierten Einkommen. So löst jeder Euro Wertschöpfung in der Gesundheitswirtschaft eine Wertschöpfung in anderen Wirtschaftsbereichen in Höhe von 0,77 Euro aus (Multiplikator in Höhe von 1,77). Durch diese zusätzliche Wertschöpfung kommt auf je zwei Beschäftigte in der Gesundheitswirtschaft zusätzlich ein Beschäftigter in der übrigen Wirtschaft (Multiplikator 1,54).

Für das Bundesland Hessen hat die landeseigene *HessenAgentur* im Jahr 2010 eine umfangreiche Studie zur Gesundheitswirtschaft vorgelegt (Gauler 2010).⁵ Dabei konnte allerdings der Randbereich nicht in die Untersuchung einbezogen werden, da hierfür auf der Ebene der Bundesländer keine trennscharfen Daten vorliegen. Untersucht werden konnten aber der Kernbereich und jener Bereich, der die industriellen Vorleistungen enthält.

⁵ Eine detaillierte Untersuchung zur Gesundheitswirtschaft der Rhein-Main-Region, die sich in der dort gewählten Abgrenzung auch auf Teile von Rheinland-Pfalz und Bayern erstreckt, liefern Ranscht und Ostwald (2006). Siehe auch die aktuelleren Zahlen in Ostwald u.a. (2011).

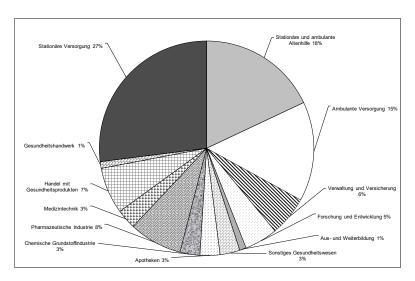


Abbildung 3: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der hessischen Gesundheitswirtschaft nach Branchen im Jahr 2008

Quelle: Gauler u.a. (2010: 17)

Nach dieser Abgrenzung waren im Jahr 2008 345.000 Personen in der hessischen Gesundheitswirtschaft beschäftigt, davon 91 Prozent als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (ebd.: 16 ff.). Von letzteren arbeitete wiederum jeder fünfte in der Vorleistungs- und Zulieferbranche, die anderen 80 Prozent im Kernbereich. Die genaue Aufteilung ist in Abbildung 3 enthalten. Die Bedeutung der Gesundheitswirtschaft in Hessen entspricht in etwa ihrer Bedeutung in Deutschland insgesamt, wobei das hohe Gewicht der Pharmazeutischen Industrie in Hessen hervorzuheben ist. Auch die Entwicklung der hessischen Gesundheitswirtschaft verläuft mit Blick auf Wertschöpfung und Beschäftigung im Großen und Ganzen ähnlich dynamisch wie im deutschen Durchschnitt.

Der größte Teil der Gesundheitswirtschaft ist mit seinen medizinischen und pflegerischen Dienstleistungen standortgebunden und deshalb keinen Konjunkturschwankungen ausgesetzt. Dies wirkt auf die Gesamtwirtschaft stabilisierend: So expandierte die Gesundheitswirtschaft auch im Krisenjahr 2009, während in der Gesamtwirtschaft das Beschäftigungsvolumen sank. Zukünftig werden der Gesundheitswirtschaft weiterhin überdurchschnittliche Wachstumschancen in Folge der demografischen Entwicklung vorausgesagt: Aufgrund der Zunahme des

Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung nimmt die Zahl von kranken und hilfebedürftigen Menschen zu, und damit steigt auch die Nachfrage nach Leistungen und Produkten der Gesundheitswirtschaft. Daneben ist auch der medizinisch-technologische Fortschritt ein Wachstumsfaktor. Zudem dürfte ein zunehmender Teil der auch in Zukunft steigenden Einkommen für Gesundheitsleistungen Verwendung finden, hier ist insbesondere an den Randbereich der Gesundheitswirtschaft zu denken. Ein Gutachten im Auftrag der *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Augurzky u.a. 2012) etwa geht davon aus, dass das Wachstum der Gesundheitswirtschaft bis zum Jahr 2030 kumuliert bei 53 Prozent liegen wird. Der Anteil der Gesundheits- an der Gesamtwirtschaft wird sich nach diesen Modellrechnungen auf 13,4 Prozent erhöhen.

Positiv entwickelt sich auch die Exporttätigkeit der Gesundheitswirtschaft. Diese ist zwischen 2005 und 2012 um 30 Milliarden Euro auf fast 85 Milliarden Euro gestiegen, dies ging mit einem Anstieg des Anteils am Gesamtexport von 6,1 Prozent auf 6,4 Prozent einher (BMWi 2013a: 8 ff.). Erhöht hat sich auch der Außenhandelsüberschuss der Gesundheitswirtschaft, und zwar von fast acht Prozent auf rund 13,5 Prozent. Gestiegen ist auch der Anteil am deutschen Außenhandelsüberschuss, und zwar von 5,3 Prozent auf 6,5 Prozent.

Besonders große Exportquoten weisen zwei industrielle Branchen aus dem Vor- und Zulieferbereich der Gesundheitswirtschaft auf – dabei handelt es sich um die Medizintechnik und um die pharmazeutische Industrie. Beide werden aufgrund ihrer hohen Ausgaben in Höhe von jeweils rund neun Prozent für Forschung und Entwicklung zu den Spitzentechnologiebranchen gezählt, und für beide wird auch in Zukunft mit stark steigenden Wertschöpfungspotentialen gerechnet (Henke u.a. 2011: 117 ff.). Sowohl die Medizintechnik als auch die Pharmazeutische Industrie sind stark international ausgerichtet und verfügen folgerichtig über hohe Weltmarktanteile.

In der Medizintechnik arbeiten in Deutschland rund 137.000 Personen (2006), die Exportquoten liegen hier zwischen 60 und 65 Prozent – die deutsche medizintechnische Industrie weist mit einem Welthandelsanteil von rund 15 Prozent den weltweit zweithöchsten Wert nach den

⁶ Die wirtschaftliche Bedeutung von sieben großen Unternehmen der industriellen Gesundheitswirtschaft aus den Bereichen Pharmazeutische Industrie und Medizintechnik wird in einer vom BDI finanzierten Studie untersucht (Otte u.a. 2013).

USA mit rund 30 Prozent auf.⁷ In Hessen sind laut der schon erwähnten Studie der *HessenAgentur* aus dem Jahr 2010 etwa 900 Unternehmen ansässig, die einen Umsatz von ca. vier Milliarden Euro erwirtschaften. Darunter befinden sich international bedeutende Unternehmen wie die B. Braun Melsungen AG und die Fresenius AG in Bad Homburg (Gauler u.a. 2010: 40 ff.).

In der Pharmazeutischen Industrie liegt die Zahl der Beschäftigten deutschlandweit nur gut halb so hoch wie in der Medizintechnik – allerdings bei ungefähr gleich hoher Wertschöpfung. In Hessen hat die Pharma-Branche dabei ein besonders starkes Gewicht:

»Die chemische und *Pharmazeutische* Industrie in Hessen ist die mit Abstand umsatzstärkste Industriebranche in Hessen. Produktionsschwerpunkt sind pharmazeutische Erzeugnisse. Nahezu 50 % des Gesamtumsatzes der hessischen Chemiebranche im Jahr 2008 wurde von Betrieben erwirtschaftet, die pharmazeutische Erzeugnisse herstellen. Der Vergleichswert für Deutschland liegt bei 24 %. Daher wird Hessen oftmals als die Apotheke Deutschlands bezeichnet. In den vergangenen Jahren hat sich die hessische Pharmaindustrie verglichen mit dem Bund dynamischer entwickelt. So stieg der Gesamtumsatz im Zeitraum 2002 bis 2007 um +53 % (Bund: +30 %). Dabei ist die hessische Pharmaindustrie stark exportorientiert. So exportierte Hessen im Jahr 2008 pharmazeutische Güter im Wert von 5,0 Mrd. Euro. Wichtigster Absatzmarkt sind die USA, gefolgt von Frankreich und Italien.« (Gauler 2010: 44; Hervorhebung im Original)

Große und weltweit bedeutende hessische Unternehmen der pharmazeutischen Industrie sind z.B. Merck in Darmstadt, Sanofi-Aventis im Industriepark Hoechst und Novartis Behring in Marburg.

Zur Situation der Pflegekräfte im Krankenhaus und in der Altenpflege

»Die Gesundheitswirtschaft ist an vielen Stellen einem enormen Kostendruck ausgesetzt. Begegnet wird ihm häufig dadurch, dass die Beschäftigten unter außerordentlich fordernden Bedingungen arbeiten müssen und oft

⁷ Zur Medizintechnik siehe auch Knaebel/Ungerhüm (2010) und Schalk/Potratz (2010), die zum Teil leicht abweichende Zahlen für den Medizintechnikbereich liefern.

schlecht entlohnt werden. In vielen Bereichen hat dies nicht nur zu weniger attraktiven, sondern oft sogar zu kaum haltbaren Arbeitsbedingungen geführt.« (Goldschmidt/Hilbert 2010: 38)

Die Entwicklung der Pflege im Krankenhaus

Das diesem Kapitel vorangestellte Zitat hat insbesondere für den Kernbereich des Gesundheitswesens Gültigkeit – und hier vor allem für die Pflegekräfte in Krankenhäusern und im Bereich der Altenpflege.⁸

Der Krankenhausbereich⁹ unterliegt in Deutschland und auch in Hessen seit Anfang der 1990er Jahre starken Veränderungen (Abbildung 4 und 5): die Zahl der Krankenhäuser sinkt genau wie die Zahl der Krankenhausbetten und der Belegtage. Rückläufig ist auch die durchschnittliche Verweildauer der Patienten, die sich seit 1991 fast halbiert hat. Einen starken positiven Trend weisen hingegen die Fallzahlen auf.

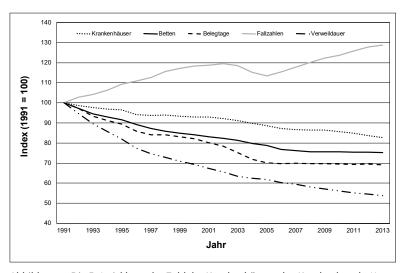


Abbildung 4: Die Entwicklung der Zahl der Krankenhäuser, der Krankenhausbetten, der Belegtage, der Fallzahlen und der Verweildauer in Deutschland seit 1991

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

⁸ Der Bereich der Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen bleibt hier unberücksichtigt. Zur Entwicklung der Beschäftigung in diesem Bereich in Deutschland Simon (2012).

⁹ Dazu ausführlich Simon (2013: 367 ff.) und Rosenbrock/Gerlinger (2014: 211 ff.).

Verändert hat sich auch die Trägerlandschaft: So hat die Zahl der privaten Krankenhäuser stark zu- und die der öffentlichen Krankenhäuser abgenommen (Rosenbrock/Gerlinger 2014: 217).

Die Entwicklung des Krankenhausbereichs in Deutschland ist in den letzten beiden Dekaden stark beeinflusst von seiner Finanzierung. Letztere erfolgt in Deutschland *dual*: Für die Investitionskosten sind die Bundesländer zuständig, während die Krankenkassen die Kosten für die Krankenbehandlung tragen und damit für die laufenden Betriebskosten verantwortlich sind.

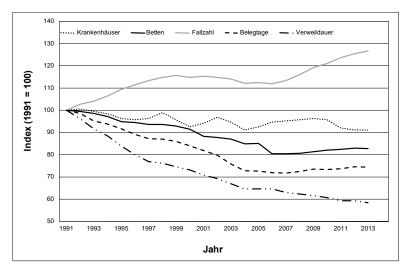


Abbildung 5: Die Entwicklung der Zahl der Krankenhäuser, der Krankenhausbetten, der Belegtage, der Fallzahlen und der Verweildauer in Hessen seit 1991

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Ein drastischer Einschnitt bei der Finanzierung der laufenden Kosten ist die Einführung von so genannten Fallpauschalen gewesen. Diese ersetzten ab dem Jahr 2004 schrittweise das vorher bestehende Mischsystem aus tagesgleichen Pflegesätzen, Fallpauschalen und Sonderentgelten (ausgenommen Kliniken und Abteilungen für Psychiatrie, Psychosomatik und psychotherapeutische Medizin). Damit erfolgte ein weitreichender Systemwechsel: Während bis 2004 im Kern eine zeitraumbezogene Vergütung vorgenommen wurde, erfolgt ab 2004 eine Vergütung pro Behandlungsfall.

Wie Abbildung 6 zu entnehmen ist, ist die Zahl der Krankenhausbeschäftigten in Deutschland ab Mitte der 1990er Jahre für einen Zeitraum von etwa zehn Jahren gesunken. Zu beachten ist, dass die Darstellung der Beschäftigungsentwicklung in den beiden Abbildungen auf Basis von so genannten Vollzeitäquivalenten¹⁰ erfolgt: Für den Krankenhausbereich stehen diese – anders als für den Bereich der (Alten-)Pflege – als zuverlässige Zahlen zur Verfügung. Auffällig ist, dass die Zahl der Ärzte seit Anfang der 1990er Jahre bis heute um über 50 Prozent gestiegen ist, während die Zahl der Pflegekräfte bis zum Jahr 2007 um rund zehn Prozent gegenüber dem Wert des Jahres 1991 abgenommen hat. Zwar ist in den vergangenen sechs Jahren ein leichter Beschäftigungsaufbau im Pflegedienst auszumachen, aber das Niveau des Jahres 1991 wird aktuell immer noch unterschritten.

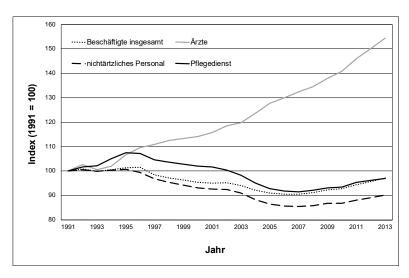


Abbildung 6: Die Entwicklung der Beschäftigung' im Krankenhausbereich in Deutschland seit 1991 'Vollzeitäquivalente

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

¹⁰ Wird die Zahl der Beschäftigten als Vollzeitäquivalente – teilweise auch als Vollkräfte bezeichnet – ausgewiesen, dann sind alle Teilzeitarbeitsverhältnisse in entsprechende Vollzeitstellen umgerechnet worden.

Abbildung 7 zeichnet die Personalentwicklung in Hessen nach – auch hier handelt es sich um Vollzeitäguivalente. Da für die Ebene der Bundesländer Zahlen in elektronischer Form erst ab dem Jahr 2004 zu Verfügung stehen, ist dieses Jahr hier als Ausgangspunkt gewählt worden. Grundsätzlich ist die Entwicklung für den dargestellten Zeitraum nicht anders als in Deutschland insgesamt: In Hessen steigt die Beschäftigung im Pflegebereich nach einem kontinuierlichen Rückgang ab dem Jahr 2009 zwar an, liegt im Jahr 2013 aber nur zwei Prozent über dem Niveau des Jahres 2004. Im Gegensatz dazu ist auch in Hessen der Personalstand bei den Ärzten gewachsen, und zwar um über 25 Prozent seit 2004. Eine wesentliche Ursache dafür ist ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2003, das Deutschland verpflichtete, Bereitschaftsdienst grundsätzlich als Arbeitszeit anzuerkennen – und zwar unabhängig davon, in welchem Umfang während des Bereitschaftsdienstes tatsächlich Arbeit anfällt. Aufgrund der dadurch erforderlichen Anpassung der deutschen Arbeitszeitregelungen mussten zusätzliche Ärzte eingestellt werden.

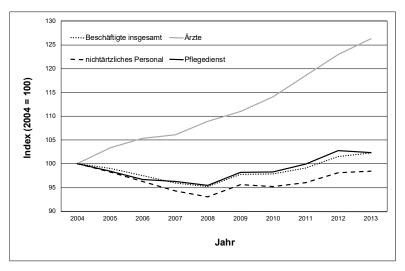


Abbildung 7: Die Entwicklung der Beschäftigung¹ im Krankenhausbereich in Hessen seit 2004

¹Vollzeitäquivalente

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Durch die unterschiedliche Personalentwicklung im Bereich der Pflege und bei den Ärzten hat sich die Arbeitsbelastung dieser beiden Berufsgruppen ganz unterschiedlich entwickelt: Während die Fallzahlen pro Arzt in Deutschland seit 1991 um 16,5 Prozent gefallen sind, haben sich die Fallzahlen pro Pflegekraft mit 33 Prozent um genau ein Drittel erhöht (Abbildung 8). Aus Abbildung 9 ist zu entnehmen, dass die Entwicklung in Hessen – hier ist wieder nur eine Darstellung der Fallzahlen pro Kopf ab dem Jahr 2004 möglich – nicht vom Bundestrend abweicht. Auffällig ist sowohl für Deutschland als auch für Hessen, dass es trotz steigender Personalzahlen im Pflegebereich ab dem Jahr 2008/09 aufgrund der ebenfalls wachsenden Fallzahlen nicht gelungen ist, das Verhältnis Fallzahl zu Pflegekraft zu verbessern.

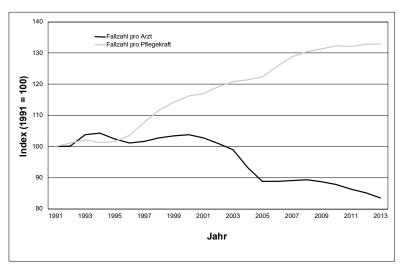


Abbildung 8: Entwicklung der Fallzahl pro Arzt und pro Pflegekraft¹ in Deutschland seit 1991

¹Vollzeitäquivalente

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

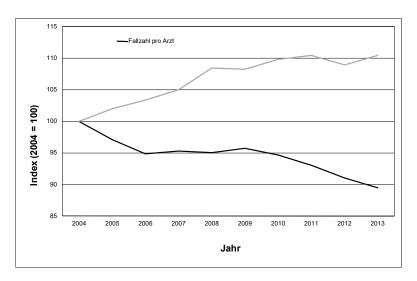


Abbildung 9: Entwicklung der Fallzahl pro Arzt und pro Pflegekraft¹ in Hessen seit 2004

¹Vollzeitäquivalente

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Die Erhöhung der Fallzahl pro Pflegekraft stellt eine massive Arbeitsverdichtung dar. Mit dieser Arbeitsverdichtung und der daraus resultierenden Arbeitsintensität und -belastung für die Pflege soll ganz offensichtlich dem nicht zuletzt durch die Fallpauschalen entstandenen Kostendruck begegnet werden – und dies bei gestiegenen und weiter steigenden Anforderungen durch steigende Fallzahlen, einer größer werdenden Anzahl alter Patienten mit schweren Erkrankungen und einem Rückgang der Verweildauer:

»Die stetig sinkende Verweildauer [...] führt zu einer Intensivierung der zu leistenden Unterstützung der Patienten bei medizinisch induzierten diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen sowie Dokumentations- und Koordinationsarbeiten. Insbesondere bei Aufnahme und Entlassung sowie Operationen und anderen medizinischen Maßnahmen ist der Betreuungsbedarf der Patienten ebenso wie der Organisations- und Dokumentationsaufwand besonders hoch. Der Bedarf nach professionellen Pflegeleistungen im Krankenhaus steigt und wird weiter steigen. Dies wäre für die Versorgungsqualität und die Beschäftigten unproblematisch, wenn die personelle Ausstattung dem gefolgt wäre. Ganz im Gegenteil hat aber ein Stellenabbau ohne Beispiel die Lage in der Krankenhauspflege geprägt. Die Klinken ha-

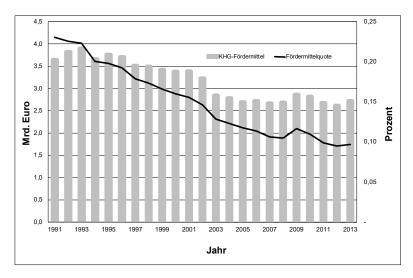


Abbildung 10: KHG-Fördermittel und Fördermittelquote¹ 1991–2013 in Deutschland ¹KHG = Krankenhausfinanzierungsgesetz; KHG-Fördermittel in Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Quelle: Rosenbrock/Gerlinger 2014: 226), Deutsche Krankenhausgesellschaft (2014: 59), Statistisches Bundesamt, zum Teil eigene Berechnung.

ben auf ihre schwierige finanzielle Situation reagiert, indem sie die Beschäftigten in der Pflege als Steinbruch zur Realisierung von Kosteneinsparungen betrachten. Gestiegene Gehaltsansprüche, mehr Planstellen für Ärzte und andere Kostensteigerungen werden zum großen Teil durch Stellenabbau in der Pflege kompensiert.« (Bräutigam u.a. 2010: 60; ähnlich Roth 2011: 23 und 54)

Auf die in dem Zitat angesprochenen schlechten Arbeitsbedingungen in der Pflege werden wir weiter unten noch genauer eingehen.

Der Personalabbau im Bereich des Pflegepersonals steht auch im Zusammenhang mit der unzureichenden Investitionsförderung durch die Bundesländer – wie bereits erwähnt, sind letztere im Rahmen der dualen Finanzierung für die Bereitstellung der entsprechenden Mittel verantwortlich.¹¹ Wie Abbildung 10 zu entnehmen ist, sind diese seit Anfang der 1990er sogar *nominal* – also in laufenden Preisen – um rund eine Milliarde Euro und damit um rund 25 Prozent gesunken. Die För-

¹¹ Zur Krankenhausversorgung und -finanzierung in Deutschland ausführlich Simon (2013: 367 ff.) und Rosenbrock/Gerlinger (2014: 211 ff.).

dermittelquote, also der Anteil der Investitionsfördermittel an der Wirtschaftsleistung (BIP) ist sogar in noch stärkerem Umfang rückläufig: Sie ist von 0,23 Prozent auf zuletzt nur noch 0,1 Prozent gefallen.

Durch die unzureichenden Fördermittel hat sich ein erheblicher Investitionsstau herausgebildet, den Rosenbrock/Gerlinger (2014: 225) mit rund 30 Milliarden Euro beziffern. Die Deutsche Krankenhausgesellschaft, die Bundesärztekammer und der Deutsche Pflegerat verweisen in Anlehnung an eine Kalkulation des Instituts für das Entgeltsystem im Krankenhaus darauf, dass die Krankenhäuser eigentlich pro Jahr mindestens sechs Milliarden Euro statt aktuell 2,7 Milliarden Euro an Investitionsmitteln brauchen. Auch die Hessische Krankenhausgesellschaft fordert von der hessischen Landesregierung eine deutliche Aufstockung der Fördermittel:

»Für Hessens Kliniken werden vom Land jährlich ca. 266 Millionen Euro für Baumaßnahmen und für die Beschaffung von Großgeräten zur Verfügung gestellt. Dem steht ein Bedarf von etwa 350 bis 400 Millionen Euro gegenüber. Damit klafft eine Investitionslücke von rund 100 bis 150 Millionen Euro pro Jahr.« (Hessische Krankenhausgesellschaft o.J.: 13)¹³

Simon (2013: 410) sieht in der nicht ausreichenden Investitionsförderung der Bundesländer einen wesentlichen Grund für den Stellenabbau im Krankenhausbereich und insbesondere in der Pflege: Um zu investieren, wurden Mittel im Personalbereich eingespart. Zum Teil werden Investitionen auch aus laufenden Einnahmen finanziert (Greß/Stegmüller 2014: 6).

Die Entwicklung in der Altenpflege

Damit kommen wir zur Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. ¹⁴ Für statistische Angaben stellt das Statistische Bundesamt ab dem Jahr 1999 ein umfangreiches, alle zwei Jahre aktualisiertes Zahlenwerk zur

¹² Krankenhausbündnis fordert von Bund-Länder-Arbeitsgruppe qualitätssichernde Krankenhausfinanzierung, in: das Krankenhaus 10.2014, S. 897.

¹³ Ähnlich der Hessische Landkreistag: Dieser forderte jüngst die Aufstockung der entsprechenden Landesmittel um 150 Millionen Euro (»Hessische Landkreise fordern 150 Mio. Euro für Kliniken«, in: HaushaltsZeitung. Zeitschrift für Finanzmanagement in Bund, Ländern, Kommunen und öffentlichen Unternehmen. 21. Oktober 2014).

¹⁴ Dazu ausführlich Simon (2013: 447 ff.) und Rosenbrock/Gerlinger (2014: 315 ff.).

Verfügung, auf das hier zurückgegriffen wird. Wie Abbildung 11 zu entnehmen ist, ist die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland seit dem Jahr 1999 um 30 Prozent von zwei auf etwas mehr als 2,6 Millionen Personen gestiegen. Dabei ist eine Zunahme für alle Arten der Versorgung zu beobachten. Eine ganz ähnliche Entwicklung ist für Hessen auszumachen (Abbildung 12), wobei der im Trend zu sehende Anstieg der Pflegebedürftigen noch etwas stärker ausfällt. Wie Tabelle 2 zeigt, haben in Deutschland und auch in Hessen sowohl die Zahl der ambulanten Pflegedienste als auch der Pflegeheime zugenommen.

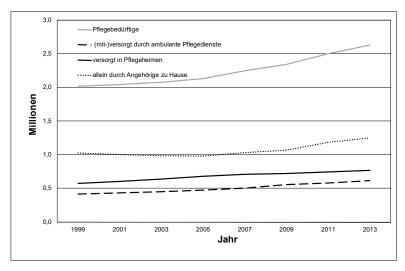


Abbildung 11: Pflegebedürftige nach Art der Versorgung in Deutschland seit 1999

Ouelle: Statistisches Bundesamt

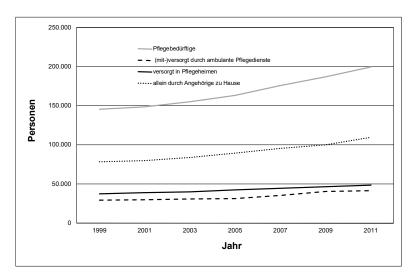


Abbildung 12: Pflegebedürftige nach Art der Versorgung in Hessen seit 1999

Quelle: Statistisches Bundesamt

T.1	Deutschland		Hessen	
Jahr	Pflegedienste	Pflegeheime	Pflegedienste	Pflegeheime
1999	10.820	8.859	860	614
2001	10.594	9.165	808	620
2003	10.619	9.743	787	639
2005	10.977	10.424	802	649
2007	11.529	11.029	901	672
2009	12.026	11.634	947	732
2011	12.349	12.354	1.002	783
2013	12.745	13.030	1.066	815

Tabelle 2: Die drei Bereiche der Gesundheitswirtschaft

Quelle: Statistisches Bundesamt

Stark gestiegen ist Zahl der Beschäftigten in der Pflege. In Tabelle 3 ist die Entwicklung der entsprechenden Personenzahlen dargestellt. Eine zuverlässige Darstellung dieser Entwicklung in Form von Vollzeitäqui-

valenten ist für den Pflege- anders als für den Krankenhausbereich nicht verfügbar (Simon 2012). Die Zahl der Pflegekräfte wurde von Simon (2012) übernommen bzw. für die Jahre 2011 und 2013 analog berechnet: als Pflegekräfte gezählt werden alle Beschäftigten mit drei- oder mindestens einjähriger Pflegeausbildung sowie jene Personen, die als ungelernte Pflegehilfskräfte überwiegend in der Grundpflege (Pflegedienst) oder im Bereich Pflege und Betreuung (Pflegeheime) arbeiten (ebd.:18).

Jahr	Gesamt	Vollzeit	Teilzeit über 50%	50% und weniger	geringfü- gig Be- schäftigte	sonstige ¹	Pflege- kräfte²
1999	624.722	268.458	150.046	83.543	81.921	40.754	334.579
2001	664.935	276.422	175.226	92.667	81.697	38.923	353.855
2003	711.754	274.020	201.250	103.863	91.744	40.877	397.021
2005	760.704	264.555	230.526	113.525	103.195	48.903	444.289
2007	809.707	265.169	262.358	121.349	111.764	49.067	480.890
2009	890.283	279.090	301.540	136.433	121.185	52.035	499.913
2011	951.893	292.171	341.514	144.350	124.042	49.816	502.544
2013	1.005.524	289.581	371.399	146.198	129.918	68.428	722.165
1999– 2013	380.802	21.123	221.353	62.655	47.997	27.674	290.692
in %	61	8	148	75	59	68	67

Tabelle 3: Die Entwicklung der Beschäftigung in ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen in Deutschland seit 1991

Quelle: Simon 2012, Statistisches Bundesamt, zum Teil eigene Berechnung.

Sowohl die Zahl der Vollzeit- als auch die Zahl der Teilzeitbeschäftigten und der geringfügig Beschäftigten sind deutlich gestiegen. Besonders stark zugenommen hat seit 1999 mit einem Plus von etwa 150 Prozent die Zahl jener Personen, die in Teilzeit arbeiten, während bei den Vollzeitbeschäftigten im gleichen Zeitraum ein Anstieg von lediglich acht Prozent zu verzeichnen ist. Zuletzt ist bei den Personen, die auf einer Vollzeitstelle arbeiten, sogar ein leichter Rückgang auszumachen. Um

¹ Alle Praktikanten, Zivildienstleistende usw.

²Alle Beschäftigten mit drei- oder mindestens einjähriger Pflegeausbildung sowie Personen, die als ungelernte Pflegehilfskräfte überwiegend in der Grundpflege (Pflegedienst) oder im Bereich Pflege und Betreuung (Pflegeheime) arbeiten.

67 Prozent hat sich zwischen 1999 und 2013 die Zahl der Pflegekräfte erhöht.

Insgesamt legen die Zahlen nahe, dass sich auch das gesamte Arbeitsvolumen kräftig erhöht hat – infolge des starken Anstiegs von Teilzeitarbeit ist die Zahl der Beschäftigten allerdings deutlich stärker gestiegen als das Arbeitsvolumen. Wie schon ausgeführt stehen für die ambulante Pflege und für Pflegeheime keine gesicherten Daten zum Arbeitsvolumen in Form von Vollzeitäquivalenten zu Verfügung. Allerdings weist das Statistische Bundesamt – beginnend mit dem Jahr 2003 – auf Basis von Schätzungen die Summe der Vollzeitäquivalente aus. Die Abbildungen 13 und 14 stellen die entsprechende Entwicklung der gesamten Beschäftigung (Abbildung 13) bzw. der Pflegekräfte (Abbildung 14) in ambulanten Pflegediensten und in Pflegeheimen dar: Auch auf dieser Grundlage ist ein erheblicher Beschäftigungsaufbau auszumachen.

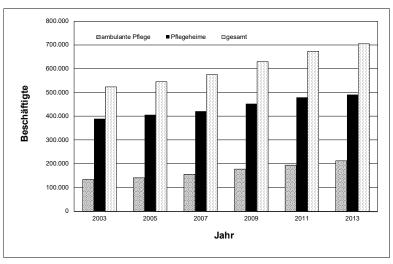


Abbildung 13: Entwicklung der Beschäftigung in Form von geschätzten Vollzeitäquivalenten¹ in der ambulanten Pflege und in Pflegeheimen seit 2003 ¹Im Rahmen der Pflegestatistik ist nur eine Schätzung der Vollzeitäquivalente möglich, da die Statistik nicht die exakten Arbeitszeiten des Personals laut Arbeitsvertrag erhebt. Die Berechnung erfolgt auf der Basis der folgenden Faktoren: Vollzeitbeschäftigte (Faktor 1), Teilzeitbeschäftigte über 50 % (Faktor 0,75), Teilzeitbeschäftigte 50 % und weniger (Faktor 0,45), Geringfügig Beschäftigte (0,25), Auszubildende und Umschüler (0,5), Helfer im freiwilligen sozialen Jahr und im Bundesfreiwilligendienst (1), Praktikanten außerhalb einer Ausbildung (0,5).

Quelle: Statistisches Bundesamt

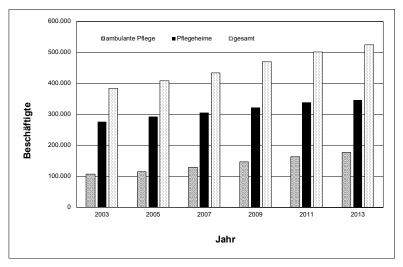


Abbildung 14: Entwicklung der Beschäftigung in der Pflege¹ in Form von geschätzten Vollzeitäquivalenten² in der ambulanten Pflege und in Pflegeheimen seit 2003 ¹Alle Beschäftigten mit drei- oder mindestens einjähriger Pflegeausbildung sowie Personen, die als ungelernte Pflegehilfskräfte überwiegend in der Grundpflege (Pflegedienst) oder im Bereich Pflege und Betreuung (Pflegeheime) arbeiten. ²Im Rahmen der Pflegestatistik ist nur eine Schätzung der Vollzeitäquivalente möglich, da die Statistik nicht die exakten Arbeitszeiten des Personals laut Arbeitsvertrag erhoben werden. Die Berechnung erfolgt auf der Basis der folgenden Faktoren: Vollzeitbeschäftigte (Faktor 1), Teilzeitbeschäftigte über 50 % (Faktor 0,75), Teilzeitbeschäftigte 50 % und weniger (Faktor 0,45), Geringfügig Beschäftigte (0,25), Auszubildende und Umschüler (0,5), Helfer im freiwilligen sozialen Jahr und im Bundesfreiwilligendienst (1), Praktikanten außerhalb einer Ausbildung (0,5).

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 4 enthält die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung in ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen in Hessen: Auch diese ist mit 57 Prozent um einen ähnlichen Wert wie in Deutschland insgesamt gewachsen.¹⁵

¹⁵ Für die Ebene der Bundesländer stellt das Statistische Bundesamt keine detaillierteren Zahlen zur Personalentwicklung zur Verfügung.

Jahr	Beschäftigte
1999	43.190
2001	45.310
2003	47.223
2005	49.465
2007	53.300
2009	59.176
2011	63.425
2013	67.676
1999–2013	24.486
Veränderung in %	57

Tabelle 4: Die Entwicklung der Beschäftigung in ambulanten Pflegediensten und Pflegeheimen in Hessen seit 1991

Quelle: Statistisches Bundesamt

Hohe Arbeitsbelastung im Krankenhaus und in der Altenpflege

Wir hatten schon angedeutet, dass die Arbeitsbedingungen – und hier insbesondere die Arbeitsbelastung – des Pflegepersonals im Krankenhaus und in der Altenpflege kritisch zu bewerten sind. Dies ist unter anderem deshalb ein Problem, weil der Kernbereich der Gesundheitswirtschaft als »Beschäftigungstreiber« gilt, und in diesem Bereich insbesondere angesichts des demografischen Wandels große und wachsende Beschäftigungspotentiale vorausgesagt werden. Es ist davon auszugehen, dass diese Potentiale nur dann ausgeschöpft werden können, wenn die allgemeinen Arbeitsbedingungen und nicht zuletzt die Bezahlung so ausgestaltet sind, dass ein entsprechendes Arbeitsangebot entsteht.

Der Arbeitsmarkt für Gesundheits- und Krankenpflegekräfte zeichnet sich aktuell durch einen Mangel an Arbeitskräften aus (Isfort 2014: 17ff.): Die Vakanzzeit, also die durchschnittliche Anzahl der Tage, in denen eine freie Stelle unbesetzt bleibt, liegt über dem Durchschnittswert für alle Berufe; noch höher liegt die Vakanzzeit in der Altenpflege. Die Anzahl der arbeitslos gemeldeten Personen im Bereich Gesundheits-

und Krankenpflege liegt bei ca. einem Prozent der Beschäftigten – in allen Bundesländern ist die Zahl der offenen Stellen höher als die Zahl der Arbeitssuchenden. Besonders hoch ist dieser Wert in Hessen: Dort stehen für jede arbeitslos gemeldete Pflegekraft mehr als zwei Stellen zur Verfügung (ebd.: 19).

Für die aktuelle Arbeitssituation im Krankenhausbereich sind die so genannten *Pflege-Thermometer* aus den Jahren 2009, 2012 und 2014 aufschlussreich (Isfort u.a. 2010, 2012 und 2014). Beim Pflege-Thermometer handelt es sich um Studien des *Deutschen Instituts für angewandte Pflegeforschung* (dip), die durch sehr breit angelegte Umfragen die Arbeitssituation der Pflegeberufe darstellen.

Insgesamt sind die erhobenen Befunde des dip sowohl mit Blick auf die Situation der Beschäftigten als auch auf die Patientensicherheit hochgradig bedenklich. So sind Überstunden in erheblichem Umfang der Normalzustand: Werden die Überstunden in Vollzeitstellen umgerechnet, dann fehlen im Krankenhausbereich 15.000 Vollzeit-Pflegekräfte (Isfort 2010: 54) – das entspricht rund fünf Prozent aller geleisteten Vollzeitäquivalente.

Pflegekräfte im Krankenhaus verrichten ihre Arbeit durch die Arbeitsverdichtung oft unter einem hohen Zeitdruck. ¹⁶ Die starke Arbeitsverdichtung zeigt sich unter anderem daran, dass zwei Drittel der Pflegekräfte Pausen nicht außerhalb des Arbeitsbereichs verbringen können (ebd.: 56 ff.). Wahrscheinlich wird sich dieser Zustand in Zukunft noch weiter verschlechtern – etwa aufgrund einer steigenden Zahl von demenzkranken Patienten, deren Anteil jetzt schon bei durchschnittlich 23 Prozent liegt. ¹⁷

Die unvermeidbare Folge der Überlastung des Pflegepersonals in Krankenhäusern sind Mängel in der Patientenversorgung – dies bezieht sich auf die Überwachung von verwirrten Patienten, die Mobilisierung und Lagerung, die Häufigkeit von Gesprächen, Hilfe beim Essen, Fehler

¹⁶ Auch eine Studie im Auftrag des Hessischen Sozialministeriums hat ergeben, dass es aufgrund des Personalmangels zusammen mit »ungeplanten Arbeitsspitzen« – einem gleichzeitigen Auftreten von verschiedenen Arbeitsanforderungen – zu einer »besonderen Belastung« des Pflegepersonals kommen kann, und sich hierdurch die Gefahr von Behandlungsfehlern erhöht (Braun u.a. 2013).

¹⁷ Mit dem Thema Demenz im Krankenhaus setzt sich das aktuelle Pflege-Thermometer ausführlich auseinander (Isfort u.a. 2014).

bei der Medikation usw. (ebd.: 62). ¹⁸ Eine starke und aus medizinischer Sicht als besonders problematisch zu bewertende personelle Unterbesetzung ist im Bereich der Intensivstationen auszumachen (Isfort u.a. 2012). So empfehlen die entsprechenden Fachverbände eine Pflegefachkraft für zwei Patienten auf diesen Stationen, und eine Eins-zu-eins-Betreuung für beatmete Patienten. Diesen Empfehlungen wird in der Regel nicht entsprochen, vielmehr werden überwiegend zwei beatmete oder drei nicht beatmete Patienten von einer Pflegefachkraft betreut (ebd.: 41 f.). Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Anzahl der offenen Stellen – also jener Stellen, die durch Pflegefachkräfte nicht zu besetzen sind: Im Bereich der Intensivstationen haben im Jahr 2012 etwa 1.700 Pflegefachkräfte gefehlt (Isfort 2012: 38).

Die hohe Arbeitsbelastung führt dazu, dass nur jeder zweite Beschäftigte in der Krankenhauspflege plant, seinen Beruf bis zur Rente auszuüben (Isfort 2010: 43). Generell gehen fast drei Viertel aller Beschäftigten in Pflegeberufen davon aus, dass sie bis zum Eintritt in das Rentenalter nicht arbeitsfähig sein werden (ver.di 2013: 14). Aus Gründen der Überforderung überlegt zudem mehr als ein Viertel aller Beschäftigten, die Arbeitszeit zu reduzieren (Isfort 2010: 59).

Vor dem Hintergrund der starken Arbeitsbelastung muss auch die in den letzten Jahren erfolgte sehr starke Zunahme von Teilzeitbeschäftigung in der Pflege gesehen werden. Hinter der steigenden Teilzeitbeschäftigung steckt allerdings auch eine bewusste Strategie der Arbeitgeberseite, die auf eine weitere Verdichtung der Arbeit hinausläuft:

»Unter dem steigenden Kostendruck sind in den letzten Jahren zunehmend mehr Einrichtungen dazu übergegangen, frei werdende Vollzeitstellen in Teilzeitstellen umzuwandeln. Die Erhöhung der Teilzeitquote steigert die Flexibilität bei der Personaleinsatzplanung und senkt dadurch letztlich Personalkosten. Statt einer über den ganzen Tag oder die ganze Arbeitsschicht kontinuierlich gleichen Personalbesetzung wird nur noch eine reduzierte Grundbesetzung eingeplant, die zu Zeiten erhöhten Arbeitsanfalls um Teilzeitbeschäftigte ergänzt wird. Die dafür notwendige höhere Flexibilität des Personaleinsatzes steigt in dem Maße, wie der Anteil der Teilzeitbeschäftigung steigt. Teilzeitbeschäftigte können weit besser als Vollzeitbeschäftigte nur stundenweise eingesetzt werden und sie können weit häufiger als Vollzeitbeschäftigte im Bedarfsfall aus dem Arbeitsfrei geholt werden können

¹⁸ Zum engen Zusammenhang von guter Personalausstattung in der Krankenhauspflege und einer qualitativ hochwertigen Patientenversorgung auch Greß/Stegmüller (2014: 10 ff.).

[sic!]. Da nicht mehr über die gesamte Arbeitsschicht oder den ganzen Tag – und damit auch für Zeiten relativ geringerer Arbeitsbelastung – eine gleichbleibende Personalbesetzung vorgehalten wird, können Personalkosten mit einer solchen Strategie gesenkt werden.

Eine solche Managementstrategie führt allerdings nicht nur zu Kosteneinsparungen, sondern auch zu einer steigenden Arbeitsbelastung der Beschäftigten. Zeiten relativ geringerer Arbeitsbelastung während eines Arbeitstages oder einer Arbeitsschicht, die als Regenerationsphasen dienen können und zu einem langfristigen Erhalt der Arbeitsfähigkeit beitragen, entfallen zunehmend. Arbeitstage bzw. Arbeitsschichten werden so immer weiter verdichtet. Dies führt wiederum dazu, dass zunehmend mehr Pflegekräfte ihre Arbeitszeit reduzieren, um ihre Gesundheit zu schützen.« (Simon 2012: 62)

Die Befunde der Pflege-Thermometer decken sich im Großen und Ganzen mit einer Branchenberichterstattung im Auftrag der Gewerkschaft ver.di, die ebenfalls die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Krankenhäusern aus deren Sicht zum Gegenstand hat (Roth 2011). Danach erleben Krankenhausbeschäftige in der Pflege, die sich besonders hohen Belastungen durch Arbeitshetze und Zeitdruck ausgesetzt sehen, ihre Arbeitsbedingungen gegenüber dem Durchschnitt aller Branchen als deutlich schlechter (ebd.: 34). Diese schlechten Arbeitsbedingungen werden nach Einschätzung der Mehrheit auch nicht durch die Entlohnung gelindert: 80 Prozent der Pflegekräfte sind der Auffassung, dass ihre Bezahlung nicht angemessen ist, fast die Hälfte hält sich sogar für schlecht entlohnt (Isfort 2010: 45 f.). 19

Demgegenüber fällt die Zufriedenheit mit der Einkommenssituation bei der Krankenhausärzteschaft relativ hoch aus (Roth 2011: 32). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass deren Interessenvertretung, der *Marburger Bund*, nach der Aufkündigung der langjährigen Tarifgemeinschaft mit *ver.di* kräftige Tariferhöhungen durchsetzen konnte. Durch diese Gehaltsentwicklung der Ärzte, die aufgrund der vergleichsweise guten Organisations- und Durchsetzungskraft vor dem Hintergrund eines sich herausbildenden Ärztemangels gelang, und durch den Beschäftigungsaufbau im Arztbereich wurde »ein erheblicher Teil des im Krankenh-

¹⁹ Diese Einschätzung gilt für alle Pflegeberufe: Nach Umfrageergebnissen der Gewerkschaft ver.di (2013: 7) sind nur 21 Prozent aller in der Pflege Beschäftigten der Auffassung, dass sie angemessen bezahlt werden.

aussektor ohnehin begrenzten Verteilungsvolumens erfolgreich von den Ärzten reklamiert« (Rosenbrock/Gerlinger 2014: 220).

Die Arbeitssituation im Bereich der Pflegeeinrichtungen unterscheidet sich nicht von derjenigen im Krankenhausbereich – auch hier sind eine erhebliche Arbeitsverdichtung und schlechte Arbeitsbedingungen auszumachen (z.B. Bräutigam u.a. 2010: 64 ff.). Arbeitshetze und Zeitdruck sind Merkmale, die Beschäftigte in der Pflege – egal, ob im Krankenhaus oder in der ambulanten und stationären Pflege – als Problem benennen (ver.di 2013: 8). Die Anforderungen in den Pflegeeinrichtungen werden in Zukunft genau wie im Krankenhaus durch die zunehmende Komplexität der Versorgungsbedürfnisse, die auf die Pflegekräfte zukommen, steigen – zu nennen ist auch hier zum Beispiel die Zunahme der pflegebedürftigen Personen mit Demenzerkrankungen. Im Pflegebereich ist zudem ein besonders hohes Qualifikationsdefizit auszumachen: Hier arbeiten nach Angaben von Bräutigam u.a. (2010: 67) über 40 Prozent aller Beschäftigten ohne oder ohne eine einschlägige Qualifikation.

Zumindest am Rande eingegangen sei hier auch auf jene Beschäftigten, die über das Pflegegeld finanziert werden. Der Gesetzgeber hat über die Pflegeversicherung die Möglichkeit geschaffen, Pflegegeld zu beziehen und die Pflege selbst zu organisieren. Auf dieser Grundlage hat sich ein europaweiter informeller Sektor in Privathaushalten gebildet, den Helena Müller so beschreibt:

»Das frei verfügbare Pflegegeld wird zur Beschäftigung mehr oder weniger legaler Beschäftigungsformen genutzt. Die Alternative Altersheim wird in der öffentlichen Debatte noch immer skandalisiert und ist meist teurer als die Betreuung durch eine irreguläre Migrantin aus Osteuropa. Vor allem die Mittelschicht bedient sich häufig dieses Modells. Zugang finden sie durch Internetagenturen, die sich in einer rechtlichen Grauzone bewegen. Hierbei scheinen sich Arbeitgeber/innen wenig dafür zu interessieren, ob die Migrantinnen über eine pflegerische Ausbildung verfügen, allein die Tatsache der Mutterschaft oder übereinstimmende kulturelle bzw. religiöse Ansichten machen sie häufig zu einer geeigneten Kandidatin für die Pflege eines/ einer Angehörigen [...]. Diese Formen von Schwarzarbeit sind äußerst problematisch. Zum einen sind Irreguläre besonders ausbeutbar, weil sie in ständiger Angst vor Entdeckung leben. Für schwarzarbeitende Pflegekräfte herrschen durch nicht vorhandene Rechte und der ständigen Bedrohung von Lohnprellerei, sexueller Belästigung, physischer oder psychischer Gewalt und nicht zuletzt Abschiebung und Ausbeutung äußerst prekäre Arbeitsbedingungen. Sie leben in einer Art Schattenexistenze ohne Zugang zu Interessenvertretungen. Privathaushalte sind ein bevorzugter Rahmen für undeklarierte Arbeitsverhältnisse, da der Schutz der Privatsphäre Schutz vor Kontrollen bedeutet. Das Pflegegeld ermöglicht nach außen die Aufrechterhaltung des familialen Pflegearrangements, im Privathaushalt wird diese Arbeit jedoch oftmals an Dritte, meist eine osteuropäische Migrantin weitergegeben. Dies ist vor allem auch Ergebnis des Lohngefälles innerhalb der EU. So machen die Regelungen der staatlichen Pflegegeldzahlungen und ein fehlendes gutes öffentliches Pflegesystem die Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten erst möglich. Es gibt kaum repräsentative Daten, die auf eine informelle Beschäftigung von Migrantinnen hinweisen. Helma Lutz, die sich als führende Soziologin mit dem Thema Pflege und Migration auseinandersetzt, geht sogar davon aus, dass ca. 200.000 illegal beschäftigte Osteuropäerinnen und Osteuropäer in deutschen Haushalten leben [...].«(Müller 2014: 35)²⁰

Die Perspektiven der Kranken- und Altenpflege in Deutschland

Für die Zeit bis 2030 bzw. 2050 wird für Deutschland ein demografischer Wandel erwartet, der bei einer Abnahme der Gesamtbevölkerung eine starke Zunahme der Personengruppen der über 60jährigen prognostiziert (Tabelle 5). Da es sich bei letzteren um jene Altersgruppen handelt, die einem erhöhten Krankheits- und Pflegerisiko unterliegen, ist auch mit einer wachsenden Nachfrage nach Arbeitskräften im Gesundheits- und Pflegesektor auszugehen: Das Statistische Bundesamt rechnet gegenüber dem Jahr 2009 bei den Krankenhausbehandlungen mit einem Plus von 0,5 bis fast 1,5 Millionen Fallzahlen bis 2030 (Statistisches Bundesamt 2010), das entspricht einer Zunahme von bis zu acht Prozent. Die Zahl der Pflegebedürftigen wird bis 2030 um 0,6 bis eine Million Personen zunehmen, was einem prozentualen Wachstum von etwa 25 bis 40 Prozent entspricht (bis 2050: 1,4 bis 2,1 Millionen Personen). Die Spannweite ergibt sich dadurch, dass zwei Szenarien berechnet werden: In der einen Variante wird gemäß der Kompressionsthese unterstellt, dass die Menschen mit einer höheren Lebenserwartung län-

²⁰ Ähnlich der Tenor von Von der Malsburg/Isfort (2014), die von 150.000 Haushaltshilfen mit Migrationshintergrund ausgehen.

ger gesund bleiben. In der anderen Variante, der *Expansionsthese*, wird davon ausgegangen, dass die Menschen länger leben und länger krank sind. Das Statistische Bundesamt berücksichtigt beides in seinen Vorausberechnungen, indem zum einen in der so genannten Status-Quo-Variante von konstanten alters- und geschlechtsspezifischen Krankenhaus- und Pflegefallzahlen ausgegangen wird. Zum anderen wird ein Szenario »sinkende Behandlungsquote« berechnet, in der ab dem 60. Lebensjahr für den Erkrankungszeitraum unterstellt wird, dass dieser gemäß der Veränderung der steigenden Lebenserwartung variiert.

Bevölkerung im Alter von bis unter Jahre	2009	2020	2030	2050		
Anzahl in 1.00	Anzahl in 1.000					
Insgesamt	81.735	79.914	77.350	69.412		
darunter						
60–70	9.197	10.911	12.572	9.541		
70–80	7.839	7.628	9.479	8.159		
80–90	3.656	5.086	4.929	7.905		
90 und mehr	477	922	1.488	2.319		
Veränderung gegenüber 2009 in %						
Insgesamt	-	-2,2	-5,4	-15,1		
darunter						
60–70	-	18,6	36,7	3,7		
70–80	-	-2,7	20,9	4,1		
80–90	-	39,1	34,8	116,2		
90 und mehr	-	93,3	211,9	386,0		

Tabelle 5: Bevölkerung Deutschlands in den Altersgruppen mit erhöhtem Krankheits- und Pflegerisiko 2009 bis 2050

Quelle: Statistisches Bundesamt

Ausgehend von der geschilderten erwarteten demografischen Entwicklung sind verschiedene Projektionen zum Personalbedarf und zum zu erwartenden Personalangebot in den Gesundheits- und Pflegeberufen erstellt worden (z.B. Afentakis/Maier 2010, Pohl 2011, PwC 2012 und

Rothgang u.a. 2012) – grundsätzlich sagen alle Studien einen erheblichen zusätzlichen Arbeitskräftebedarf voraus, der unter Umständen kaum gedeckt werden kann. Wir wollen hier mit den Arbeiten von PwC (2012) und Rothgang u.a. (2012) die beiden Studien etwas näher betrachten, die auch Ergebnisse auf der Ebene der Bundesländer zur Verfügung stellen. Außerdem geben beide Studien explizite Handlungsempfehlungen, die allerdings kritisch zu hinterfragen sind.

Die PwC-Studie befasst sich anhand von vier Szenarien mit der Frage, in welchem Umfang bis zum Jahr 2030 mit einem Fachkräftemangel im Gesundheits- und Pflegewesen zu rechnen sein wird – wir wollen uns hier mit den Ergebnissen für den Arzt- und den Pflegebereich befassen. Ausgangspunkt ist dabei der schon jetzt bestehende Fachkräftemangel, der, so die Autoren der Studie, aktuell noch durch den Einsatz von Hilfskräften und nicht genommenen Urlaub weitgehend kompensiert wird (PwC 2012.: 17). Die Entwicklung der Nachfrage nach Gesundheitsund Pflegeleistungen wird durch den beschriebenen demografischen Trend determiniert, während Basis für das Arbeitsangebot die Beschäftigtenzahlen des ärztlichen und nichtärztlichen Personals im Jahr 2009 ist, das dann auf Grundlage von Angaben der Kultusministerkonferenz für die zukünftigen Schüler- und Studierendenzahlen fortgeschrieben wird (ebd.: 52 ff.).

Im *Basis-Szenario* (ebd.: 16) wird unterstellt, dass die gegenwärtigen Rahmenbedingungen – Voll- und Teilnahmequote²¹, Renteneintrittsalter, Jahresarbeitszeit usw. – bis zum Jahr 2030 unverändert bleiben. Das *optimistische Szenario* (ebd.: 18) zielt auf einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt für Gesundheits- und Pflegekräfte: Teilnahme- und Vollzeitquote steigen um jeweils zehn Prozent, das Renteneintrittsalter nimmt durchschnittlich um zwei Jahre zu. Außerdem erhöht sich die Netto-Jahresarbeitszeit (ohne Urlaub, Krankheit, Fortbildung usw.) von 1.540 auf 1.900 Stunden, was einer wöchentlichen Arbeitszeit von 49 (!) gegenüber aktuell 38,5 Stunden entspricht. Im *pessimistischen Szenario* (ebd.: 19) schließlich wird davon ausgegangen, dass Teilnahme- und Vollzeitquote gemäß dem Trend der letzten Jahre bis 2030 um zehn Prozent fallen, während Renteneintrittsalter und Netto-Arbeitszeit unverändert bleiben.

²¹ Die Teilnahmequote gibt an, wie hoch der Anteil derjenigen ist, die in ihrem erlernten Beruf arbeiten.

Die Abbildungen 15 bis 17 stellen die sich aufgrund der Modellrechnungen ergebenden Fachkräftelücken in absoluten Zahlen für die Jahre 2020 und 2030 dar. Tabelle 6 enthält den prozentualen Anteil der unbesetzten Vollzeitstellen – und zwar sowohl für Deutschland als auch für Hessen. In der Tabelle sind auch noch Zahlen für ein viertes, das *erreichbare Szenario*, (ebd.: 38) einbezogen: Dieses Szenario hat alle Veränderungen des optimistischen Szenarios bis auf die Erhöhung des Renteneintrittsalters zur Grundlage.

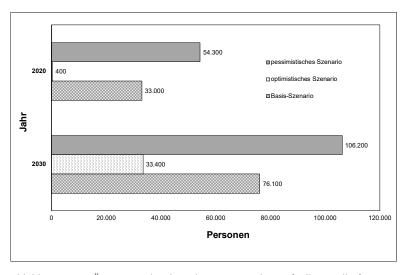


Abbildung 15: Der Ärztemangel in den Jahren 2020 und 2030 (Vollzeitstellen)

Quelle: PwC (2012: 21)

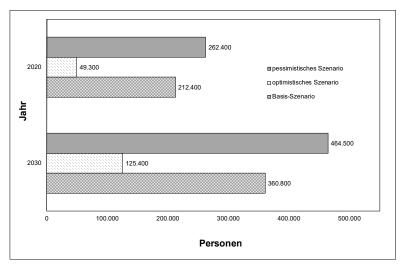
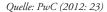


Abbildung 16: Der Pflegekräftemangel im Gesundheits- und im Pflegewesen in den Jahren 2020 und 2030 (Vollzeitstellen)



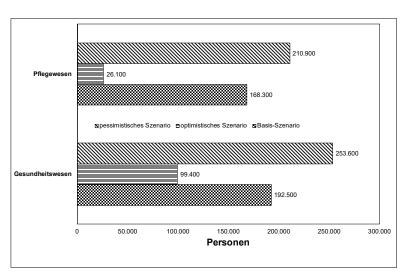


Abbildung 17: Der Pflegekräftemangel im Jahr 2030 im Gesundheits- und im Pflegebereich

Quelle: PwC (2012: 25)

Jahr	2020			2030				
	Basis- szenario	pessimi- stisches Szenario	optimi stisches Szenario	erreich- bares Szenario	Basis- szenario	pessimi- stisches Szenario	optimi- stisches Szenario	erreich- bares Szenario
Ärztemang	Ärztemangel in % der zu besetzenden Stellen							
Deutsch- land	10,9%	18,0%	0,1%	4,7%	23,7%	33,0%	10,4%	16,0%
Hessen	13,9%	20,8%	2,8%	7,8%	27,6%	36,5%	14,2%	20,1%
Pflegekräftemangel in % der zu besetzenden Stellen – Pflege im Gesundheitswesen Deutsch-								
land	18,2%	22,8%	9,5%	13,6%	27,7%	36,5%	14,3%	18,9%
Hessen	24,2%	28,5%	16,0%	19,9%	32,5%	40,7%	20,0%	24,3%
Pflegekräftemangel in % der zu besetzenden Stellen – Pflegewesen								
Deutsch- land	21,1%	25,6%	-3,5%	-0,9%	32,9%	41,2%	6,0%	8,7%
Hessen	22,0%	26,5%	-4,1%	0,5%	31,3%	39,9%	2,2%	6,6%

Tabelle 6: Prognostizierter Fachkräftemangel in % der zu besetzenden Stellen im deutschen Gesundheitssystem 2020 und 2030

Quelle: PwC (2012: 60 ff.).

Nach der Prognose von PwC droht insbesondere im Basisszenario und im pessimistischen Szenario ein dramatischer Fachkräftemangel bei den Ärzten und bei den Pflegekräften. Zwar enthält die PwC-Studie durchaus sinnvolle Handlungsempfehlungen, um dem drohenden Fachkräftemangel in den beiden Berufsfeldern entgegenzusteuern, wie eine bessere Bezahlung und den konsequenten Einsatz technischer Hilfsmittel in der Pflege. Zu Recht wird auch problematisiert, dass viele ausgebildete Fachkräfte dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (ebd.: 29 ff.). Im Kern beinhalten die beiden Szenarien drei und vier, also das optimistische bzw. das erreichbare Szenario – die wesentliche Handlungsempfehlung: die Erhöhung der Teilnahme- und Vollzeitquoten sowie den Anstieg der Regelarbeitszeit auf sage und schreibe 49 Stunden. Diese Empfehlungen gehen vollkommen an der Realität vorbei. Die Arbeitsbelastung ist wie dargestellt sowohl für Beschäftigte in der Kranken- als auch in der Altenpflege mit hohen Belastungen verbunden. Viele Be-

schäftige arbeiten deshalb nicht auf einer Vollzeitstelle. Es mag vielleicht möglich sein, die Teilnahme- und die Vollzeitquote durch deutlich bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere Bezahlung zu erhöhen. Aber eine Erhöhung der Regelarbeitszeit auf 49 Stunden muss gerade in einem physisch, aber auch psychisch so stark belastenden Berufsfeld wie der Pflege als absurd erscheinen. Es dürften sich kaum Personen finden, die unter solchen Bedingungen eine Ausbildung zur oder das Arbeiten als Pflegefachkraft anstreben werden.

Im Gegensatz zur PwC-Studie befasst sich die im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung erarbeitete Studie von Rothgang u.a. (2012) ausschließlich mit der voraussichtlichen Entwicklung des Pflegesektors - dabei wird aber nicht nur die Entwicklung der Pflegefachkräfte zu Grunde gelegt, sondern der gesamte Personalbestand (inklusive Verwaltung usw.) in die Betrachtung einbezogen. Auch hier geht es letztlich um die Frage, wie die sich rechnerisch ergebende Versorgungslücke – hervorgerufen durch eine demografisch bedingt steigende Zahl der Pflegebedürftigen bei gleichzeitig sinkendem Arbeitsangebot²² – vermieden oder zumindest verringert werden kann. Im Fokus steht dabei die Aufteilung der Pflegenden auf die Art der Versorgung: ambulant, stationär oder durch Angehörige (Pflegegeld). Das 1. Szenario – das Status-Quo-Szenario – schreibt die aktuelle alters- und geschlechtsspezifische Verteilung auf die drei Versorgungsarten fort. Demgegenüber wird im 2. Szenario davon ausgegangen, dass sich die Veränderungen bei der Wahl der Pflegeart in den nächsten Jahren fortsetzen: Diese waren durch einen Trend hin zur formellen Pflege und weg von der Versorgung durch Verwandte geprägt. Das 3. Szenario – und so steht es wörtlich in der Zusammenfassung – ist »von dem Wunsch inspiriert, dem [...] Vorrang der häuslichen Pflege zum Durchbruch zu verhelfen« (S.10). Dabei wird unterstellt, dass die Zahl der Pflegedürftigen in vollstationärer Pflege trotz eines starken Anstiegs der zu Pflegenden konstant bleibt.

Nach den Berechnungen von Rothgang u.a. erhöht sich die Zahl der zu Pflegenden im Zeitraum 2009 bis 2030 um 1,1 Millionen Personen von gut 2,3 Millionen auf etwas mehr als 3,4 Millionen. Der Anstieg beläuft sich damit auf ungefähr 47 Prozent. Im Jahr 2030 verteilen sich die 3,4 Millionen Pflegebedürften je nach Szenario wie in Abbildung 18

²² Es wird unterstellt, dass sich das Arbeitsangebot von Pflegekräften proportional zur Zahl der potenziellen Erwerbstätigen entwickelt (Rothgang u.a. 2012: 23).

dargestellt. Soll die absolute Zahl der vollstationär zu Pflegenden nicht zunehmen (Szenario 3), dann steigt sowohl der Anteil der ambulanten Pflege als auch der Anteil der Angehörigenpflege, wobei der Anteil der ambulanten Pflege gegenüber Szenario 1 stärker zunimmt.

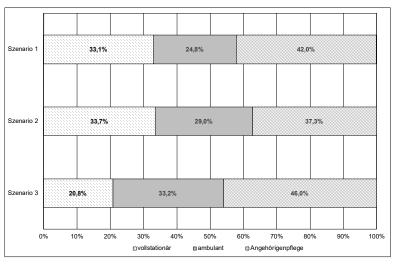


Abbildung 18:Projektion der Zahl der Pflegebedürftigen (3.435.000) in Deutschland im Jahr 2030 nach Szenarien

Quelle: Rothgang u.a. (2012: 37)

Für Hessen wird eine Zunahme der zu Pflegenden von 187.000 auf 247.000 Personen prognostiziert, was einem Anstieg von 43 Prozent entspricht. Die Anteilswerte in den einzelnen Szenarien verteilen sich in Hessen gemäß Abbildung 19 – im Gegensatz zu Deutschland insgesamt nehmen die Prozentwerte der ambulanten Pflege und der Angehörigenpflege in Hessen gegenüber dem Status-quo-Szenario ungefähr gleich stark zu.

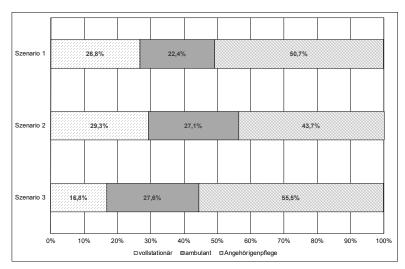


Abbildung 19: Projektion der Zahl der Pflegebedürftigen (247.000) in Hessen im Jahr 2030 nach Szenarien

Quelle: Rothgang u.a. (2012: 39)

Die je nach Szenario unterschiedlichen Anteilswerte der Art der Pflege wirken sich auf die Versorgungslücke in der vollstationären und der ambulanten Pflege aus und haben in der Summe dann auch eine unterschiedlich große Gesamtversorgungslücke zur Folge, dies ist in Tabelle 7 dargestellt. Bei den Werten handelt es sich dabei um Vollzeitäquivalente. Tabelle 8 enthält die entsprechenden Zahlen für Hessen, allerdings sind dem Gutachten von Rothgang u.a. für die Länderebene nur Zahlen für das Szenario 1, also das Status-quo-Szenario, zu entnehmen.

	Insgesamt Durch Veränderun Zahl der Pflegebed gen			Durch Veränderung des Erwerbspersonenpoten- zials			
	absolut	absolut	in %	absolut	in %		
ambulante Pflegedienste							
Szenario 1	117.120	95.315	81	21.805	19		
Szenario 2	162.845	141.040	87	21.805	13		
Szenario 3	208.249	186.444	90	21.805	10		
stationäre Pflegedienste							
Szenario 1	317.378	262.712	83	54.666	17		
Szenario 2	328.899	274.233	83	54.666	17		
Szenario 3	54.666	0	0	54.666	100		
ambulante und stationäre Pflegedienste							
Szenario 1	434.498	358.027	82	76.471	18		
Szenario 2	491.744	415.273	84	76.471	16		
Szenario 3	262.915	186.444	71	76.471	29		

Tabelle 7: Versorgungslücke in der ambulanten und stationären Pflege im Jahr 2030 in Deutschland nach Szenarien

Quelle: Rothgang u.a. (2012: 54)

Insgesamt sagen die Berechnungen von Rothgang u.a. eine große Zahl von fehlenden Beschäftigten voraus, die selbst unter Status-quo-Bedingungen eine Versorgungslücke von 434.000 Arbeitskräften ausweist. Unter Fortschreibung der zurückliegenden Trends wird sich diese Lücke sogar auf fast 492.000 Vollzeitstellen erhöhen – in Hessen würden in diesem Fall 26.000 Arbeitskräfte in der ambulanten und stationären Pflege fehlen. Lediglich im 3. Szenario würde dieser Arbeitskräftemangel deutlich geringer ausfallen: Dazu müsste wie schon ausgeführt die (absolute) Zahl der Pflegebedürftigen in vollstationärer Pflege konstant gehalten und entsprechend die Angehörigenpflege sowie die ambulante Pflege erhöht werden. Die Reduktion der Versorgungslücke ergibt sich mithin auch daraus, dass der Personalbedarf bei ambulanter deutlich geringer als bei stationärer Pflege ausfällt.

	Insgesamt	Durch Verär der Zahl der Pflegebedürf		Durch Veränderung des Erwerbspersonen- potenzials		
		absolut	in %	absolut	in %	
ambulante Pflege- dienste	7.083	5.746	81	1.337	19	
stationäre Pflege- dienste	19.005	15.825	83	3.180	17	
ambulante und statio- näre Pfle- gedienste	26.088	21.571	83	4.517	17	

Tabelle 8: Versorgungslücke in der ambulanten und stationären Pflege im Jahr 2030 in Hessen (Szenario 1)

Quelle: Rothgang u.a. (2012: 56)

Die Studie der Bertelsmann-Stiftung favorisiert das Szenario 3, das heißt, sie will dem Fachkräftemangel in der Pflege durch mehr Heimpflege begegnen. Damit setzt sie auf einen Weg, der den Trend der jüngeren Vergangenheit – weg von der »informellen Pflege« hin zur ambulanten und stationären Pflege – zumindest im Bereich der stationären Versorgung und dadurch im gesamten Bereich der »formellen Pflege« umkehren will.

Um dieses Ziel zu erreichen, machen Rothgang u.a. verschiedene Vorschläge wie etwa die Verbesserung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf (ebd.: 27) oder etwa den Ausbau des »ehrenamtlichen Engagements«, damit mehr freiwillige Helfer zur Verfügung stehen (ebd.: 66). Gerade der letzte Vorschlag muss kritisch hinterfragt werden, da er letztlich einem unprofessionellen Umgang mit einer so anspruchsvollen Tätigkeit wie der Pflege von kranken und alten Menschen das Wort redet. Außerdem scheint einigermaßen unrealistisch zu sein, die Angehörigenpflege tatsächlich signifikant zu erhöhen – die Begründung dafür enthält die Bertelsmann-Studie auf Seite 17:

»Vieles spricht dafür, dass der Trend einer abnehmenden informellen Pflege auch weiter anhalten wird [...]. Schon allein aus demographischen Gründen werden weniger Personen zur Verfügung stehen, die die häusliche Pflege übernehmen können. Meistens sind es derzeit die mittelalten Frauen, die sich dazu bereit erklären, und deren Bevölkerungsanteil wird sinken. Des

Weiteren steigen die Frauenerwerbsquoten und die Arbeitsmarktchancen der Frauen. Je besser aber das Qualifikationsniveau und je höher das Lohnniveau ist, desto weniger besteht die Bereitschaft, auf Berufstätigkeit zugunsten von Pflegetätigkeit zu verzichten. Außerdem wächst sowohl die Anzahl von Einzelhaushalten als auch die räumliche Entfernung zwischen den Wohnorten von Eltern und Kindern, was die familiale Pflege einschränkt.« (ebd.: 17; siehe auch auch Pohl 2011: 44)

Auch durch Arbeitsmigration wird die drohende Beschäftigungslücke im Pflegebereich kaum zu schließen sein (Afentakis/Maier 2014). So haben die Pflegeberufe in der jüngeren Vergangenheit kaum stärker von Zuwanderung profitiert als die gesamte Wirtschaft, und dies bei im Trend rückläufiger Arbeitsmigration. 60 Prozent der Arbeitsmigranten stammt aus der ehemaligen Sowjetunion und den östlichen EU-Staaten – eine starke Zuwanderung aus diesen Ländern scheint für die Zukunft nicht sehr wahrscheinlich, da der Lebensstandard in diesen Ländern zugenommen hat, und auch dort der demografische Wandel die Nachfrage nach Pflegekräften erhöhen wird. Einer Anwerbung von Gesundheitsfachkräften aus Entwicklungsländern steht ein internationaler Kodex der Weltgesundheitsorganisation WHO entgegen, der eine solche Strategie zur Beseitigung des Fachkräftemangels im Gesundheitswesen unterbinden soll.

Damit stellt sich die Frage, wie der drohenden Versorgungslücke im Bereich der Pflege ernsthaft begegnet werden kann und soll – die Vorschläge, die Arbeitszeit drastisch zu verlängern, die Angehörigenpflege zu stärken oder auf zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland zu setzen, erscheinen abwegig und unrealistisch.

Strukturwandel aktiv gestalten: bessere Bezahlung und mehr Beschäftigung in der Pflege

Die voranstehenden Ausführungen haben verschiedene bedenkliche Tatbestände beschrieben. Bereits jetzt fehlen Fachkräfte im Pflegebereich – das heißt, das entsprechende Arbeitsmarktsegment zeichnet sich durch Vollbeschäftigung aus. Sowohl die Pflege im Krankenhaus als auch im (Alten-)Pflegebereich ist durch eine hohe Arbeitsbelastung gekennzeichnet. Für den Krankenhausbereich zeigen die jüngeren Ergebnisse des Pflegethermometers, dass die hoch belastenden Arbeitsbedingungen mit einer Gefahr für die Patientenversorgung einhergehen – eine sachgerechte Pflege ist aufgrund des Personalmangels häufig nicht möglich. Der Krankenhaussektor zeichnet sich dadurch aus, dass hier trotz steigender Fallzahlen über viele Jahre Personal abgebaut wurde, und auch der jüngste leicht steigende Trend beim Pflegepersonal hält mit der steigenden Fallzahl gerade Schritt. Pflegekräfte arbeiten meist unter einem hohen Zeitdruck, ihre Arbeit zeichnet sich durch eine hohe körperliche, aber auch psychische Belastung aus. Eine angemessene Zuwendung zu den Patienten ist unter diesen Bedingungen in der Regel nicht möglich.

Ausgehend von dieser Situation wird sich die Lage in den nächsten Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung dramatisch verschlechtern: Nach den hier aufgeführten Modellrechnungen ist mit einem hohen Fachund Arbeitskräftemangel im Gesundheits- und Pflegesystem zu rechnen, und dies gilt neben den Pflegeberufen auch für Ärztinnen und Ärzte.

Die in der PwC- bzw. der Bertelsmann-Studie vorgeschlagenen Maßnahmen, um dem drohenden Pflegenotstand zu begegnen, sind kaum ernst zu nehmen: Eine deutliche Erhöhung der Regelarbeitszeit auf fast 50 Stunden würde die Pflegeberufe vermutlich so unattraktiv machen, dass kaum noch jemand bereit wäre, in diesem Tätigkeitsfeld zu arbeiten. Und eine starke Zunahme der Pflege durch Angehörige und soziale Netzwerke ist angesichts der gesellschaftlichen Trends unrealistisch. Auch eine höhere Arbeitsmigration ist nicht zu erwarten. Letztlich scheint es unvermeidlich, die Attraktivität des Pflegeberufs zu erhöhen, um so einen Strukturwandel in Gang zu setzen, der eine deutlich steigende Zahl von Menschen für dieses Berufsfeld gewinnt. Allerdings dürften nur dann mehr Beschäftigte für die Pflegeberufe zu gewinnen sein, wenn sich hier die Rahmenbedingungen deutlich verbessern. In diesem Zusammenhang ist etwa an verpflichtende Vorgaben zur Verbesserung der Personalausstattung zu denken, wie sie etwa Greß/Stegmüller (2014: 17 ff.) für den Krankenhausbereich vorschlagen. Entscheidend für die Entwicklung der Beschäftigung im gesamten Pflegebereich dürfte allerdings sein, wie sich die Verdienstmöglichkeiten hier bzw. in anderen Arbeitsmarktsegmenten zukünftig entwickeln. Eine deutlich bessere Bezahlung würde wahrscheinlich zu einem höheren Beschäftigungsangebot führen, mehr tatsächlich Beschäftigte in der Pflege würden die Arbeitsbedingungen verbessern und damit dieses Berufsfeld attraktiver machen, da Stress und Hetze abnehmen und so die Arbeitszufriedenheit erhöht werden würde.

Tatsächlich fallen die Einkommen von Beschäftigten in Pflegeberufen trotz hoher Belastung unterdurchschnittlich aus. Der Bruttomonatsverdienst liegt im Durchschnitt aller Branchen des Produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereichs nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2013 bei 3449,- Euro (2012: 3391,- Euro).

Der Verdienst im Durchschnitt der Pflegeberufe hingegen liegt nach Angaben des *Projekt LohnSpiegel des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI)* bei 2.410,- Euro (allerdings ohne Sonderzahlungen). Die Bruttomonatsverdienste in ausgewählten Pflegeberufen sind in Abbildung 20 enthalten. Aufschlussreich ist dabei, dass selbst Fachpflegekräfte wie Operations-, Anästhesie- oder Psychiatrieschwestern nur um die 3.000 Euro verdienen. Beachtenswert ist auch ein Vergleich mit den Verdienstmöglichkeiten von Technikern und Technikerinnen, zumal es sich hierbei ebenfalls um Fachweiterbildungen nach einer abgeschlossenen Berufsausbildung handelt: So verdienen diese nach Angaben des *Projekt LohnSpiegel* im Durchschnitt 3.750,- Euro (ebenfalls ohne Sonderzahlungen), an der Spitze der Technikberufe liegen Chemie-, Bio-, Physik- und Maschinenbautechniker/innen mit monatlichen Bruttoverdiensten in Höhe von gut 4.000,- Euro (Dribbusch u.a. 2014).

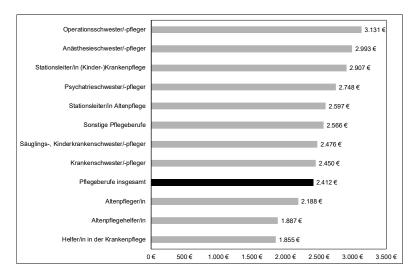


Abbildung 20: Bruttomonatsverdienste (Median, ohne Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie andere Sonderzahlungen) in ausgewählten Pflegeberufen

Quelle: Bispinck u.a. (2013: 6)

Einen sehr detaillierten Überblick über die Verdienste in Pflegeberufen gibt auch eine Studie, die Anfang 2015 das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie Bevollmächtigten für Pflege vorgestellt hat (Bogai u.a. 2015). Im Rahmen dieser Studie wird eine Bestandsaufnahme der Bruttoentgelte von Beschäftigten in der Kranken- und Altenpflege für das Jahr 2015 vorgenommen – dabei enthalten die Bruttoentgelte anders als im WSI-Lohnspiegel sämtliche Einnahmen der in diesem Bereich Beschäftigten, also auch Sonderzahlungen, Schichtzuschläge und ähnliches. Deshalb fallen die Einkommen in der IAB-Studie höher aus als die WSI-Daten. Abbildung 21 enthält die vom IAB ermittelten durchschnittlichen Einkommen für Pfleger/ Pflegerinnen und die Helferberufe – auffällig ist dabei, dass Hessen als Bundesland mit dem höchsten Durchschnittseinkommen pro Kopf unter den Flächenländern nur bei den Altenpflegehelfern über dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer liegt.

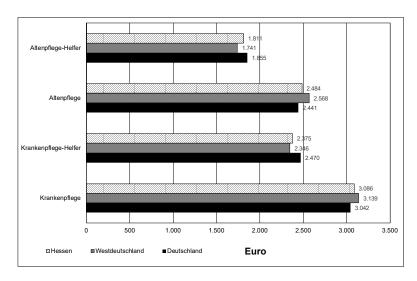


Abbildung 21: Monatliche Median-Bruttoentgelte (einschließlich Sonderzahlungen) in den Pflegeberufen in Deutschland, Westdeutschland und Hessen im Jahr 2013

Quelle: Bogai u.a. (2015: 15)

Die Forderung nach einer besseren Entlohnung von Beschäftigten in Pflegeberufen wirft natürlich die Frage nach der Finanzierung auf: Würde ernsthaft versucht, den drohenden Fach- und Arbeitskräftemangel im Pflegebereich durch eine bessere Bezahlung zu verhindern, würde dies vermutlich zu Mehrkosten im mittleren zweistelligen Milliardenbereich führen. Eine Finanzierung wäre wohl nur durch eine Steigerung der Beitragssätze zur Pflegeversicherung, die Einführung einer so genannten Bürgerversicherung, die alle Einkunftsarten und alle Personen in die Versicherungspflicht der Gesetzlichen Krankenkassen einbezieht, einer Heraufsetzung bzw. einer Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze²³ und gegebenenfalls von Zuschüssen aus Steuermitteln möglich.

Dass ein deutlicher Ausbau des deutschen Pflegesystems keine utopische und unfinanzierbare Vorstellung ist, zeigt ein Blick auf die skandinavischen Länder. Hier haben sich servicebasierte Systeme entwickelt, die eine qualitativ hochwertige, gut zugängliche Pflegeinfrastruktur geschaffen haben, welche sich am Bedarf der unterstützungsbedürftigen Menschen ausrichtet (Heintze 2012 und Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2012: 183 ff.). Für Menschen über 65 Jahren werden dabei deutlich mehr Mittel verausgabt als in Deutschland (Heintze 2012.: 34 ff.), und der Pflegesektor beschäftigt gemessen an der Zahl älterer Menschen deutlich mehr Personen (ebd.: 40 ff.).

Literatur

Afentakis, Anja/Maier, Tobias (2010): Projektion des Personalbedarfs und -angebots in Pflegeberufen bis 2025, in: Wirtschaft und Statistik 11/2010.

Afentakis, Anja/Maier, Tobias (2014): Können Pflegekräfte aus dem Ausland den wachsenden Pflegebedarf decken?, in: Wirtschaft und Statistik 3/2014.

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2012): Memorandum 2012. Europa am Scheideweg – Solidarische Integration oder deutsches Spardiktat, Köln.

Augurzky, Boris/Felder, Stefan/van Nieuwkoop, Renger/Tinkhauser, Alois (2012): Soziale Gesundheitswirtschaft – Impulse für mehr Wohlstand, Bonn.

²³ Liegt der Bruttolohn über der Beitragsbemessungsgrenze, wird der Versicherungsbeitrag nur bis zu dieser Grenze erhoben. D.h. der absolute Betrag, der als Beitrag zu zahlen ist, bleibt konstant, während die prozentuale Belastung des Einkommens durch den Beitrag fällt.

- Bispinck, Reinhard/Dribbusch, Heiner/Öz, Fikret/Stoll, Evelyn (2012): *Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen*, Arbeitspapier 07/2012, Projekt Lohnspiegel, Düsseldorf.
- Bispinck, Reinhard/Dribbusch, Heiner/Öz, Fikret/Stoll, Evelyn (2013): Einkommens- und Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. Eine Analyse von Einkommensdaten auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, Arbeitspapier Nr. 21, Düsseldorf.
- Bogai, Dieter/Carstens, Jeanette/Seibert, Holger/Wiethölter, Doris/Hell, Stefan/Ludewig, Oliver (2015): Was man in den Pflegeberufen in Deutschland verdient. Gutachten des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) im Auftrag des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten sowie Bevollmächtigten für Pflege, o.O.
- Braun, Bernard/Darmann-Finck, Ingrid/Stegmüller, Klaus/Greiner, Agnes-Dorothee/Siepmann, Maren (2013): *Gutachten zur Situation der Pflege in hessischen Akutkrankenhäusern*. Gutachten im Auftrag des Hessischen Sozialministeriums, Wiesbaden 2013.
- Bräutigam, Christoph/Evans, Michaela/Hilbert, Josef (2010): Arbeitsgestaltung und Qualifizierung in Kliniken und Heimen: gegenwärtige Problematik und zukünftige Herausforderungen, in: Andreas J.W. Goldschmidt/Josef Hilbert (Hg.), Gesundheitswirtschaft in Deutschland. Die Zukunftsbranche. Bd. 1 der Schriftenreihe Gesundheitswirtschaft und Management, Wegscheid.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [BMWi] (2013a): Vom Gesundheitssatellitenkonto zur Gesundheitswirtschaftlichen Gesamtrechnung, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie [BMWi] (2013b): Gesundheitswirtschaft. Fakten und Zahlen, Ausgabe 2013, Berlin.
- Deutsche Krankenhausgesellschaft (2014): Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsförderung in den Bundesländern, Stand Januar 2014, o.O.
- Dribbusch, Heiner/Bispinck, Reinhard/Kaun, Lena (2014): Was verdienen Techniker und Technikerinnen? Eine Analyse von Einkommensdaten auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, Arbeitspapier Nr. 28, Düsseldorf.
- Gauler, Anja/Lehr, Bosco/Schippers, Björn (2010): Struktur und Entwicklung der Gesundheitswirtschaft in Hessen, Report der HessenAgentur 771, Wiesbaden.
- Goldschmidt, Andreas J.W./Hilbert, Josef (2010): Von der Last zu Chance Der Paradigmenwechsel vom Gesundheitswesen zur Gesundheitswirtschaft, in: Andreas J.W. Goldschmidt/Josef Hilbert (Hg.), Gesundheitswirtschaft in Deutschland. Die Zukunfisbranche. Bd. 1 der Schriftenreihe Gesundheitswirtschaft und Management, Wegscheid.
- Greß, Stefan/Stegmüller, Klaus (2014): Personalbemessung und Vergütungsstruktur in der stationären Versorgung. Gutachterliche Stellungnahme für die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), pg-papers 03/2014, Fulda.

- Heintze, Cornelia (2009): Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell, in: WSI-Mitteilungen 4/2009.
- Heintze, Cornelia (2012): Auf der Highroad der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland (Kurzfassung). Expertise im Auftrag des Forums Politik und Gesellschaft und der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Heintze, Cornelia (2014): Anderes Staatsverständnis als Basis des skandinavischen Sozialmodells, in: Marquardt, Jochen/Sonnenberg, Bianca/Sudhoff, Jan (Hg.): Es geht anders! Neue Denkanstöße für politische Alternativen, Köln.
- Henke, Klaus/Troppens, Sabine/Braeseke, Grit/Dreher, Birger/Merda, Meiko (2011): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Gesundheitswirtschaft, Baden-Baden.
- Herzog-Stein, Alexander/Stein, Ulrike/Zwiener, Rudolf (2014): Arbeitskostenentwicklung wieder zu schwach. *IMK Report* 100/2014.
- Hessische Krankenhausgesellschaft (o.J.): Für faire Finanzierung. Positionen zur Krankenhausfinanzierung in Hessen, o.O.
- Isfort, Michael/Weidner, Frank/Neuhaus, Andrea/Kraus, Sebastian/Köster, Veit-Henning/Gehlen, Danny (2010): Pflege-Thermometer 2009. Eine bundesweite Befragung von Pflegekräften zur Situation der Pflege und Patientenversorgung im Krankenhaus, Köln.
- Isfort, Michael/Weidner, Frank/ Gehlen, Danny (2012): Pflege-Thermometer 2012. Eine bundesweite Befragung von Leitungskräften zur Situation der Pflege und Patientenversorgung auf Intensivstationen im Krankenhaus, Köln.
- Isfort, Michael/Klostermann, Jutta/Gehlen, Danny/Siegling, Bianca (2014): Pflege-Thermometer 2014. Eine bundesweite Befragung von leitenden Pflegekräften zur Pflege und Patientenversorgung von Menschen mit Demenz im Krankenhaus, Köln.
- Knaebel, Hanns-Peter/Ungethüm, Michael (2010): Medizintechnik in der Gesundheitswirtschaft heute und morgen, in: Andreas J.W. Goldschmidt/Josef Hilbert (Hg.), Gesundheitswirtschaft in Deutschland. Die Zukunftsbranche.
 Bd. 1 der Schriftenreihe Gesundheitswirtschaft und Management, Wegscheid.
- Martens, Rudolf (2014): Kostendruck im Gesundheitswesen am Beispiel der ambulanten Pflege, in: Kurtzke, Wilfried/Quaißer, Gunter (Hg.): Alternative Wirtschaftspolitik Tro(o)st in Theorie und Praxis, Marburg.
- Müller, Helena (2014): Wie die staatliche Unterfinanzierung des Pflegesektors informelle und prekäre Arbeit begünstigt, in: *Wiso-Info* 3–2014.
- Ostwald, Dennis A./Perlitz, Wolf-Dieter/Weber, Martin/Weibl, Johannes K. (2011): Fachkräfteentwicklung der Gesundheitswirtschaft in der Rhein-Main-Region, Frankfurt.

- Otte, Clemens/Ostwald, Dennis/Henke, Klaus-Dirk (2013): »Ökonomischer Fußabdruck« ausgewählter Unternehmen der industriellen Gesundheitswirtschaft für den deutschen Wirtschaftsstandort, BDI-Drucksache Nr. 463, Berlin.
- Pohl, Carsten (2011): Demografischer Wandel und der Arbeitsmarkt für Pflege in Deutschland: Modellrechnungen bis zum Jahr 2030, in: *Pflege & Gesellschaft*, 1–2011.
- PriceWaterhouseCoopers [PwC] (2012): 112 und niemand hilft, Frankfurt.
- Ranscht, Anja/Ostwald, Dennis Alexander (2006): Wachstum und Beschäftigung

 Potenziale der Gesundheitswirtschaft in der Rhein-Main-Region, Frankfurt.
- Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2014): Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, 3. Auflage, Bern.
- Roth, Ines (2011): Die Arbeitsbedingungen in Krankenhäusern aus Sicht der Beschäftigten, Berlin.
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Unger, Rainer (2012): *Themenreport »Pflege 2030«. Was ist zu erwarten was ist zu tun*, Gütersloh.
- Schalk, Christa/Potratz, Wolfgang (2010): Medizintechnik Wachstum in Abhängigkeit von der Personalentwicklung, in: Andreas J.W. Goldschmidt/ Josef Hilbert (Hg.), Gesundheitswirtschaft in Deutschland. Die Zukunftsbranche. Bd. 1 der Schriftenreihe Gesundheitswirtschaft und Management, Wegscheid.
- Simon, Michael (2012): Beschäftigte und Beschäftigungsstrukturen in Pflegeberufen. Eine Analyse der Jahre 1999 bis 2009, Hannover.
- Simon, Michael (2013): Das Gesundheitssystem in Deutschland. Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise, 4. Auflage, Bern.
- Statistisches Bundesamt (2010): Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 2. Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftige im Bund und in den Ländern, Wiesbaden.
- ver.di (2013): Arbeitsethos hoch. Arbeitshetze massiv. Bezahlung völlig unangemessen. Beschäftigte in Pflegeberufen So beurteilen sie ihre Arbeitsbedingungen. Ergebnisse einer Sonderauswertung zum DGB-Index Gute Arbeit 2012, Berlin.
- Von der Malsburg, Andrea/Isfort, Michael (2014): Haushaltsnahe Dienstleistungen durch Migrantinnen in Familien mit Pflegebedürftigkeit. Wiso direkt Juni 2014, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Bildung in Deutschland und in Hessen

Soziale Diskriminierung durch strukturelle Unterfinanzierung

Kai Eicker-Wolf/Gunter Quaisser

Einführung

Bildung und Erziehung sind fundamentale Bestandteile der öffentlichen Daseinsvorsorge. Ein gutes, ohne soziale Diskriminierung auskommendes Bildungssystem erfüllt wichtige gesellschaftliche Aufgaben – zum Beispiel den Erwerb von Kritikfähigkeit, die Möglichkeit gesellschaftlicher Teilhabe unabhängig von der Herkunft und die Herstellung von Chancengleichheit. Daneben ist ein leistungsfähiges Bildungssystem, das einen hohen Bildungsstand aller Mitglieder der Gesellschaft durch grundsätzlich beitragslosen Zugang zu allen Erziehungs- und Bildungsangeboten sicherstellen sollte, die grundlegende Voraussetzung für eine hohe und steigende Wertschöpfung und damit zentral für den Wohlstand einer Gesellschaft: Je besser das Erziehungs- und Bildungssystem, desto größer ist das Potenzial zur Produktion des gesellschaftlichen Wohlstands.

Zwar gibt es neben öffentlich immer auch privat finanzierte Bildungsausgaben (wie beispielsweise im dualen System oder bei Nachhilfeausgaben), aber selbst aus der Perspektive des ökonomischen *Mainstreams* lassen sich für einen weitgehend öffentlich organisierten Bildungssektor gewichtige Argumente anführen: So sind Kinder als direkte Nachfrager von Erziehungs- und Bildungsdienstleistungen nicht in der Lage, deren Nutzen zu erkennen (Fritsch 2011: 268 f.). Da eine rationale Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung bei Kindern nicht möglich ist, werden ihre Interessen von ihren Erziehungsberechtigten wahrgenommen. Dabei ist zu bedenken, dass durch Erziehung und Bildung die Grundlage für den späteren sozialen Status und die Einkommenserzielungsmöglichkeiten gelegt werden. Wenn Bildung als ein fundamentales, individuelles Recht aufgefasst wird, das die Persönlichkeitsentwicklung fördern und unabhängig von der sozialen Herkunft

der Eltern bestmöglich sicher stellen soll, dann ist es nicht sinnvoll, die Entscheidung über Bildungsfragen den Präferenzen der Eltern oder dem Marktgeschehen zu überlassen. Vielmehr ist Erziehung und Bildung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe aufzufassen – auch unter dem Aspekt des bereits erwähnten positiven Effekts, dass eine möglichst breite und gute Bildung aller Personen die grundlegende Voraussetzung für den Wohlstand eines Landes bildet.

Soziale Diskriminierung im deutschen Bildungssystem besonders ausgeprägt

Ein besonderer Mangel des deutschen Bildungssystems, der im Zuge der Diskussionen um die Ergebnisse der PISA- und IGLU-Studien wieder stärker an Aufmerksamkeit gewinnen konnte (Hepp 2011: 203 ff.), ist die starke soziale Diskriminierung in Deutschland: In kaum einem anderen Land ist die soziale Herkunft in so hohem Maße ausschlaggebend für den Erwerb von Bildungsabschlüssen.¹

Besonders anschaulich stellt der so genannte *Bildungstrichter* die soziale Diskriminierung dar (Middendorff u.a. 2013: 112): Während von 100 Kindern, deren Eltern Akademikerinnen und Akademiker sind, 79 die gymnasiale Oberstufe besuchen und 77 ein Hochschulstudium beginnen, fallen die Werte für Kinder von Nicht-Akademikerinnen und Nicht-Akademikern wesentlich ungünstiger aus: Hier besuchen von 100 Kindern nur 43 die gymnasiale Oberstufe, und lediglich 23 Kinder beginnen ein Hochschulstudium. Von Relevanz ist die Frage nach der sozialen Herkunft von Studierenden und der Durchlässigkeit des Bildungssystems mit Blick auf die zukünftigen Einkommenschancen: Personen mit einem Hochschulabschluss verdienen im Durchschnitt 70 Prozent mehr als Personen mit einer abgeschlossenen beruflichen Ausbildung und sogar doppelt so viel wie Menschen ohne Berufsausbildung (Hank 2013). Hinzu kommt, dass eine akademische Ausbildung deutlich das Risiko senkt, arbeitslos zu werden.

Neben dem Bildungstrichter ist für die Frage nach dem Ausmaß der sozialen Diskriminierung des deutschen Bildungssystems auch die sozi-

¹ Altzinger (2013: 86 ff.); siehe auch die umfassende Darstellung in GEW (2010).

ale Zusammensetzung der Studierenden aufschlussreich (ebd.: 87 ff.). Dabei sind vier Gruppen zu unterscheiden:

- niedrig: Vater oder Mutter haben eine nicht-akademische Berufsausbildung abgeschlossen.
- mittel: beide Eltern haben eine nicht-akademische Berufsausbildung absolviert.
- gehoben: Vater oder Mutter verfügen über einen akademischen Abschluss.
- hoch: beide Eltern haben ein Hochschulstudium abgeschlossen.

Im Jahr 2012 stammt jeweils die Hälfte der Studierenden aus einem akademischen bzw. einem nicht-akademischen Elternhaus, wobei lediglich neun Prozent eine niedrige soziale Bildungsherkunft aufweisen. Im langjährigen Trend – das ist Abbildung 1 zu entnehmen – steigt der Anteil der Studierenden, die aus einem hochschulnahen Elternhaus kommen. Diese »Akademisierung« des Bildungshintergrundes der Studierenden und der sinkende Anteil der Studierenden mit der Bildungsherkunft niedrig im Zeitraum 1985 bis 2012 von 29 auf neun Prozent haben zwei Ursachen:

»Zum einen bestehen nach wie vor Selektionsprozesse entlang sozialer Merkmale im Bildungsverlauf und damit letztendlich auch beim Zugang zur Hochschule. Zum anderen steigt das Bildungsniveau in der Gesamtbevölkerung, so dass nicht nur der Anteil an Bevölkerungsschichten niedriger Bildung(sabschlüsse) geringer wird (und damit das entsprechende Rekrutierungspotential«).« (ebd: 14)

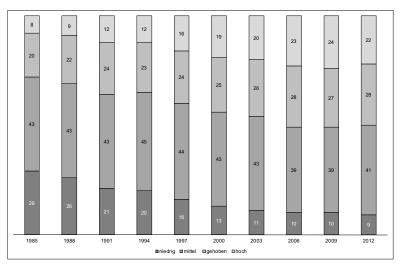


Abbildung 1: Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der Studierenden nach Bildungsherkunft 1985–2012*

*Ab 1991 einschließlich neue Länder; ab 2006 einschließlich Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer.

Quelle: Middendorff u.a. 2013

Besonders stark von der Diskriminierung im deutschen Bildungssystem betroffen sind Kinder mit Migrationshintergrund – aufschlussreich sind hier die entsprechenden Ausführungen im aktuellen Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014a: 75 ff. und 2014b: 10 ff.).

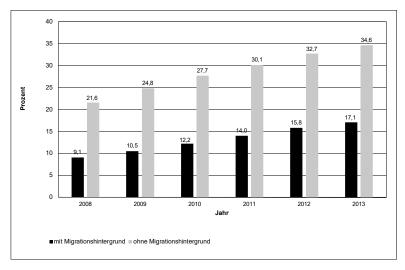


Abbildung 2 Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent

Zwar sind die Betreuungsquoten von Kindern mit Migrationshintergrund in der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung seit dem Jahr 2008 gestiegen – und das gilt sowohl für Kinder, die jünger als drei Jahre alt sind als auch für Kinder im Alter ab drei Jahren (Abbildung 2 und 3). Diese Entwicklung ist allerdings ebenso für Kinder ohne Migrationshintergrund auszumachen. Während der Anstieg bei den drei- bis unter sechsjährigen Kindern mit etwa drei Prozentpunkten noch annähernd gleich groß ausfällt, klafft der Zuwachs bei den Kindern unter drei Jahren deutlich auseinander: hier übersteigt die Zunahme der Betreuungsquote von Kindern ohne Migrationshintergrund (plus 13 Prozentpunkte) den Wert der Kinder mit Migrationshintergrund (plus acht Prozentpunkte) deutlich.

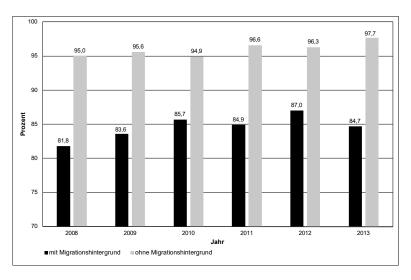


Abbildung 3: Betreuungsquoten von Kindern von drei bis unter sechs Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent

Zwischen den einzelnen Bundesländern gibt es in Bezug auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter durchaus Unterschiede. In Abbildung 4 sind die Betreuungsquoten für West- und Ostdeutschland (einschließlich Berlin) sowie Hessen abgebildet. In Hessen liegen die Betreuungsquoten von Kindern, die noch keine drei Jahre alt sind, sowohl bei Kindern mit als auch ohne Migrationshintergrund etwas über dem jeweiligen westdeutschen Wert. Bei den Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren weichen die hessischen von den westdeutschen Betreuungsquoten ab: Während in Hessen von 100 Kindern mit Migrationshintergrund 94 eine Kindertagesbetreuung besuchen, sind es in Westdeutschland 86. Damit übersteigt in Hessen die Betreuungsquote der Kinder mit Migrationshintergrund die Quote der Kinder ohne Migrationshintergrund (93 Prozent).

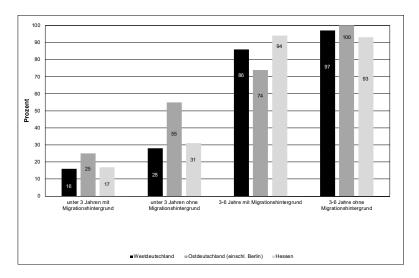


Abbildung 4: Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren und von drei bis unter sechs Jahren mit und ohne Migrationshintergrund in öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung in Prozent am 01.03.2013

Die soziale Diskriminierung im deutschen Bildungswesen zeigt sich insbesondere mit Blick auf die besuchte Schulart (Abbildung 5). Die entsprechenden Quoten zeigen, dass der Anteil ausländischer Kinder an den Hauptschulen besonders hoch ist (Deutschland: 23 Prozent, Hessen: 29 Prozent), während der Wert für die Gymnasien mit knapp fünf (Deutschland) und sieben Prozent (Hessen) dagegen recht klein ist.

Bei den Schulabschlüssen hat sich im Zeitraum 2004 bis 2012 die Diskrepanz zwischen deutschen und ausländischen Absolventinnen und Absolventen etwas verringert: Stark zurückgegangen ist vor allem die Zahl von Ausländerinnen und Ausländern ohne einen Schulabschluss, während ein beträchtlicher Anstieg in der Kategorie »mittlerer Abschluss« zu verzeichnen ist (Abbildung 6). Um immerhin sieben Prozentpunkte hat sich auch die Zahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler erhöht, die die Hochschulreife schaffen. Im gleichen Zeitraum ist dieser Wert bei den deutschen Schülerinnen und Schülern allerdings um fast 14 Prozentpunkte gestiegen.

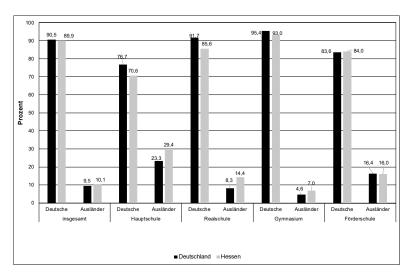


Abbildung 5: Ausländische und deutsche Schülerinnen und Schüler nach Schularten in Deutschland und Hessen für das Schuljahr 2012/2013

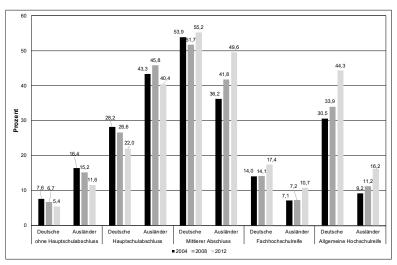


Abbildung 6: Deutsche und ausländische Absolventen/Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen für die Jahre 2004, 2008 und 2012 nach Abschlussarten*

^{*} Bezogen auf den Durchschnitt der Wohnbevölkerung (am 31.12. des Vorjahres) im

jeweils typischen Abschlussalter (ohne/mit Hauptschulabschluss: 15 bis unter 17 Jahre; Mittlerer Abschluss: 16 bis unter 18 Jahre; Fachhochschulreife und allgemeine Hochschulreife: 18 bis unter 21 Jahre).

Quelle: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014a), eigene Darstellung.

Auch nach der Schule fallen die Bildungskennziffern für Jugendliche mit Migrationshintergrund relativ schlecht aus: Der Anteil junger Erwachsener ohne Berufsabschluss ist bei ausländischen Staatsangehörigen mit 30,5 Prozent fast dreimal so hoch wie bei jungen Erwachsenen mit deutscher Staatsangehörigkeit (10,9 Prozent).

Zur Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems

Beim Blick auf die gesamtstaatlichen Bildungsausgaben, die in Deutschland vor allem durch die wesentliche Zuständigkeit in den Bereichen Schule und Hochschule zum ganz überwiegenden Teil durch die Bundesländer getätigt werden, schneidet Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern der OECD nicht gut ab. Relevant ist ein solcher Vergleich, weil die Höhe der Ausgaben im Bildungssektor – gemessen an der jeweiligen Wirtschaftskraft, dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) einen erheblichen Einfluss auf dessen Leistungsfähigkeit hat (Heintze 2011): Natürlich ist die Höhe der Bildungsausgaben nicht alleine bestimmend für die Qualität des Bildungssystems, aber es lässt sich ein bedeutender Einfluss des Ausgabevolumens nachweisen. Dass höhere Bildungsausgaben, wenn sie sinnvoll eingesetzt werden, die Leistungsfähigkeit des entsprechenden Bereichs erhöhen, wird in der öffentlichen Debatte auch kaum ernsthaft bestritten. So ist ein guter Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen für die frühkindliche Entwicklung von erheblicher Bedeutung, wobei sogar die Gesundheit der Kinder von der Qualität der jeweiligen Kita-Betreuung abhängt. Beispielsweise nimmt die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind in einer Kindertageseinrichtung an Mittelohrentzündung und/oder an Neurodermitis erkrankt, mit einem steigenden Kind-Betreuer-Verhältnis zu (Peter 2014).

Zwar ergänzen die relativ hohen Privatausgaben im Rahmen des dualen Systems zum Teil die geringen öffentlichen Bildungsausgaben in Deutschland, aber auch öffentliche und private Ausgaben zusammen liegen noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt und weit entfernt von jenen Ländern, die sieben Prozent und mehr ihres BIP für Bildung verausgaben (Abbildung 7): Der deutsche Wert liegt im Jahr 2011 bei 5,1 Prozent und damit um einem Prozentpunkt unter jenem der gesamten OECD. Während sieben Länder zwischen sieben und fast acht Prozent des nationalen BIP für Bildung aufwenden, geben nur fünf von 31 OECD-Ländern in diesem Bereich noch weniger Geld aus als Deutschland. Würden die deutschen Bildungsausgaben auf den OECD-Durchschnittswert angehoben, dann würde dies jährliche Mehrausgaben in Höhe von fast 30 Milliarden Euro erfordern. Wenn die deutschen Bildungsausgaben den Wert des Spitzenreiters Dänemark erreichen sollen, dann wären Ausgabensteigerungen in Höhe von über 80 Milliarden Euro notwendig – ebenfalls jährlich.

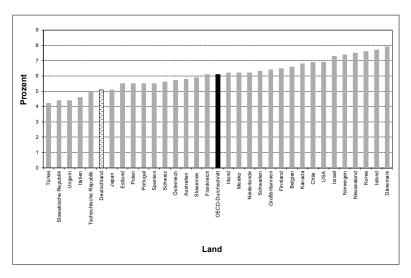


Abbildung 7: Private und öffentliche Bildungsausgaben in Prozent des BIP im internationalen Vergleich (2011)

Quelle: OECD und Statistisches Bundesamt.

Im Herbst des Jahres 2008 einigten sich Bund und Länder im Rahmen des so genannten Dresdener Bildungsgipfels unter anderem darauf, bis zum Jahr 2015 zehn Prozent des BIP für Bildung und Forschung auszugeben. Von diesen zehn Prozent (die übrigens öffentliche und priva-

te Bildungsausgaben umfassen) sollten sieben Prozent auf Bildung und drei Prozent auf Forschung entfallen. Das Sieben-Prozent-Ziel wurde gewählt, da Deutschland damit zu jenen OECD-Staaten aufgeschlossen hätte, die bei den Bildungsausgaben die Spitzengruppe bilden und deutlich über dem Durchschnitt aller OECD-Länder liegen. Um dieses Sieben-Prozent-Ziel zu erreichen, wäre seinerzeit eine jährliche Ausgabenerhöhung von gut 40 Milliarden Euro erforderlich gewesen.

Nach dem Bildungsgipfel wurde zwischen Bund und Bundesländern darüber gestritten, wer für das erforderliche Mittelaufkommen zur Steigerung der Bildungsausgaben verantwortlich sei. Im Laufe der Zeit wurde durch Änderungen bei der Ermittlung der zusätzlichen Ausgabenbedarfe die erforderliche Ausgabenerhöhung immer kleiner gerechnet (Quaißer 2010). Die Zielerreichung wurde nicht auf Grundlage der OECD-Zahlen, sondern auf Grundlage des *Nationalen Bildungsbudgets* angestrebt. Hierbei handelt es sich um eine deutsche Sonderrechnung, in die über die Bildungsberichterstattung der OECD hinaus weitere Ausgaben einfließen. Auf dieser Grundlage, die aber eben nicht auf einer internationalen Vergleichbarkeit basiert, gilt das Sieben-Prozent-Ziel mittlerweile als erreicht.²

Zu den notwendigen zusätzlichen Bildungsausgaben in Deutschland sind in den vergangenen Jahren konkrete Bedarfsberechnungen erfolgt. Eine detaillierte und sehr gründliche Berechnung aus dem Jahr 2011, die Zahlen auf der Ebene der einzelnen Bundesländer liefert, stammt von *Piltz* (2011).³ Piltz, dessen Studie den Berechnungsstand des Jahres 2011 widerspiegelt, kommt zu dem Ergebnis, dass im Bildungsbereich zusätzliche laufende Ausgaben in Höhe von gut 55 Milliarden Euro erforderlich wären, um das deutsche Bildungssystem zukunftsfähig zu machen und angemessen auszustatten; für Hessen ergibt sich ein Mehrbedarf von fast 3,8 Milliarden Euro. Hinzu kommt ein – von Piltz allerdings nur grob geschätzter – Investitionsstau in Deutschland, den er insgesamt mit 45 Milliarden Euro beziffert.

Piltz ermittelt in seiner Studie die notwendigen Ausgaben unterteilt nach fünf Bereichen. Die laufenden Ausgaben würden sich dabei im Detail wie folgt erhöhen:

² Zur internationalen und zur nationalen Erfassung der Bildungsausgaben ausführlich Heintze (2013).

³ Einen kurzen Überblick über die Ergebnisse der Studie geben Piltz/Quaißer (2013).

- Elementarbereich: 9,4 Milliarden Euro. Piltz orientiert sich hier an diversen Problemfeldern in diesem Bereich, die durch zusätzliche Betreuungsplätze, mehr Ganztagsplätze und einen Betreuungsschlüssel gemäß der EU-Empfehlungen (1:4 für Kinder unter drei Jahre, 1:8 für Kinder ab drei Jahre bis zum Schuleintritt) sowie einen kostenlosen Zugang zu Kindertageseinrichtungen abgefedert werden können. Darüber hinaus werden die Personalkosten für eine vollständige Freistellung des Leitungspersonals und eine angemessene Vertretungsreserve ermittelt.
- Allgemeinbildende Schulen: 27,4 Milliarden Euro. Hier plädiert Piltz neben einer besseren Ausstattung für die Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems in Deutschland und ermittelt anschließend die Kosten für eine angemessene Qualitätsverbesserung: Die Klassengröße sollte wie auch die Pflichtstundenzahl der Lehrkräfte reduziert werden. Allein diese Maßnahme schlägt mit rund 15 Milliarden Euro zu Buche. Weitere zentrale Forderungen sind eine flächendeckende Versorgung mit Sozial-/Sonderpädagoginnen und -pädagogen sowie Schulpsychologinnen und -psychologen und eine vollständige Lernmittelfreiheit.
- Berufliche Bildung: 2,5 Milliarden Euro. Hier würde insbesondere die Verbesserung der Unterrichtsqualität durch eine Verkleinerung der Klassen usw. eine Ausgabensteigerung erfordern.
- Hochschulen: 10,1 Milliarden Euro. Im tertiären Bereich steht die Forderung nach zusätzlichem Personal und mehr Geld für Sachmittel im Zentrum der Forderungen.
- Weiterbildung: 7,5 Milliarden Euro. Mehr Geld wäre in diesem Bereich durch Mehrausgaben für die betriebliche Weiterbildung, die Weiterbildung von Erwerbslosen usw. erforderlich.

Neben den Kosten weist Piltz auch den direkten Beschäftigungseffekt durch die Steigerung der von ihm ermittelten laufenden Ausgaben – also ohne Steigerung der Investitionsausgaben – aus: Dieser liegt bei gut 800.000 Vollzeitarbeitsplätzen (ebd.: 113 f.).

Auch aktuellere Arbeiten zur Unterfinanzierung einzelner Bereiche des deutschen Bildungssektors weisen einen erheblichen zusätzlichen Ausgabenbedarf aus.

So empfiehlt die *Bertelsmann Stiftung* (2014) – also eine Institution, die generell nicht für einen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben ein-

tritt – mit Blick auf die Personalausstattung von Kindertageseinrichtungen bundesweit einheitliche Qualitätsstandards. Der konkrete Vorschlag orientiert sich dabei ganz offensichtlich an den EU-Empfehlungen: für die Altersgruppe der ein- bis dreijährigen fordert die Bertelsmann Stiftung einen Personalschlüssel von 1:3 und für die Altersstufe der drei- bis sechsjährigen von 1:7,5. Auf dieser Grundlage berechnet sich für Deutschland ein zusätzlicher Personalbedarf in Höhe von 117.800 Vollzeitkräften in Kindertagesstätten. In Hessen müssten 8.600 Vollzeitbeschäftigte zusätzlich eingestellt werden, um diesen Personalschlüssel zu erreichen. Die zusätzlichen Personalkosten würden sich deutschlandweit auf fünf Milliarden Euro belaufen, hiervon entfielen 373 Millionen Euro auf Hessen.

Neben der schlechten Personalausstattung zeichnet sich der Kita-Bereich auch durch relativ geringe Einkommen aus, wie die Zahlen der WSI Lohnspiegel-Datenbank ausweisen (Stoll u.a. 2014). Der arithmetische Durschnitt liegt bei Erzieherinnen und Erziehern bei knapp 2.500 Euro, Kindergartenleiterinnen und -leiter verdienen im arithmetischen Mittel gut 3.000 Euro (Abbildung 8). Der jeweilige Medianwert liegt nicht weit von den arithmetischen Mittelwerten entfernt. Interessant sind auch die aufgeführten Perzentilwerte: Danach verdienen 25 Prozent aller Erzieherinnen und Erzieher nicht einmal 2.117 Euro im Monat und nur 25 Prozent mehr als 2.770 Euro. Im Vergleich zu den schon im Aufsatz zur Pflege⁴ genannten technischen Berufen ergeben sich selbst für Kindergartenleiterinnen und -leiter erhebliche Einkommensdifferenzen. Hierin wird auch die verbreitete, geringere Entlohnung von sogenannten »Frauenberufen« deutlich. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass 41 Prozent der befragten Erzieherinnen und Erzieher in Teilzeit arbeiten – wobei die genannten Monatsverdienste nur bei einer Vollzeitstelle erzielt werden. In technischen Berufen dürften die Teilzeitquoten deutlich geringer sein, die tatsächlichen Einkommensverhältnisse also noch stärker voneinander abweichen.

⁴ Siehe den voranstehenden Aufsatz von Kai Eicker-Wolf zur Entwicklung des Gesundheitssektors in diesem Buch.

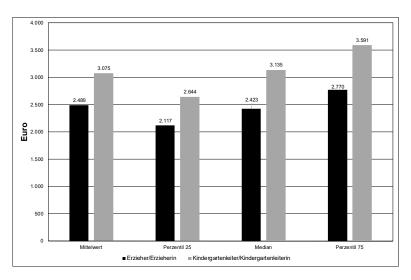


Abbildung 8: Mittlerer Monatsverdienst von Erzieherinnen und Erziehern und von Kindergartenleiterinnen und -leitern, in Euro*

*ohne Sonderzahlungen. (Erläuterung: Das 75 %-Perzentil gibt an, dass 75 Prozent der Befragten ein monatliches Bruttoeinkommen von weniger als 2.770 Euro haben, 25 Prozent dagegen mehr.)

Quelle: Stoll u.a. (2014: 6).

Die vergleichsweise schlechte Bezahlung von Erzieherinnen und Erziehern wird auch deutlich, wenn diese abhängig von der Berufserfahrung betrachtet wird (Abbildung 9). Danach verdienen Erzieherinnen und Erzieher mit einer Berufserfahrung zwischen 16 und 20 Jahren im Durchschnitt lediglich 2.500 Euro. Sind es 20 und mehr Jahre, sind es 2.800 Euro. Dieser Befund ist auch deshalb erstaunlich, weil viele Erzieherinnen und Erzieher über qualifizierte Bildungsabschlüsse verfügen (Abbildung 10): 42,1 Prozent verfügen über die Fachhochschulreife, 11,5 Prozent über ein Abitur und sogar 11,9 Prozent über ein abgeschlossenes Hochschulstudium. Angesichts dieser Zahlen ist es kein Wunder, dass die Zufriedenheit mit der Bezahlung bei Erzieherinnen und Erziehern unterdurchschnittlich ausfällt (ebd.: 18), während die Stressbelastung überdurchschnittlich hoch eingeschätzt wird (ebd.: 20).

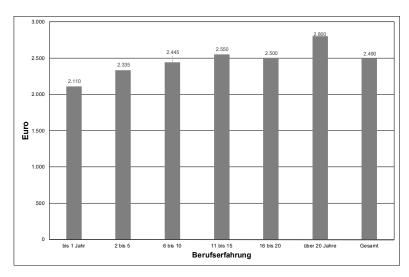


Abbildung 9: Monatsverdienst von Erzieherinnen und Erziehern nach Berufserfahrung

Quelle: Stoll u.a. (2014: 1).

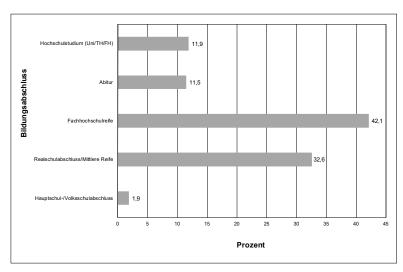


Abbildung 10: Bildungsabschlüsse von Erzieherinnen und Erziehern

Quelle: Stoll u.a. (2014: 9).

Für den Bereich der Hochschulen ist jüngst eine Studie erschienen, die sich auf Basis eines Soll-Ist-Vergleichs für den Zeitraum 2008 bis 2012 mit dem Bau- und Instandsetzungsbedarf an den Universitäten und Fachhochschulen befasst (Stibbe/Stratmann 2014). Für ihre Untersuchung haben Stibbe und Stratmann einen Erhebungsbogen an 238 staatliche Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Musik- und Kunsthochschulen) versandt. Der Rücklauf ermöglichte eine sichere Auswertung für die Universitäten: Auf Basis der Angaben von 71 Unis – angeschrieben wurden 83 – konnte für diesen Hochschulbereich ein aussagekräftiger Soll-Ist-Vergleich auf der Ebene der Bundesländer vorgenommen werden, wobei für Hessen alle fünf angeschriebenen Universitäten Berücksichtigung finden.

Bundesland	Ausgaben	Bedarf	Finanzierungs- saldo	Finanzierungs- saldo in % des Bedarfs
Baden-Württem- berg	715	1.159	-444	-38 %
Bayern	390	609	-219	-36 %
Berlin	186	624	-438	-70 %
Brandenburg	95	171	-76	-44 %
Bremen	41	161	-120	-75 %
Hamburg	97	253	-156	-62 %
Hessen	572	808	-236	-29 %
Mecklenburg- Vorpommern	93	129	-36	-28 %
Niedersachsen	544	970	-426	-44 %
Nordrhein- Westfalen	1.327	1.793	-466	-26 %
Rheinland-Pfalz	264	370	-106	-29 %
Saarland	78	147	-69	-47 %
Sachsen	496	509	-13	-3 %
Sachsen-Anhalt	93	212	-119	-56 %
Schleswig-Hol- stein	94	195	-101	-52 %
Thüringen	94	209	-115	-55 %
Deutschland	5.179	8.319	-3.140	-38 %

Tabelle 1: Soll-Ist-Vergleich von Bedarf und Ausgaben für Gebäude und Außenanlagenbestand an Universitäten 2008–2012 (kumuliert), in Millionen Euro

Quelle: Stibbe/Stratmann (2014: 34)

Der Soll-Ist-Vergleich weist für Deutschland eine kumulierte Unterfinanzierung (Finanzierungssaldo) von 3,14 Milliarden Euro bzw. 38 Prozent des gesamten Bedarfs aus (Tabelle 1). Dabei fällt die Unterfinanzierung in den Bundesländern höchst unterschiedlich aus. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass in den Jahren 2010 und 2011 den Bundesländern Mittel im Rahmen des Konjunkturprogramms II des Bundes zugeflossen sind, die zum Teil auch für Baumaßnahmen an den Hochschulen verwendet wurden - dies ist auch Abbildung 11 zu entnehmen, die die Entwicklung der Finanzierungslücke im Jahresverlauf darstellt. Dabei fällt die Unterfinanzierung der Universitäten in Hessen im Jahr 2011 im Bundesländervergleich besonders gering aus. Dieser Sachverhalt wird für Hessen im Gutachten von Stibbe/Stratmann nicht weiter beachtet. Die weniger schlechte Entwicklung in Hessen hat ihre Ursache im Sonderinvestitionsprogramm »Schul- und Hochschulbau« des Landes, das mit einem Volumen von 1,7 Milliarden Euro höher ausfällt als der Anteil des Landes am Konjunkturpaket II.5 Aber trotz der Konjunkturfördermittel vom Bund und vom Land besteht auch in Hessen eine erhebliche kumulierte Unterfinanzierung von 29 Prozent.

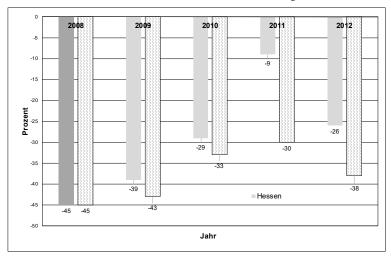


Abbildung 11: Gesamter und jährlicher Finanzierungssaldo des Bestands von Bedarf und Ausgaben in den Jahren 2008–2012 in Hessen und Deutschland

Quelle: Stibbe/Stratmann (2014: 36)

⁵ Siehe zu den Konjunkturfördermitteln, die auf das Land Hessen entfallen, ausführlich Hessisches Ministerium der Finanzen (2013).

Aktuelle bildungspolitische Auseinandersetzungen in Hessen

Im Grundgesetz ist festgelegt, dass die Bildungspolitik Sache der Bundesländer ist (so genannte »Kulturhoheit«, siehe dazu z.B. Hepp 2011: 108 ff.). Die Bundesländer sind für die Verwaltung, Organisation und Gesetzgebung im Schul- und im Hochschulbereich zuständig. Auch die Gesetzgebungskompetenz für Kindertageseinrichtungen liegt bei den Ländern. Abschließend soll deshalb noch ein kurzer Blick auf die aktuelle bildungspolitische Lage in Hessen geworfen werden, das – wie im Abschnitt 3 dargestellt – genau wie Deutschland insgesamt unter einer Unterfinanzierung des Bildungsbereichs leidet.

Im Kita-Bereich sorgt noch immer das Ende Mai 2013 verabschiedete Hessische Kinderförderungsgesetz (Hess. Kifög) für Aufregung: Mit dem Anfang 2014 in Kraft getretene Gesetz wird im Rahmen der Landesförderung die Zahl der Erzieherinnen und Erzieher in Kindertagesstätten nicht mehr wie vorher pro Gruppe, sondern pro Kind berechnet. Kritikerinnen und Kritiker befürchten aufgrund dieser Regelung eine qualitative Verschlechterung der Kinderbetreuung und der Arbeitsbedingungen (Frank 2013). Zunächst hatte die Landesregierung sogar beabsichtigt, 20 Prozent fachfremdes Personal in einer Kita zuzulassen und dieses dann zu den Fachkräften zu zählen. Nach massiven öffentlichen Protesten wurde dieses Vorhaben jedoch zurückgenommen.

In der Schulpolitik standen die CDU-geführten Landesregierungen seit der Wahl Roland Kochs zum hessischen Ministerpräsidenten im Jahr 1999 dafür, die Selektionsfunktion des Schulsystems aufrecht zu erhalten.⁷ Auch unter der seit 2014 regierenden schwarz-grünen Landesregierung zeichnet sich hier keine Änderung ab. Um das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaushalt abzubauen und so die Schuldenbremse einzuhalten, hat sich die aktuell amtierende Landesregierung auf umfangreiche Spar- und Kürzungsbeschlüsse verständigt. Die Hauptlast tragen dabei die Landesbeschäftigten: Zusätzlich zu den sowieso schon vorgesehenen Stellenkürzungen in Höhe von 1.900 Stellen in der Mittelfristigen Finanzplanung sollen laut Koalitionsvertrag weitere 1.800

⁶ Siehe dazu Sabine Hamacher, KIFÖG Hessen. Erfolgreicher Protest, Frankfurter Rundschau vom 15.05.2013 und Thomas Holl, Landtag verabschiedet Kinderförderungsgesetz, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.05.2013.

⁷ Zur Schulpolitik in Hessen seit der Jahrtausendwende Freiling/Turk (2013).

Stellen entfallen. Auch die Höhe der Beamtenbesoldung wird über die gesamte Legislaturperiode festgelegt: Im Jahr 2015 soll die Besoldung der Beamtinnen und Beamten gar nicht angehoben werden, und ab 2016 dann nur noch um jeweils ein Prozent pro Jahr. Damit müssen die immerhin 110.000 Beamtinnen und Beamten in Hessen in den kommenden Jahren je nach Inflationsrate mit erheblichen Reallohnverlusten rechnen. Außerdem verabschiedete Hessen sich damit vom bisherigen Verfahren, sich bei der Anpassung der Beamtenbesoldung an der Gehaltssteigerung für die Angestellten zu orientieren.

Für viele Beobachter der Sondierungs- und Koalitionsgespräche in Hessen nach der Landtagswahl im Jahr 2013 ist das Vorhaben der Koalitionspartner Bouffier/Al-Wazir, den Schulbereich von Stellenstreichungen auszunehmen, eine kleine Überraschung gewesen. Denn dem Vernehmen nach haben die Grünen in den Sondierungsgesprächen mit der SPD und der LINKEN ebensolche Stellenstreichungen noch massiv gefordert. Die Ausnahme des Schulbereichs dürfte taktische Gründe haben: Kürzungen in diesem Bereich hätten den größten gesellschaftspolitischen Zündstoff für Proteste geliefert. Beschäftigungsabbau im Bereich der Landesverwaltung und der Polizei, so offensichtliches Kalkül und Hoffnung der neuen Koalitionspartner, wird die Proteste gegen die Spar- und Kürzungspolitik leichter beherrschbar machen.

Verabredet worden war von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜ-NEN in ihrem Koalitionsvertrag, zu einem Bildungsgipfel einzuladen:

»Jahrzehntelang wurde in Hessen ein unproduktiver und ideologisch aufgeladener ›Schulkampf‹ geführt – mit der Folge, dass unser Schulsystem permanent umgekrempelt wurde. Unsere Schulen brauchen das Gegenteil davon: Eine langfristige, verlässliche Grundlage und klare Ziele für ihre Arbeit. Den Weg dahin wollen CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN in der kommenden Legislaturperiode ebnen. Wir werden ihn damit beginnen, dass wir alle an Schule Beteiligten sowie die Fraktionen im Landtag zu einem Bildungsgipfel einladen, um mit ihnen eine Vereinbarung über die Schulentwicklung in Hessen für die nächsten zehn Jahre zu erreichen. Uns ist es wichtig, auf diese Weise den Schulen, Schulträgern und Eltern Planungssicherheit zu geben.« (CDU Hessen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen 2013: 29).

Der tatsächlich konstituierte Bildungsgipfel drohte allerdings schon vor der zweiten Sitzung Anfang 2015 zu platzen: Organisationen wie der Landeselternbeirat, die Landesschülervertretung und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) bemängelten, dass über längeres gemeinsames Lernen, Inklusion und Ganztagsangebote sowie Bildungsgerechtigkeit nicht ernsthaft diskutiert werden könne. Es würden von vornherein Positionen ferngehalten, die als nicht kompromissfähig eingestuft würden.⁸ Aufgrund von Zugeständnissen durch Kultusminister Lorz (CDU) wurde ein vorzeitiges Scheitern des Gipfels verhindert: Dem Thema Bildungsgerechtigkeit wurde ein größerer Stellenwert zugebilligt, und die Zusammensetzung der fünf Arbeitsgruppen wurde verändert.

Letztlich scheiterte der Bildungsgipfel dann aber doch, und der Entwurf für ein Abschlusspapier auf der Grundlage der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen des Bildungsgipfels wurde von der Landesschülervertretung, dem Landeselternbeirat, dem Elternbund Hessen, dem Verband Bildung und Erziehung Hessen, dem DGB Hessen-Thüringen und der GEW Hessen zurückgewiesen. Kritisiert wurde von den aufgeführten Organisationen unter anderem, dass bei den Themen Lösung der Abhängigkeit des Erfolgs im Bildungssystem von der sozialen Herkunft, Verwirklichung von Inklusion und Ausbau echter Ganztagsschulen keine substanziellen Ergebnisse erzielt werden konnten.

Auch die Oppositionsparteien im Hessischen Landtag – SPD, LIN-KE und FDP – verweigerten sich dem von der Landesregierung angestrebten Bildungskonsens. Bereits kurz nach der letzten Sitzung des Bildungsgipfels kam es im Landtag zu heftigen Auseinandersetzungen über die Schulpolitik – dabei standen neben dem Scheitern des Gipfels die Pläne der Landesregierung, Lehrerstellen zur besseren Gestaltung von Ganztagsangeboten, Inklusion und zur Deutschförderung an anderen Stellen abzubauen, im Mittelpunkt der Debatte. ¹⁰

Damit kommen wir abschließend noch kurz zum Hochschulbereich, der in Hessen genau wie in Deutschland insgesamt massiv unterfinanziert ist. Zwar haben die öffentlichen Ausgaben für Hochschulen und Forschung in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen: Gerne wird

⁸ Peter Hanack, Bildungsgipfel droht zu scheitern, Frankfurter Rundschau vom 23.01.2015.

⁹ Siehe dazu die gemeinsame, von der GEW herausgegebene Pressemeldung vom 8. Juli 2015: »Schwarz-grüne Koalition und Landesregierung verfehlen Ziel.« Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Stellungnahme der GEW zum Entwurf des Abschlusspapiers (GEW Landesverband Hessen 2015).

¹⁰ Opposition attackiert Schwarz-Grün in hitziger Bildungsdebatte, Frankfurter Rundschau vom 22. Juli 2015.

von Politikerinnen und Politikern darauf verwiesen, dass die Hochschulausgaben von 2005 bis 2011 um etwa 30 Prozent gestiegen seien. Diese Ausgaben konnten aber nicht mit dem noch stärkeren Anstieg der Studierendenzahlen mithalten.

Problematisch ist, dass sich gleichzeitig auch die Art der Finanzierung des Hochschulsektors geändert hat. Der Anteil der sogenannten Grundmittel am Hochschulbudget, der eine dauerhafte Finanzierung der Hochschulaufgaben ermöglicht, ist von 81,8 Prozent im Jahr 1995 auf 63,9 Prozent im Jahr 2011 zurückgegangen. Damit verbunden ist ein steigender Anteil der Drittmittelfinanzierung - wobei festzuhalten ist, dass Drittmittelfinanzierung nicht in erster Linie bedeutet, dass mehr private Mittel an Hochschulen fließen (beispielsweise aus der Industrie). Rund 80 Prozent der Drittmittel kommen aus öffentlichen Quellen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Sonderprogrammen des Bundes (z.B. Exzellenzinitiative) und der Länder usw. Da Drittmittel in der Regel befristet vergeben werden, steigt auch der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, es steigt die Unsicherheit der Beschäftigungsverhältnisse, Forschungsvorhaben werden unter Umständen an »Programmmoden« ausgerichtet, der Zeitaufwand für das Forschungsmanagement (Anträge schreiben, begutachten usw.) steigt. Darüber hinaus ist drittmittelfinanziertes Personal selten in die Lehre eingebunden, sodass die steigende Zahl der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Betreuungsrelationen in der Lehre nicht wesentlich verbessert.

Die prekären Arbeitsbedingungen des wissenschaftlichen Personals haben also zugenommen. Mittlerweile werden rund 90 Prozent der wissenschaftlich Beschäftigten befristet beschäftigt. Etwa die Hälfte der Arbeitsverträge hat eine Laufzeit von unter einem Jahr, Kettenbefristungen sind die Regel. Eine sichere Lebensperspektive lässt sich darauf nicht aufbauen.

In Hessen hat ein Fall für Aufsehen gesorgt, bei dem ein Wissenschaftler innerhalb von zehn Jahren an der gleichen Universität insgesamt 16 Verträge hintereinander hatte. ¹¹ Als er auf dem Klageweg feststellen lassen wollte, dass der letzte Vertrag nicht aus Drittmitteln (was die Grundlage für eine Befristung gewesen wäre), sondern über ein

¹¹ Mathematiker scheitert mit Klage gegen befristete Verträge, Frankfurter Neue Presse vom 05. August 2015.

Sonderprogramm (LOEWE-Programm) aus Mitteln des Landes Hessen finanziert wurde, bekam er in erster Instanz zunächst Recht. In zweiter Instanz ging der Prozess jedoch verloren, da das Gericht die für die Befristung notwendige Finanzierung aus Drittmitteln als gegeben ansah. Dieses Beispiel zeigt, wie die Verschiebung in der Finanzierungsstruktur (von dauerhafter Finanzierung auf Projektfinanzierung) direkte Auswirkungen auf die Beschäftigungsbedingungen des wissenschaftlichen Personals an Hochschulen hat.

Mittlerweile ist die Klage hierüber auch in der Politik angekommen. Die anstehende Novellierung des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes will die Befristungspraxis ein wenig eindämmen – zumindest sollen die Befristungsdauern der einzelnen Arbeitsverträge etwas länger werden. Die Kettenbefristung ist zwar weiter möglich, dennoch ist dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, wenn auch kein ausreichender.

Literatur

- Altzinger, Wilfried (2013): »Wealth begets Wealth« and »Skills beget Skills«, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.), *Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit*, Marburg.
- Bertelsmann Stiftung (2014): Qualitätsausbau in KiTas, Gütersloh.
- CDU Hessen/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen (2013): Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014–2019, Wiesbaden.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014a): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2014b): 10. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland Kurzfassung für die Presse –, Berlin.
- Frank, Kirsten (2013): »Bildung ist mehr wert!«, Interview von Kai Eicker-Wolf mit Kirsten Frank, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg.), Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt.
- Freiling, Harald/Turk, Gerd (2013): 13 Jahre schwarz-gelbe Schulpolitik, in: Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg.), Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt.

- Fritsch, Michael (2011): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 8. Auflage, München.
- Hepp, Gerd F. (2011): Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden.
- GEW (2010): Wer kommt ans Ziel? Hürden für faire Bildungschancen in Deutschland. *Transparent* 1/10, Frankfurt.
- GEW Landesverband Hessen (2015): Stellungnahme der GEW Hessen zum »Entwurf für ein Abschlusspapier auf der Grundlage der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen des Bildungsgipfels«, o.O.
- Hank, Reiner (2013): Akademisierungswahn?, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bildung-akademisierungswahn-12605447.html
- Heintze, Cornelia (2011): Unterdurchschnittliche Performanz und unterdurchschnittliche Bildungsausgaben Deutschland im OECD-Vergleich, in: Kai Eicker-Wolf/Ulrich Thöne (Hg.), *An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen.* 2. Auflage, Marburg.
- Heintze, Cornelia (2013): Grundlagen für internationale (Finanz-)Vergleiche im Bildungssektor. Eine Bestandsaufnahme, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.), *Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit*, Marburg.
- Hessisches Ministerium für Finanzen (2013): Konjunkturpaket II des Bundes. Hessisches Sonderinvestitionsprogramm »Schul- und Hochschulbau«. Abschlussbericht, Wiesbaden.
- Middendorff, Elke/Apolinarski, Beate/Poskowsky, Jonas/Kandulla, Maren/ Netz, Nicolai (2013): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung, Berlin.
- Peter, Frauke (2014): Qualität der Kindertageseinrichtung beeinflusst kindliche Gesundheit, in: *DIW Wochenberich*t 18/2014.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert. Frankfurt.
- Piltz, Henrik/Quaißer, Gunter (2013): Bildungsausgaben und (quantitative) Anforderungen an die Bildungspolitik in Deutschland, in: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.), Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit, Marburg.
- Quaißer, Gunter (2010): »Bildungsgipfel« Zahlenspielereien in der großen Politik, in: BLZ Zeitschrift der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Bremen, 08–2010.
- Stibbe, Jana/Stratmann, Friedrich (2014): Bau- und Instandsetzungsbedarf in den Universitäten. Soll-Ist-Vergleich für den Zeitraum 2008 bis 2012. Forum Hochschule 5/2014.
- Stoll, Evelyn/Bispinck, Reinhard/Dribbusch, Heiner/Öz, Fikret (2014): Was verdienen Erzieherinnen und Erzieher? Eine Analyse von Einkommensdaten auf Basis der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, Arbeitspapier Nr. 21, Düsseldorf.

Bildung, Gesundheit, Pflege: Qualität hat ihren Preis

Interview mit Jürgen Bothner, Landesbezirksleiter ver.di Hessen und Jochen Nagel, Co-Vorsitzender des GEW-Landesverbandes Hessen

Die Politik in Deutschland hat in den vergangenen zehn bis 20 Jahren vor allem auf einen Ausbau von Niedriglohnbeschäftigung gesetzt, was vor allem auf den Dienstleistungsbereich zielte. Ist das mit Blick auf personenbezogene Dienstleistungen, also insbesondere bezogen auf die Bereiche Gesundheit, Pflege sowie Erziehung und Bildung, tatsächlich eine sinnvolle Strategie gewesen, und wie ist die Beschäftigungssituation und die Bezahlung in diesem Bereich zu bewerten?

JÜRGEN BOTHNER: Im Bereich Gesundheit und Pflege ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht dem Umstand geschuldet, dass der Niedriglohnsektor ausgeweitet wurde. Außer in einigen Hilfsdiensten sind wir hier weit weg vom Niedriglohnbereich. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob gewisse Rahmenbedingungen, wie etwa der Übergang zum Fallpauschalensystem, dazu geführt haben, dass im Bereich der Pflege Arbeit verdichtet wurde und Stellen abgebaut wurden. Allgemein ist die Entlohnung, etwa im Krankenhaus besser als in der Altenpflege, was mit der gesellschaftlichen Anerkennung der jeweiligen Berufe zu tun hat. Da sind wir bei der Frage, welche Rolle spielt die Arbeit am Menschen, insbesondere wie wird Frauenarbeit bezahlt und gewertet. Das sind die Themen, die in den letzten 20 Jahren für die Beschäftigungssituation im Bereich Gesundheit und Pflege die größte Rolle spielen: es geht hier weniger um Niedriglohn, sondern eher darum, welche Bedeutung der Arbeit am und mit dem Menschen in der Gesellschaft zugbilligt wird.

Tatsächlich ist der Pflegebereich kein klassischer Niedriglohnbereich, aber er ist eben auch kein Bereich gewesen, den man aufgewertet hat. Stattdessen ging es darum, bestimmte Bereiche billig auszubauen.

220

JÜRGEN BOTHNER: In der Pflege haben wir vor allem ein Problem mit den Arbeitsbedingungen. Wir haben in der Pflege ja ganz wenig Arbeit in Vollzeit. Normalerweise vergleicht man ja das Lohnniveau von Vollzeitstellen. Wenn aber schon von der Anlage her die Teilzeitarbeit die verbreiteteste Beschäftigungsform darstellt – unter anderem auch, weil die Arbeitsbelastungen so hoch sind, dass sie in Vollzeit gar nicht dauerhaft erledigt werden können -, dann hat das natürlich Auswirkungen auf die Attraktivität von Arbeitsplätzen. Und die ist in den letzten Jahren ständig gesunken. Wir haben jetzt schon in einigen Bereichen Riesenlücken, und wenn zukünftig noch der demographische Faktor bei den Beschäftigten in der Pflege hinzukommt, werden wir dort ungefähr doppelt so viele Menschen brauchen. Woher die kommen sollen, angesichts der schlechten Arbeitsbedingungen in Teilzeitstellen, deren Bezahlung oft nicht zum Leben ausreicht, das ist die große Frage.

JOCHEN NAGEL: Für den Bildungs- und Erziehungsbereich müssen wir feststellen, dass es etwa seit der Jahrtausendwende eine systematische Abwertung der Arbeit gibt. Das findet auf verschiedenen Ebenen statt, über Mechanismen wie Arbeitszeitverlängerung oder das Einfrieren von Gehältern - de facto Realeinkommenskürzungen -, und über Mechanismen von Deregulierung. Zu nennen ist der massive Ausbau des Fristvertragsunwesens, aber auch der zunehmende Einsatz von nicht dafür ausgebildeten Kräften in geringerer Entlohnung. Der erste breite Angriff erfolgte durch Roland Koch: die Operation »Düstere Zukunft I« in den Jahren 2003 bis 2005, wo die Gehälter eingefroren wurden. Durch dieses Einfrieren der Gehälter wurden die Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst faktisch abgewertet, und diese Abwertung liegt bei etwa acht Prozent gegenüber der allgemeinen Gehaltsentwicklung. Gleichzeitig wurde die Arbeitszeit um fünf Prozent erhöht, von 40 auf 42 Wochenstunden. Im Tarifbereich fiel die Erhöhung sogar noch größer aus, hier war der Ausgangspunkt ja die 38,5-Stunden-Woche. Das war der erste Schritt. Es folgten Schritte wie die »Unterrichtsgarantie Plus«, in diesem Rahmen sollte Unterricht von Menschen gehalten werden, die dafür überhaupt nicht qualifiziert gewesen wären. Das konnten wir aber gemeinsam mit Eltern, Schülerinnen und Schülern abwehren. Es findet seither aber eine deutliche Ausweitung von Fristbeschäftigung im Schulwesen statt. Das war die erste Phase; und nachdem wir an deren Ende wenigstens auf diesem Niveau eine Konsolidierung bei Gehalt und

Arbeitszeit durchsetzen konnten, befinden wir uns jetzt in der zweiten Phase mit der Operation »Düstere Zukunft II«: Eine neuerliche Abwertung soll durch eine anderthalbjährige Nullrunde und eine zweimalige Deckelung der Bezüge auf ein Prozent bei Beamtinnen und Beamten erfolgen. Aus den erwähnten acht Prozent Gehaltsdifferenz werden damit wohl rund 15 Prozent, das ist eine konsequente Abwertung der Arbeit. Gleichzeitig gibt es immer wieder öffentliche Äußerungen, dass gerade der Beruf von Lehrkräften immer höheren Anforderungen genügen soll. Hier klaffen Anspruch und Wirklichkeit vollkommen auseinander.

Die Landesregierung hat in den Koalitionsvertrag geschrieben, dass der Schulbereich von Kürzungen ausgenommen werden soll ... Die sogenannte demographische Rendite soll ja im System bleiben ... Bei aller Kritik an der Landesregierung, das ist doch eigentlich zu loben?

JOCHEN NAGEL: Das ist eine der Propagandalügen der schwarzgrünen Koalition. Im Bildungsbereich in Hessen wird gekürzt. Allein das Einfrieren der Gehälter von Lehrkräften bedeutet in diesem Jahr eine Kürzung und eine Einsparung im Volumen von zwei Prozent im Vergleich zum Tarifergebnis. Auf der anderen Seite lobt sich Schwarz-Grün dafür, dass sie zurückgehende Schülerinnen- und Schülerzahlen nicht zum Stellenabbau nutzen würden. Nun muss man erstens sehen, dieser Rückgang bleibt in jedem Fall unter einem Prozent! Schon dieser Vergleich – zwei Prozent Einsparung bei den Gehältern, und Verzicht auf vermeintliche Einsparung von 0,5 oder 0,6 Prozent, die durch den Rückgang der Zahl der Schülerinnen und Schüler zustande kommen würde – macht deutlich, dass es sich hier um einen Propagandatrick und nichts anderes handelt. Wir merken doch heute bereits, dass die zusätzlichen pädagogischen Aufgaben, die auf die Schulen zukommen, eminent sind - nehmen wir Flüchtlinge, oder nehmen wir die Themen Inklusion oder Ganztagsschule! Das sind alles zusätzliche Aufgaben, und die Auseinandersetzungen um Kürzungen an anderer Stelle machen doch deutlich, dass es gar nicht möglich ist, diese zusätzlichen Anforderungen aus den geringen Einsparungen, die sich durch den Rückgang der Schülerinnen- und Schülerzahlen ergeben, zu finanzieren. Wenn wir übrigens davon reden, dann muss klar gesagt werden: statistisch sind die zu uns kommenden Flüchtlingskinder da noch gar nicht erfasst. Am Ende des Jahres ergibt sich möglicherweise eine ausgeglichene Bilanz oder sogar eine Erhöhung.

Gegen die Beschneidung der Beamtenbesoldung ist ja protestiert worden, am 16. Juni waren gut 7.000 Leute auf der Straße. Das ist ein großer Erfolg gewesen. Wie schätzt Ihr das ein, wie wird diese Auseinandersetzung weitergehen? Ist damit zu rechnen, dass die Landesregierung vielleicht nachgibt?

JOCHEN NAGEL: Da sind wir im Bereich der Spekulation. Natürlich werden wir als Gewerkschaften weiterhin Druck machen, damit diese Landesregierung sich bewegt. Man muss allerdings sagen, dass sie die Politik der schwarzen Nullen, die sie ja als Schuldenbremsen-Politik oder als generationengerecht bezeichnen, wie eine Monstranz vor sich hertragen. Dass diese Politik eben nicht generationengerecht ist, wird ja schon dadurch deutlich, dass nun die Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe unter schlechteren Bedingungen lernen müssen, dass es für die Kinder in der Grundschule schlechtere Bedingungen gibt; und dann sagt man, das wäre generationengerecht und gut für die jungen Leute. Die Widersprüche in der Politik der Landesregierung nehmen zu – gleichzeitig wird unser Druck zunehmen. Immerhin: fünfeinhalb tausend GEW-Kolleginnen und -Kollegen haben gestreikt, das ist eine sehr gute Zahl gerade angesichts der Drohungen, die da immer wieder kamen. Sie haben ihr Menschenrecht auf Streik wahrgenommen ... Wir werden sehen, wie das weitergeht.

JÜRGEN BOTHNER: Für die hessische Landesregierung ist offensichtlich der öffentliche Dienst, sind die verbeamteten Beschäftigten als auch die Tarifkräfte zu teuer. Hessen geht eigene Wege, dadurch, dass es aus der Tarifgemeinschaft der Länder ausgetreten ist, eigene Wege aber auch, was die Beamtenbesoldung angeht. Es gibt Bundesländer, die zeichnen Abschlüsse der Tarifbeschäftigten nach, rennen aber gleichermaßen einer Politik der schwarzen Null hinterher. Hessen jedoch will hier Spitzenreiter sein. Die bisherigen Gerichtsentscheide vom Bundesverwaltungsgericht helfen leider nicht wirklich weiter, weil sie eine Rückwärtsbetrachtung anstellen. In dieser Rückwärtsbetrachtung liegt die hessische Beamtenbesoldung nicht weit entfernt von den tariflichen Entwicklungen. Da die Kürzung aus dieser Perspektive noch in der Zukunft liegt, wird uns das argumentativ nicht sehr viel weiterbingen. Es

hilft einmal mehr, dass die Beschäftigten in den entsprechenden Bereichen - etwa in der Schule, wo die Lehrer gut vorgemacht haben, dass sich auch verbeamtete Kräfte wehren können und müssen angesichts solcher Verhältnisse – dass die Beschäftigten in der Landesverwaltung, dazu gehört die Bildung, dazu gehört die Polizei, sich entsprechend wehren und eindeutig sagen: nicht zu unseren Lasten! Wenn man sich etwa anschaut, dass bei der Landesstraßenbehörde HessenMobil, die ja für die Bundesfern-, Landes- und meisten Kreisstraßen in Hessen zuständig ist, dass sie jetzt davon ausgehen, dass bundesweit Straßenbau und -unterhaltung privatisiert werden- man denke an Verkehrsminister Dobrindts Intentionen, das entsprechend auszulagern - dann weiß man, dass diese Abwärtsentwicklung in der Bezahlung der öffentlichen Arbeitsplätze noch längst nicht am Ende ist. Es wird auf dem Rücken der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes gespart. Da hilft nur ein gemeinsamer harter Widerstand der Betroffenen, aber auch von Zeit zu Zeit der Bürgerinnen und Bürger, denn das wird zwangsläufig auch auf sie Auswirkungen haben. Wenn man auf der einen Seite nicht mehr Steuern zahlen will, die einen handlungsfähigen Staat gewährleisten, auf der anderen Seite aber höhere Gebühren in Kauf nimmt, dann passt das nicht zusammen. Auch das wird unsere Aufgabe sein: über die unmittelbar Betroffenen hinaus eine politische Gegenmacht aufzubauen, und von unserer Idee eines handlungsfähigen Staates nicht abzulassen.

DIE GEW kritisiert immer wieder Fristverträge im Hochschulbereich oder von Lehrerinnen und Lehrern, die etwa nur bis zum Schuljahresende eingestellt, über die Ferien in die Arbeitslosigkeit entlassen und zum nächsten Schuljahresbeginn wieder eingestellt werden. Es war ja in Aussicht gestellt worden, dass hier etwas passieren soll ... Kannst Du diese Problematik erläutern; gibt es da Fortschritte?

JOCHEN NAGEL: Es gibt ein Befristungsunwesen in diesem Land. Es ist uns glücklicherweise gelungen, mit Aktionen gerade im Schulbereich Druck zu machen dagegen, dass mit befristeten Verträgen eine hohe Zahl von Unterrichtsstunden abgedeckt wird. Wir müssen davon ausgehen, dass ungefähr jede 17. Unterrichtsstunde in Hessen von einer Kollegin oder einem Kollegen unterrichtet wird, die oder der einen Fristvertrag hat. Man muss wissen, dass in diesem System gewissermaßen nebenbei viele Menschen eingestellt werden, die gar keine oder zumindest keine

224

vollständige Ausbildung als Lehrkraft haben. Nach Angaben des Kultusministeriums führt das dazu, dass jede 25. Unterrichtsstunde von einer Kollegin oder einem Kollegen gegeben wird, die oder der keine entsprechende Ausbildung hat. Das wissen Eltern in der Regel gar nicht. Wenn so etwas aber angesprochen wird, führt das zu einer Kritik an Schule und Lehrern insgesamt, weil man ja nicht weiß, wie das zustande kommt. Es ist uns gelungen, da Druck zu entwickeln, daher gibt es inzwischen für den Schulbereich Verhandlungen zur Eindämmung des Fristvertragsunwesens. Unsere Forderungen lauten: nicht mehr als zwei Prozent des Gesamtvolumens dürfen über Fristverträge abgesichert werden. Und nach zwei Jahren Fristvertrag muss eine Einstellung erfolgen. Mit diesen Zielen gehen wir in die Verhandlungen.

An den Universitäten ist die Situation übriges noch einmal deutlich dramatischer. Im Grunde findet man dort so gut wie keine unbefristete Stelle mehr, gerade im wissenschaftlichen Mittelbau. Man muss auch einmal deutlich machen, was das für ein Angriff auf wissenschaftliche Unabhängigkeit ist! Wenn Menschen darauf angewiesen sind, dass sie von ihren Vorgesetzten beim nächsten Mal wieder einen erneuten Vertrag bekommen, oder eine Vertragsverlängerung erhalten, dann führt das doch dazu, dass latent kritische Wissenschaft unterlaufen wird. Denn in einem System wird in aller Regel derjenige einen neuen Vertrag erhalten, der sich systemkonform verhält und nicht kritisch.

Schließlich geht es hier um junge, akademisch ausgebildete Menschen, die eine Perspektive für ihr Leben brauchen. In diesem Land wird andauernd kritisiert, dass es zu wenig Kinder gebe. Egal, wie man dazu steht, es ist doch völlig klar, wenn die jungen Menschen in einem Alter, in dem man normalerweise eine Familie gründet, keine sichere berufliche Perspektive finden, dann darf man sich doch nicht wundern, wenn ein möglicher Kinderwunsch hintangestellt wird.

Auf der kommunalen Ebene wird bundesweit über einen Investitionsstau im Schulbereich geklagt – laut aktuellem KfW-Kommunalpanel ist dieser mittlerweile fast genauso groß wie bei den Straßen. Das scheint hier in Hessen aber keinen politischen Entscheidungsträger zu interessieren. Oder sind die Schulen in Hessen alle in einem guten baulichen Zustand?

JOCHEN NAGEL: Ich kann da nur auf mein Argument von vorhin zurückkommen: Nach Aussagen von Schwarz-Grün ist das alles generati-

onengerecht. Es wäre nach deren Terminologie generationen*un*gerecht, wenn man z.B. für den Bau einer Schule oder eine Renovierung einen Kredit aufnehmen würde. Das ist eine Logik, die sich zwar politisch durchgesetzt hat, die aber völlig schief ist. Und nach allem was sich jetzt abzeichnet, wird wohl verstärkt auf Private-Public-Partnerships – kurz PPP – gesetzt, was nach allen Erfahrungen die öffentliche Hand mehr kosten wird. Vielleicht gibt es kurzfristig eine Entlastung, aber auf Dauer verursacht PPP erhebliche Mehrkosten. Das macht aus meiner Sicht deutlich, welche Interessen hinter einen solchen Politik stehen, und die haben mit Generationengerechtigkeit nichts zu tun. Wir haben in den Schulen einen Riesensanierungsstau, wie auch im Straßen- und Brückenbau, wie kreuz und quer im öffentlichen Sektor.

Wie sieht es mit der Umsetzung der Inklusion in Hessen aus? Da sollen im Schulsystem ja Umschichtungen vorgenommen werden, um u.a. bei der Inklusion etwas zu machen. Wie steht Hessen in dieser Frage im Bundesländervergleich da?

JOCHEN NAGEL: Hessen steht da im Bundesländervergleich ganz hinten. Wir haben einen Bildungsgipfel hinter uns gebracht – das muss man wirklich so sagen: hinter uns gebracht -, in dem eine Arbeitsgruppe sich mit dieser Frage auseinandersetzen sollte. Das einzige, was wir als Gewerkschaft zusammen mit den betroffenen Organisationen dort gefordert haben, ist ein klarer Zeit- und Ressourcenplan für die Umsetzung der Behindertenrechtskonvention. Ein solcher Zeit- und Ressourcenplan war nicht zu erreichen. Man hat jetzt ein bisschen Kosmetik gemacht, indem man ein paar Stellen einrichtet, die man sowieso braucht, aber es gibt überhaupt keine strukturierte Herangehensweise an diese Frage. Wir haben inzwischen sogar Entwicklungen – Eltern können ja wählen zwischen inklusivem Schulangebot oder einer Förderschule -, nach der der Wunsch der Eltern wieder zurückgeht in Richtung Förderschule. Und zwar weil sie die Erfahrung gemacht haben, dass das inklusive Angebot ihrem Kind nicht gerecht wird. Hier wird die öffentliche Hand ihrer Verantwortung nicht gerecht.

Um noch einmal auf den Bildungsgipfel zurückzukommen: Es gibt ein sogenanntes Abschlusspapier, das ist etwa 30 Seiten lang, und in dem gesamten Papier gibt es zwei Unterstreichungen in Bezug auf die Inklusion. Da steht, es komme auf die Haltung der Lehrkräfte und auf die

Ausrichtung der Schule an. Das bedeutet nichts anderes, als die Verantwortung auf die Kolleginnen und Kollegen und die Schulen abzuschieben, während sich die politisch Verantwortlichen raushalten wollen und so tun, als ginge sie das im Grunde nichts an. Natürlich ist die Haltung der Lehrkräfte, natürlich ist die Ausrichtung der Schule wichtig, aber die zentrale Frage ist, ob die Schulen personell und sachlich so ausgestattet sind, dass sie dieser Aufgabe gerecht werden können.

Wie siehst du das Ergebnis des Bildungsgipfels generell? Woran ist er aus deiner Sicht letztlich gescheitert? Es gibt ja auch die Einschätzung, dass man vielleicht an einzelnen Sachen weiterarbeiten könnte. Hältst du das für realistisch?

JOCHEN NAGEL: Der Bildungsgipfel ist gescheitert, weil sich in der Frage der sozialen Ungerechtigkeit des Bildungswesens die Landesregierung praktisch nicht bewegt hat. Das war die zentrale Frage. Im hessischen Bildungswesen ist der Erfolg ganz stark von der sozialen Herkunft abhängig. Dieser Befund gilt im Übrigen für Deutschland insgesamt. Kinder aus bildungsbenachteiligten Elternhäusern werden wieder bildungsbenachteiligt, Kinder aus privilegierten Elternhäusern werden wieder privilegiert. Das ist das System. Und diese schwarz-grüne Regierung war nicht bereit, an diesem System substantiell etwas zu ändern. Vor dem Bildungsgipfel gab es keine konsistente Positionierung von Schwarz-Grün, die waren sich intern nicht einig. Und mein Eindruck ist, Schwarz-Grün brauchte den Bildungsgipfel für sich, um koalitionsintern die Kräfte auszuloten und eine Richtung zu finden. Das kann natürlich nicht reichen, um die Aufgabe zu erfüllen, die der Bildungsgipfel eigentlich hatte, nämlich für zehn Jahre Planungssicherheit zu schaffen. Und noch eines kommt hinzu: Man hatte in der Koalitionsvereinbarung den Schulen Sicherheit in der Personalausstattung versprochen. Drei Monate vor Schuljahresende wurde in den Grundschulen und gymnasialen Oberstufen drastisch gekürzt. Auch diese Zusage hat man nicht gehalten.

In vielen europäischen Staaten sind Ganztagsschulen weit verbreitet. Auch in Deutschland wird zumindest von vielen mittlerweile anerkannt, dass Ganztagsschulen Vorteile mit sich bringen. Das neue Ganztagsprogramm des Landes, den so genannten »Pakt für den Nachmittag«, bezeichnet die

GEW als »Billiglösung«. Warum? Und wie sollte ein entsprechendes Angebot konkret aussehen?

JOCHEN NAGEL: Der Pakt für den Nachmittag beinhaltet, dass das Land genügend Stellen zur Verfügung stellt, um bis zum Mittag die Schulversorgung sicherzustellen; ab dem Mittag sollen das dann die Schulträger übernehmen – allerdings erleben wir jetzt schon, dass Eltern dafür erneut zur Kasse gebeten werden. Der Pakt für den Nachmittag kommt damit immerhin teilweise den Bedürfnissen von Eltern nach. vor allem aber denen der Industrie – Stichwort: Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das ist mit Sicherheit auch eine Reaktion auf den Druck von Verbänden wie der VhU, denn an der Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat eben auch die Industrie ein hohes Interesse. Aber das läuft auf nichts anderes hinaus, als die Kinder am Nachmittag irgendwie unterzubringen. Wir wissen aus allen Untersuchungen, dass dieser Pakt für den Nachmittag an der grundlegenden sozialen Ungerechtigkeit nichts ändern wird. Er bedeutet einfach Schule am Vormittag, und am Nachmittag gibt es ein bisschen gemeinsame Betreuung – aber das, was ich eben am Beispiel des Bildungsgipfels als Erfordernis bezeichnet habe, die soziale Herkunft und den Bildungserfolg zu entkoppeln, das wird der Pakt für den Nachmittag nicht leisten können. Dafür brauchen wir richtige Ganztagsschulen.

JÜRGEN BOTHNER: Im Pakt für den Nachmittag werden ja auch bestehende Strukturen umgewandelt. Die Kinderhorte, die es in der einen oder anderen Kommune gibt, sollen an die Schulen übertragen werden – da wird quasi alter Wein in neuen Schläuchen verkauft. Hier in Frankfurt gibt es viele Horte, die sind alle gut nachgefragt; im Pakt für den Nachmittag würden die aus der bisherigen Trägerschaft herausgelöst und bei den Schulen angegliedert. Hier stellt sich die Frage, wie der Bildungsauftrag wahrgenommen werden kann, oder ob es sich um bloße Verwahrung handelt. Man wird sehen, wie sich das entwickelt. Insgesamt haben wir den Eindruck, dass es weniger um ein pädagogisches Konzept der Nachbetreuung geht, sondern eher darum, im Interesse der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Kinder irgendwo unterzubringen. Wenn ich an die Möglichkeiten denke, die eine Ganztagsschule Bildung und Erziehung eröffnen würde, dann kann ich nur sagen, hier werden Chancen vertan.

JOCHEN NAGEL: Ich kann ergänzend ein Beispiel aus Offenbach nennen. Dort wurde jetzt eine ausgelagerte Gesellschaft beim Kreis gegründet, die dies organisieren soll und bei der die Beschäftigten dann angestellt werden sollen. Selbst der FDP-Abgeordnete hat in der Debatte dort betont, dass das möglicherweise den Versuch darstellt, den Tarifvertrag zu unterlaufen. Man merkt, hier ist der Kreativität in Bezug auf die weitere Abwertung von Arbeit keine Grenze gesetzt; ebenso werden weitere Möglichkeiten geschaffen, zusätzliche Gebühren von den Eltern einzukassieren, statt die gesellschaftliche Aufgabe der Bildung und Betreuung von Kindern verteilungsgerecht über Steuern zu finanzieren. Das Bedürfnis der Eltern, ihre Kinder nachmittags zuverlässig betreut zu wissen, ist natürlich völlig legitim, aber sie wünschen sich mit Sicherheit auch ein qualifiziertes Bildungsangebot.

Kommen wir zum Bereich Gesundheit und Pflege. Wir hatten ja schon angesprochen, dass eine leistungsgerechte Bezahlung in der Regel nicht stattfindet, und dass der Bereich der Pflege vor allem unter personeller Unterbesetzung leidet. Wie ist die Situation in Hessen, weicht sie vom Bundesdurchschnitt ab? Welche Forderungen hat ver.di konkret in Bezug auf Bezahlung und personelle Ausstattung im Bereich Pflege?

JÜRGEN BOTHNER: Wir müssen hier unterscheiden zwischen der Kranken- und Kinderkrankenpflege einerseits und der Altenpflege andererseits. In der Kranken- und Kinderkrankenpflege werden noch vergleichsweise gute Löhne bezahlt. In der Altenpflege liegt auch für die Fachkräfte die Bezahlung circa 20 Prozent unter der in der Krankenpflege. In der Krankenpflege verdient eine Pflegehelferin fast so viel wie eine Altenpflegerin. Über die große Lücke zwischen Angebot und Nachfrage in der Altenpflege darf man sich nicht wundern. In Hessen fehlten nach den Zahlen von 2012 circa 1.900 Altenpflegerinnen und -pfleger; so viele offene Stellen gab es. Der Bedarf an Altenpflege wird zunehmen, sie wird aber auch schwieriger werden, denn je älter die Menschen in den Pflegeeinrichtungen werden, desto aufwendiger wird die Pflege. Wir brauchen dringend eine Aufwertung dieses Berufsbildes. Wenn in den nächsten Jahren altersbedingt viele Alterspflegekräfte in den Ruhestand gehen, ist nicht abzusehen, woher der Nachwuchs kommen soll für einen Bereich, der hochgradig anstrengend ist, in dem die Arbeitsbedingungen äußerst schwierig sind und die Bezahlung vergleichsweise hinterherhinkt. Hessen steht an der Stelle vergleichsweise gut da, weil die Bezahlung zum großen Teil auf TVÖD-Niveau stattfindet. Es wird dieser Tage über einen Mindesttarifvertrag nachgedacht, um den Verdrängungswettbewerb zu unterbinden, der zum Teil in der Altenpflege zwischen kirchlichen, kommunalen und privaten Trägern auch über die Entlohnung der Pflegekräfte stattgefunden hat. Aber selbst eine damit garantierte Mindestbezahlung reicht noch nicht aus, um die notwendige Nachfrage zu generieren. Zusätzlich braucht es Personalmindeststandards. Jedes Bundesland legt in der Altenpflege für sich selbst den Standard fest. Hessen ist da im Vergleich mit den westlichen Bundesländern hintenan. Laut einer Vergleichszahl, die ver.di dieser Tage erhoben hat, sind hier 30,4 Vollzeitkräfte für 80 Bewohnerinnen und Bewohner in der Altenpflege zuständig; der Bundesdurchschnitt liegt bei 31 Vollzeitkräften. An der Spitze liegt Sachsen mit 34,5 Vollzeitkräften pro 80 Bewohner, Baden-Württemberg 33,6. Die Landesregierung weiß darüber natürlich Bescheid; es gibt den Pflegemonitor, den sie ja auch bewirbt. Dort kann sie feststellen, wie der Bedarf in der Zukunft sein wird, nur sie handelt nicht entsprechend. Das Erheben von Zahlen ist das eine, der Umgang damit das andere. Es gilt hier einmal mehr, Qualität hat ihren Preis. Wenn man eine gute Qualität in der Pflege will, dann bedeutet das für Krankenhäuser, Reha-Kliniken, aber auch für die Altenpflege, dass man gutes Personal braucht, dass die Arbeitsbedingungen gut sind.

Die Bundesregierung will die Pflegeausbildung reformieren und die drei separaten Ausbildungen in der Krankenpflege, der Altenpflege und der Kinderkrankenpflege zu einer generalistischen Ausbildung zusammenlegen. Die Bundesregierung argumentiert, dass so der Wechsel zwischen den Berufsgruppen erleichtert und der Pflegeberuf generell attraktiver werde. Wie siehst Du das? Kann das eine Maßnahme sein, um dem drohenden Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken?

JÜRGEN BOTHNER: Der Teufel steckt wie immer im Detail. Die Krankenpflege, die Kinderkrankenpflege und die Altenpflege scheinen dem Wort Pflege nach eins zu sein, aber sie haben völlig andere Ausrichtungen. Das heißt, eine integrierte Ausbildung müsste eine wahrscheinlich zweijährige Basisausbildung umfassen, die für alle gleich ist, braucht dann aber eine Spezialisierung, die wiederum in der Benennung der jeweiligen Qualifikation einen Niederschlag finden muss.

230

Wäre es auch für den Krankenhausbereich sinnvoll, Mindestvorgaben für die personelle Ausstattung zu machen? Wenn ja, gibt es dazu konkrete Ideen?

JÜRGEN BOTHNER: Es braucht in der Pflege grundsätzlich Personalmindeststandards. Bis in die 90er Jahre gab es einen Mindeststandard, die Pflegepersonalregelung, kurz PRP. Die wurde allerdings abgeschafft. Da ist über Personalabbau gespart worden, und deswegen ist die Arbeitsbelastung mittlerweile so groß, dass es viele Beeinträchtigungen gibt, z.B. die Krankenstände riesig sind. ver.di hat kürzlich (am 24.Juni) eine bundesweite Aktion veranstaltet; alle Krankenhäuser, die sich daran beteiligt haben, haben darauf aufmerksam gemacht, dass laut einer ver.di-Studie 162.000 Stellen in den Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen fehlen, allein 80.000 davon in der Pflege. Wenn man sich das Pflegeförderprogramm der Bundesregierung anschaut, findet man die Ankündigung, mehr Geld für die Pflege zur Verfügung zu stellen – allerdings in einer Größenordnung, bei der pro Krankenhaus ungefähr eine Stelle herauskommt. Das ist weniger als ein Tropfen auf den heißen Stein.

Die Pflegeversicherung soll ja jetzt reformiert werden. An die Stelle der drei Pflegestufen sollen fünf Pflegegrade treten. Was bringt die Reform für die Betroffenen und für die in der Pflege Beschäftigten?

JÜRGEN BOTHNER: Für die Betroffenen, die bereits in einer Pflegeeinrichtung sind, ändert sich nichts, sie werden einfach ohne weitere Begutachtung in das neue System überführt. Es gibt für die neuen Pflegegrade 1 und 2 höhere Zuzahlungen. Das System insgesamt ist so aufgebaut, dass die unteren Pflegegrade mehr Eigenzuzahlungen zu leisten haben, so dass die oberen, schwierigeren entlastet werden. Insgesamt bleibt das System aber, was die Finanzierung angeht, gleich.

Für die Beschäftigten bedeutet das, es gibt auch hier keine Standards. Es wird zwar so getan, als würde für die einzelnen zu Pflegenden mehr personelle Ansprache zur Verfügung stehen, wenn aber nicht gleichzeitig der Personalschlüssel angepasst wird bzw. eine Mindestausstattung da ist, dann wird ein möglicher Effekt angesichts der Kostensituation und des Sparzwanges, dem die Einrichtungen unterliegen, verpuffen.

ver.di plädiert ja ohnehin für ein anderes Modell: für eine Pflegevollversicherung statt der Teilkostenversicherung, die wir im Moment haben. Kannst Du kurz erläutern, was Ihr konkret vorschlagt?

JÜRGEN BOTHNER: Wir haben momentan eine Teilkostenversicherung, d.h. die Pflegeversicherung übernimmt einen Teil der Kosten, und jeder weiß, je nachdem in welcher Einrichtung man sich befindet, muss mehr oder weniger zugezahlt werden. Eine Vollkostenversicherung würde bedeuten, dass alle für die Sicherstellung der Pflege notwendigen Kosten dort eingerechnet würden, aber auch die Kosten, die die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erfordert. Diese Vollkostenversicherung wäre also entsprechend der gesetzlichen Krankenversicherung aufgebaut. Alles Notwendige und gesellschaftlich machbare wird also dem zu Pflegenden aus der Vollkostenversicherung bezahlt, das ist die Grundidee. Das würde dazu führen, dass die Pflegeversicherung sicherlich etwas teurer werden würde, was aber nach Auffassung von ver.di schon deswegen zu tragen wäre, eben weil der Vollkostenschutz gegeben sein würde. Eine private Pflegeversicherung ist nur für Teile der Bevölkerung leistbar, dagegen würde unser Modell dafür sorgen, dass die Pflegeversicherung tatsächlich eine solidarische Versicherung wird.

Kommen wir noch kurz auf die Krankenhausfinanzierung zu sprechen. Sie gilt allgemein als defizitär. Gilt das auch für Hessen, und was sind die Konsequenzen?

JÜRGEN BOTHNER: Wie in allen anderen Bundesländern stellt auch die hessische Landesregierung nicht die notwendigen Investitionsmittel zur Verfügung, die sie eigentlich nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz aufbringen müsste. Die Bundesländer entziehen sich ihrer Verantwortung und sehen zu, wie die Beschäftigten aber auch die Krankenkassen über das Maß hinaus die Finanzierung von Krankenhausinvestitionen übernehmen. Das System wird dadurch auf den Kopf gestellt. Die Investitionsmittel der Länder werden aus Steuermitteln finanziert; aufgrund zu geringer Steuereinnahmen verzichtet man auf Investitionen und wälzt diese Last auf die Krankenkassen ab bzw. auf die in den Krankenhäusern Beschäftigten, auf deren Rücken das ausgetragen wird. Das sind vor allem die in der Pflege Beschäftigten, der ärztliche Bereich wird eher aufgebaut, denn mit mehr Ärzten kann man mehr

Menschen behandeln, mehr Fälle abarbeiten – es geht einfach darum, so viel Umsatz wie möglich zu machen.

Die Unterausstattung sowohl im Bildungs- als auch im Gesundheitsbereich ist dramatisch. Die Politik scheint sich um diese Frage herum zu mogeln. Der extrem niedrige Anteil der Bildungsausgaben in Deutschland gemessen an der Wirtschaftsleistung stagniert seit Jahren. Im Pflegebereich haben wir schon jetzt zum Teil ganz schwierige Arbeitsbedingungen, und es droht aufgrund der demografischen Entwicklung ein großer Arbeitskräftemangel. Aber außer Sonntagsreden zu halten, tut die Politik nichts zur Stärkung dieser Bereiche. Was müsste passieren, um diese Situation zu ändern?

JOCHEN NAGEL: Sonntagsreden sind nichts anderes als Beichten; wer sonntags gebeichtet hat, kann montags wieder sündigen. Eines ist aus meiner Sicht völlig klar: Die Abwertung von Dienstleistungen in Deutschland dient einer aggressiven Exportstrategie, für die man sich entschieden hat. Wenn Dienstleistungen billiger werden, wird damit der Export subventioniert. Wir sehen, dass diese Politik auch in Europa insgesamt verheerende Folgen hat. Das sind die Konsequenzen der Entscheidung für eine Austeritätspolitik, die das politische Grundprogramm in dieser Gesellschaft darstellt. Wir stecken in dem Dilemma, dass uns andauernd vermittelt wird, es gehe uns doch besser als den Ländern um uns herum. Das macht es schwierig, eine übergreifende Sichtweise politisch durchzusetzen. Die Abwertung der Arbeit im öffentlichen Sektor, die Abwertung der Arbeit mit Menschen, die Aufrechterhaltung der Abwertung der Arbeit von Frauen - das ist alles auf dieser politischen und ökonomischen Linie zu sehen. Wir werden einen langen Atem brauchen, um eine andere Strategie durchzusetzen. Die Schere bei Einkommen und Vermögen geht immer weiter auseinander, seit die Entscheidung für die aggressive Exportstrategie gefallen ist. In diesem Kontext muss man ja auch die Hartz-Gesetzgebung sehen. Wir werden noch viel Kraft entwickeln müssen, um eine Umkehr dieser Politik zu erreichen.

JÜRGEN BOTHNER: Die Politik entfernt sich von Jahr zu Jahr mehr von dem Grundgedanken, dass starke Schultern mehr zu tragen haben. Es gibt eine Zwei-Klassen-Medizin, es gibt eine Zwei-Klassen-Bildung. Die Menschen, die aus bildungsfernen bzw. unteren Einkommens-

schichten kommen, bleiben bildungsfern bzw. erhalten nicht die gleiche heutzutage mögliche Pflege und gesundheitliche Förderung wie jene, die über hohe Einkommen und Vermögen verfügen. Alles was dieser Tage passiert, ist die Fortsetzung und Verschärfung einer Situation, die entstanden ist, weil die Politik sich vor Entscheidungen drückt. Man könnte einfach sagen, es gibt eine einheitliche Versorgung für alle, es gibt eine höhere Besteuerung, damit wird eine Vollkostenversicherung möglich, und alle Menschen, die dazu beigetragen haben, dass die Gesellschaft das Gesicht hat, das sie heute hat, werden im Alter gleich gepflegt. Das passiert aber nicht. Wer nichts hat, der liegt quasi dritter Klasse, und wer sich's leisten kann, der liegt sozusagen an der Elbchaussee und hat eine schöne Aussicht aus seinem Krankenzimmer. Das ist das Problem. Politik müsste entscheiden, Politik muss Regeln formulieren, Politik muss es nicht jedem recht machen, sondern muss gewisse Wertvorstellungen haben - und die sind in den letzten Jahren abhanden gekommen. Die Solidargemeinschaft bröckelt immer mehr und verwandelt sich in eine Wer-kann-sich-was-leisten-Gesellschaft. Qualität hat ihren Preis, ob in der Bildung oder in der Pflege. Die Politik muss dazu bereit sein, die entsprechenden Weichenstellungen vorzunehmen, damit die Bevölkerung, die Patienten, die Beitragszahler, die Steuerzahler es als richtig und wichtig empfinden, gemeinsam dafür Sorge zu tragen, dass es mit dem Land nach vorne geht.

Das Interview führte Kai Eicker-Wolf, Referent für Wirtschaftspolitik beim DGB-Bezirk Hessen-Thüringen.

Wohnungsnot in Deutschland und die Situation in Hessen

Rudolf Martens

In Deutschland herrscht wieder Wohnungsnot, nicht flächendeckend, aber in den meisten Großstädten. Dort sind drastische Unterschiede zwischen Bestands- und Marktmieten zu beobachten, die bis zu 30 Prozent betragen können. In westdeutschen Großstädten, insbesondere in Hamburg, Düsseldorf, Köln, München und Frankfurt am Main, müssen Mieterinnen und Mieter seit 2010 Mietsteigerungen bis über 40 Prozent verkraften. Insgesamt gesehen ist die Wohnsituation in Deutschland nicht einheitlich, das neue Wohnungsproblem entwickelt sich vor allem in den zuzugsstarken Großstädten.

Die Veränderung der Anzahl der Wohnungslosen ist ein wichtiger Indikator für den Zustand des Wohnungsmarktes am unteren Rand der Einkommensbezieherinnen und -bezieher: Nach jahrelanger Abnahme ist erstmals die Gesamtzahl der wohnungslos gewordenen Menschen wieder deutlich gestiegen, und zwar zwischen 2008 und 2012 um mehr als ein Viertel auf zuletzt 284.000 Personen.

Wohnungspolitik in Deutschland und das Desaster der Föderalismusreform 2006

Die Neue Wohnungsnot ist hausgemacht: Seit Mitte der 90er Jahre sind die Bauleistungen rückläufig, Bund und Länder haben sich seitdem schrittweise aus der Wohnungsbauförderung zurückgezogen (Abbildung 1). Mit etwa 200.000 Baufertigstellungen im Jahre 2012 wird lediglich die Hälfte der notwendigen Einheiten gebaut, die den Ersatzbedarf sowie den Zusatzbedarf in den wachsenden Regionen decken können. Es ist sicherlich kein Zufall, dass seit zehn Jahren und insbesondere seit

2008 die Mieten in den wachsenden Regionen Deutschlands fühlbar ansteigen und bei Neuvermietungen geradezu explodieren.

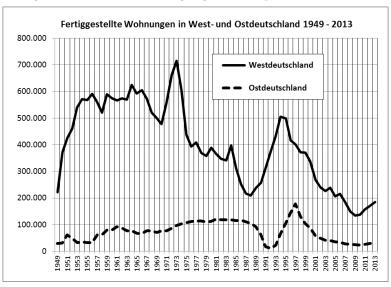


Abbildung 1: Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014).

Dramatisch ist der Rückgang der Sozialwohnungen. Der Bestand an Sozialwohnungen ist von 2,5 Millionen im Jahr 2002 auf 1,7 Millionen in 2010 geschrumpft, ein Verlust von 100.000 Sozialwohnungen pro Jahr. Dagegen wurden in 2010 11.900 Neubauwohnungen und 20.700 Modernisierungen mit insgesamt 1,5 Milliarden Euro gefördert. Zu diesen gerundet 30.000 neuen Mietsozialwohnungen müssten noch zusätzlich 100.000 Mietsozialwohnungen jährlich geschaffen werden, um einerseits die Anzahl der Sozialwohnungen nicht weiter absinken zu lassen und um andererseits – im Sinne des Wohnraumförderungsgesetzes von 2002 – besondere Bedarfe in benachteiligten Stadtteilen oder Regionen abzudecken. 100.000 zusätzliche Mietsozialwohnungen (Neubau und Modernisierungen) ergäben nach der Förderstruktur von 2010 eine zusätzliche Förderung von aktuell fünf Milliarden Euro im Jahr.

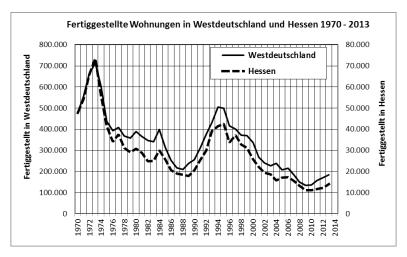


Abbildung 2: Vergleich fertiggestellter Wohnungen in Westdeutschland und Hessen.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014).

Die Situation in Hessen

In Hessen sind parallel zum Bundestrend die Bauleistungen seit 1970 – trotz zweier Höchstwerte in den Jahren 1973 und 1994/1995 – langfristig gesunken (Abbildung 2). Nach einer Wohnungsbedarfsprognose des Instituts Wohnen und Umwelt (IWU) für das hessische Wirtschaftsministerium beläuft sich der jährliche Wohnungsbedarf von 2006 bis 2030 bei – wie in der Vergangenheit leicht – steigender Wohnungsbedarfsquote auf 15.600 Wohnungen. Doch das sind nur Durchschnittswerte für einen langen Zeitraum von fast einem Vierteljahrhundert. Sehr viel realistischer ist der Blick in die nähere Zukunft. Für die zeitnähere Prognose von 2010 bis 2020 hat das IWU einen jährlichen Wohnungsbedarf von 18.300 errechnet. Die durchschnittlichen Baufertigstellungen 2007 bis 2009 lagen bei 13.200 Wohnungen und 2013 bei rund 13.900 (Abbildung 2). Demnach müsste die Bautätigkeit ab 2014 um 4.400 auf 18.300 fertig zu stellende Einheiten gesteigert werden, um den errechneten Wohnungsbedarf bis 2020 zu decken. Mit anderen Worten: Die

bisherige Bautätigkeit ist nicht ausreichend und müsste umgehend um etwa ein Drittel gesteigert werden.

Auch in Hessen ist der Rückgang des Sozialwohnungsbestandes dramatisch. Ausgehend vom Jahr 1991 nahm der Bestand von 205.900 auf 177.500 Sozialwohnungen im Jahr 1999 ab. Das entspricht einem jährlichen Schwund von 3.500 Wohnungen pro Jahr. Zwischen 1999 und 2011 sind nochmals 54.500 Wohnungen verloren gegangen, das sind 4.500 pro Jahr. Damit zählt der hessische Bestand im Jahr 2011 nur noch 123.000 Sozialwohnungen. Von 1991 bis 2011 sind somit rund 83.000 Sozialwohnungen entfallen, was einem Rückgang von 40 Prozent entspricht. Die Zahlen belegen, dass die wohnungspolitischen Versäumnisse seit 1991 langfristig bestehen, also hausgemacht sind und so die heutigen Probleme verursacht haben.

Ende 2013 haben 45.400 Haushalte mit Wohnberechtigung eine Sozialwohnung gesucht, die Hälfte davon beziehen Transferleistungen. Um diesen Bedarf in einem Fünfjahreszeitraum bis Ende 2020 zu decken, wären ab 2016 rechnerisch 9.100 Sozialwohnungen jährlich notwendig. Hinzuzurechnen wären noch die jedes Jahr verloren gehenden Sozialwohnungen: Seit 2005 verringert sich der Bestand um 2.800 Wohnungen jährlich (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2010, Abbildung S. 10). In der Summe ergibt das 11.900 zu bauende Sozialwohnungen – jedes Jahr von 2016 bis Ende 2020. Dies erforderte nach den bisherigen Förderbedingungen rund 600 Millionen Euro jährlich vom Land in den sozialen Wohnungsbau zu investierende Mittel (vgl. Günther 2012).

Wohnungspolitik ist Sozialpolitik

Der Wohnungsbau in Deutschland wurde zwischen 1917 und 1945 zumeist dem Arbeitsministerium zugeordnet und als eine Form der Sozialpolitik verstanden. In Westdeutschland wurde nach dem zweiten Weltkrieg die Wohnungspolitik aus dem sozialpolitischen Ressort herausgelöst und in einem eigenen Ministerium gebündelt. Mit der Verbesserung der allgemeinen Wohnungsversorgung wurde der sozialpolitische Gehalt wohnungspolitischer Instrumente nach und nach aus dem politischen Bewusstsein verdrängt. Gleichzeitig verstärkte sich die

Tendenz, Wohnungsbau als wirtschaftspolitische Angelegenheit und als Eigentumsförderung zu betrachten.

Der erste Sündenfall der Wohnungspolitik liegt weit zurück und lässt sich auf die Einführung des Wohngeldes im Jahre 1965 datieren. Zur »Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens« wird seitdem Wohngeld gezahlt. Diese Wende in der Wohnungspolitik von der Objektförderung hin zur Subjektförderung hat die Hauptsäule, den Sozialen Wohnungsbau, in langen Jahren umgesteuert in Richtung Wohnungspolitik als Vermögenspolitik. Dies entspricht ganz dem neoliberalen Verständnis, auch den Wohnungsbau zu vermarktlichen. Die Standardbegründung lautet, aufgrund des »gestiegenen Wohlstandes und eines weitgehend erreichten Gleichgewichts auf dem Wohnungsmarkt« sind die »Vorteile, die eine bessere Wohnungsversorgung zusammen mit einem wertbeständigen und risikolosen Vermögen bietet, [...] so groß, dass eine verstärkte Förderung der Eigentumsbildung im Wohnungsbau zu rechtfertigen ist« (Albers 1982: 531).

Seit dem jüngsten Höhepunkt des Wohnungsbaus zwischen 2005 und 2008 hat sich der Bund nach und nach aus der Verantwortung für den Wohnungsbau zurückgezogen und seine Verantwortung im Zuge der 2006 vereinbarten Föderalismusreform auf die Bundesländer abgeschoben. Mit der Kabinettsbildung der Bundesregierung am 17. Dezember 2013 existiert nur noch ein Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Wohnungsbau findet nur noch in einer Abteilung des BMVI statt.

Aber auch die Bundesländer sind in ihrer Gesamtheit ihrer Verantwortung nicht gerecht geworden. Zwischen 2002 und 2010 haben die Bundesländer ihre Wohnraumförderung von 2,5 Milliarden Euro auf nunmehr 0,5 Milliarden Euro jährlich zurückgefahren (minus 79 Prozent). Aufgrund der »Kompensationszahlungen« des Bundes an die Länder von jährlich 0,52 Milliarden Euro sind die Mittel insgesamt um 63 Prozent geschrumpft. Die jetzigen Mittel von gerundet einer Milliarde Euro pro Jahr werden aber nicht gänzlich zum Wohnungsneubau eingesetzt: Durch die Wohneigentumsförderung der Länder übersteigt seit 2008 der Erwerb von bestehenden Wohnungen die Förderung von neu gebauten Wohnungen. In Folge dieser Politik steigen die Mietpreise, ebenso steigen aber auch die Kaufpreise von Wohnungen und Eigenheimen.

Miethöhe, Grundstückspreise und Lage

Schon der Begriff »Wohnungsmarkt« deutet an, dass die Wohnungsversorgung mehrheitlich nicht nach sozialem Bedarf, sondern nach den Regeln einer kapitalistischen Marktwirtschaft funktioniert. Diese unbestreitbare Tatsache hat wesentliche Konsequenzen für die Preisbildung von Grundstücken, für die Miethöhe und Mietentwicklung von Immobilien. Mit der Miete wird der Gebrauch einer Wohnung für eine bestimmte Zeit abgegolten, dabei wird aber kein Anteil am Eigentum erworben. Anders ausgedrückt, Miete ist eine Art Zins auf das in Immobilien angelegte Kapital, wobei nur der Gebrauchswert vermietet wird. Im Mietpreis sind fünf Kostenfaktoren enthalten: Produktionskosten wie (1) Zinsen für das investierte Baukapital, (2) ein Anteil der Kosten der am Bau beteiligten Unternehmen, (3) ein Anteil für Verwaltungs-, Unterhalts- und Erhaltungsaufwendungen, (4) ein Anteil für Modernisierungsaufwendungen. Des Weiteren ist im Mietpreis (5) ein zusätzlicher Betrag enthalten für die Nutzung des Grundstücks, auf dem die Immobilie steht.

Die Produktionskosten können die großen Unterschiede der Miethöhen nicht erklären. Entscheidend ist der fünfte Kostenfaktor, der Betrag für die Nutzung des Grundstücks. Die intuitiv scheinbar plausible Kausalitätsrichtung, hohe Grundstückspreise verantworteten hohe Mieten, stimmt nicht: Überraschenderweise hängen hohe Mieten und hohe Grundstückspreise nicht direkt zusammen. Die Kosten für die Nutzung des Grundstücks und der Grundstückspreis werden durch die Lage des Grundstücks bestimmt. Dies wird deutlich, wenn man unterschiedliche Mietpreise bei gleichartigen Wohnungen (Größe, Alter und Ausstattung) in unterschiedlichen Lagen einer Region oder in unterschiedlichen Städten feststellt. Dass die Mieten im Extremfall nur wenig mit den Grundstückspreisen zu tun haben, zeigt sich bei einem Vergleich älterer Wohnungen mit jüngeren Wohnungen – bei gleicher Ausstattung und Lage in einer Stadt. Obwohl bei den älteren Wohnungen der Grundstückspreis im Vergleich zu aktuellen Preisen um ein Vielfaches niedriger war, sind doch die Mieten ähnlich hoch.

Ursächlich für unterschiedliche Miethöhen und entscheidender Kostenfaktor für Immobilien ist demnach der Bewertungsfaktor Lage des Grundstücks; hohe oder niedrige Grundstückspreise sind direkt davon abgeleitet. Zur Lage gehören auch das Wohnungsmarktsegment und das

Verhältnis von Angebot und Nachfrage beziehungsweise die Knappheit des entsprechenden Angebots. Wird eine Wohngegend durch städtebauliche Maßnahmen aufgewertet, steigen typischerweise die Mieten: Der ursprüngliche Grundstückspreis hat sich nicht verändert, wohl aber der Preis für die Nutzung des Grundstücks. Ein gleichartiger Effekt tritt ein, wenn sich das Wohnungsangebot einer wirtschaftlich wachsenden Stadt durch Zuzug verknappt (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2015).

Dysfunktionaler Wohnungsmarkt und Immobilien als Finanzanlage

Letztlich unterscheiden sich Immobilien in einer kapitalistisch verfassten Marktwirtschaft nur wenig von einer Finanzanlage. Die Verzinsung eines Hauseigentümers durch Wohnungsvermietung hängt zum einen ab von der Größe des benötigten Kapitals zum Bau oder Kauf der Immobilie sowie vom Mietzins, der auf dem Wohnungsmarkt erzielt werden kann. Über den Kaufpreis erwirbt der Investor in erster Linie nicht das Gebäude und das Grundstück, sondern die Rendite, den Mietzins, den die Immobilie abwirft oder den Mietzins, den man zukünftig erwarten kann.

Ab 2005 haben die großen und auch international agierenden Finanzmarktinvestoren den deutschen Wohnungsmarkt entdeckt. Großinvestoren weichen auf den Immobilienmarkt aus, weil die allgemeinen Renditemöglichkeiten seit zehn Jahren sinken und die Immobilienpreise Deutschlands im internationalen Vergleich noch als niedrig bis moderat eingeschätzt werden. Diese neuen Investoren begnügen sich nicht mit den Mieteinnahmen, wie etwa traditionelle Immobilienbesitzer. Vielmehr versuchen sie, die Rendite der Finanzanlageimmobilien mit allen Mitteln zu steigern. Dies eröffnet die Möglichkeit, Gebäude und Grundstücke mit einem zusätzlichen Aufschlag weiterzuverkaufen. Der Gewinn liegt daher zum einen bei den höheren Mieteinnahmen und zum anderen bei dem Aufschlag, der durch den Weiterverkauf erzielt wird. Investoren suchen nach den größten Gewinnaussichten, die üblicherweise in den profitablen beziehungsweise künftig profitablen und hochpreisigen Bereichen der Wohnungsmärke zu finden sind. Preiswer-

te Mietwohnungsbestände, die preiswert bleiben sollten, weil ein hoher Bedarf bei einkommensschwachen Haushalten besteht, gehören üblicherweise nicht dazu.

Ein Investor kann mit seiner rechtlich abgesicherten Verfügungsgewalt über den Immobilienbesitz die wachsende Wirtschaftskraft einer Region über den Mietzins abschöpfen, ohne selbst zu investieren oder ein zusätzliches Risiko zu tragen. Der überhöhte Mietzins wirkt wie eine zusätzliche Steuer, nur dass diese Quasisteuer privat vereinnahmt wird. Das Interesse der Immobilienbesitzer steht gegen das Interesse der Gesellschaft, die Wohnungsversorgung ist nur noch Mittel und Durchgangsstation für hoch rentierliche Finanzmarktinvestitionen. Wenn sich normal Verdienende eine Stadt – beispielhaft steht dafür München und in Hessen Frankfurt am Main – nicht mehr leisten können, stört und hemmt das die regionale Wirtschaft. Nicht nur Hochverdiener sind für das störungsfreie Wachsen einer Ökonomie notwendig.

Zweifache Armutsproduktion: Neue Armut und Neue Wohnungsnot

Wohnungsnot entsteht in erster Linie da, wo ein knappes Wohnungsangebot auf eine wachsende Bevölkerung trifft. Ein Angebot an kommunalem und gemeinnützigem Wohnraum könnte die Neue Wohnungsnot abfedern. Von den rund 41 Millionen Wohnungen in Deutschland sind nur rund zwölf Prozent oder ein Achtel, demnach rund fünf Millionen Wohnungen, im Besitz von Trägern, die nicht marktlich orientiert sind. Etwa die Hälfte davon, knapp sechs Prozent, wird von kommunalen Trägern gehalten (Tabelle 1). Dies ist insbesondere in West- und Süddeutschland nicht ausreichend, um genügend Wohnraum für einkommensschwache Haushalte bereitzustellen.

Eigentum of a ma	Gebäude und Wohnungen 2011				
Eigentumsform des Gebäudes	Gebäud	le	Wohnungen		
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	
Gemeinschaft von Wohnungseigen- tümern/-innen	1.838.184	9,6%	9.341.366	22,6%	
Privatperson/-en	16.031.137	84,1%	23.994.564	58,1%	
Privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen	449.776	2,4%	2.903.726	7,0%	
Zwischensumme Privateigentümer	18.319.097	96,1%	36.239.656	*87,8%	
Wohnungs- genossenschaft	289.288	1,5%	2.105.795	5,1%	
Kommune oder kommunales Wohnungsunternehmen	333.193	1,7%	2.319.226	5,6%	
Bund oder Land	43.850	0,2%	304.029	0,7%	
Organisation ohne Erwerbszweck	75.442	0,4%	330.041	0,8%	
Zwischensumme sozialwirtschaftlich orientierte Eigentümer	741.773	*3,9%	5.059.091	12,2%	
Summe insgesamt	19.060.870	100,0%	41.298.747	100,0%	

^{*} Rundungsdifferenz in der Nachkommastelle

Tabelle 1: Eigentümerstruktur des Wohnungsbestandes in Deutschland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zensus 2011.

Deutschland ist fragmentiert in Regionen mit wachsender Bevölkerung und mehrheitlich Regionen, die stagnieren oder sogar schrumpfen (Abbildung 3). Die Wachstumsregionen konzentrieren sich im Süden Bayerns, in großen Teilen Baden-Württembergs um Stuttgart, in Frankfurt am Main und dem Rhein-Main-Gebiet sowie in den Großräumen um Hamburg und Berlin. Daneben erscheinen westdeutsche Großstädte, wie die Rheinschiene von Koblenz bis Düsseldorf und einzelne Städte in Ostdeutschland, wie Erfurt, Leipzig, Dresden und Rostock.

244 Rudolf Martens

Das Bundesinstitut für Stadt-, Bau- und Raumforschung beobachtet den deutschen Wohnungsmarkt. Die Beobachtungen zeigen eindrucksvoll, dass Regionen mit hohem Bevölkerungswachstum und hohe Mieten in Westdeutschland in eindeutiger Weise miteinander verknüpft sind. Dieses für Westdeutschland typische Muster hat sich seit 2008 auch für Berlin herausgebildet. Aufgrund der Größe und Vielgestaltigkeit Berlins trifft die beschriebene Entwicklung in erster Linie für die attraktiv geltenden Stadtteile zu, nicht aber für die Großsiedlungen im Ostteil Berlins. In Ostdeutschland existieren keine vergleichbaren großflächigen Strukturen mit hoch- und höchstpreisigen Angebotsmieten wie in Westdeutschland. Sicherlich hat nicht zuletzt der bedeutende und flächendeckende kommunale Wohnungsbestand dafür gesorgt.

Fast die Hälfte der unteren 20 Prozent der Einkommensbezieher muss mehr als 40 Prozent des verfügbaren Einkommens für Miet- und Heizkosten aufbringen. Wohnungsnotstände in Verbindung mit steigenden Mieten sind so unausweichlich. Diese hohen Belastungswerte sind auch eine Konsequenz des Wirtschaftsmodells Deutschland. Dabei ist das Risiko in Deutschland, unter die Armutsschwelle zu geraten, seit den 90er Jahren deutlich gestiegen. Vor der Jahrtausendwende steigt die Einkommensarmut bei Ausgangswerten von zehn bis elf Prozent stetig an, ab 2005 pendeln die Armutsquoten trotz insgesamt guter wirtschaftlicher Lage zwischen 14 und 15 Prozent und liegen ab 2011 bei 15,0 Prozent oder darüber. Nach den neuesten Zahlen des Statistischen Bundesamtes sind es 15,4 Prozent (2014). Daraus ergibt sich ein paradoxes Bild: Die Zahl einkommensarmer Menschen befindet sich mit über 12 Millionen Menschen auf einem Rekordhoch (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015). Und zwar trotz guten Wirtschaftswachstums und sinkender Arbeitslosenzahlen.

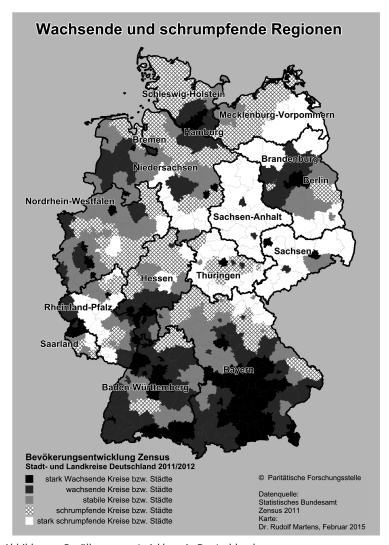


Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 2012.

Quelle: Zensus 2011, Fortschreibung 2012 sowie eigene Berechnungen.

Vergleicht man die Armutsentwicklung seit der Jahrtausendwende, so zeigen die Armutsquoten bemerkenswerte Tendenzen. Im Zuge der Währungs- und Wirtschaftsunion ist die deutsche Wirtschaft und vor allem der Export gewachsen. Die Zahl der Arbeitnehmer hat im langfristigen Trend ebenfalls zugenommen – auch der Wachstumseinbruch im Jahr 2008 hat daran nichts geändert. Die Armutsquoten in Deutschland reagieren darauf in paradoxer Weise: Sie sinken nicht, wie das in einer erfolgreichen Wirtschaft zu erwarten gewesen wäre, sondern sie steigen deutlich an. Wenn die Wirtschaft wächst und die Zahl der Arbeitnehmer zunimmt, wäre »normalerweise« eine sinkende Armut zu erwarten gewesen. Nicht nur im Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten fällt das deutsche Paradoxon auf: »Beschäftigungswunder und Armut«.

Diese Verknüpfung von Wirtschaftserfolg und hoher Armut erklärt sich aus einem Gestaltwandel des Arbeitsmarktes. In einem Zehn-Jahres-Vergleich vor und nach der Jahrtausendwende werden die Veränderungen deutlich: Der Anteil der Personen in Normalarbeitsverhältnissen ist von drei Viertel auf zwei Drittel gesunken. Der Anteil der atypisch Beschäftigten ist im gleichen Zeitraum von 16 Prozent auf über 22 Prozent gestiegen (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2013). Atypische Beschäftigte und viele Solo-Selbständige müssen sich oftmals nur mit einem Niedriglohn bescheiden. Dies hat aber unmittelbar Folgen für das Armutsrisiko der Erwerbstätigen, denn es steigt an. Das stagnierende oder sogar rückläufige Erwerbseinkommen der abhängig Beschäftigten wird damit zum entscheidenden Faktor für die Armutsentwicklung der letzten Jahre in Deutschland.

Neben der ungenügenden Einkommensentwicklung und den ansteigenden Mieten heizen die Energiekosten - die »zweite Miete« - die Neue Wohnungsnot zusätzlich an. Strom und Heizkosten haben sich für die Verbraucher in Deutschland in den letzten Jahren massiv verteuert. Zwischen 2005 und 2014 erhöhten sich die Kosten für Haushaltsenergie um 49 Prozent (Stromkosten: 64 Prozent, Heizöl: 44 Prozent, Gas: 33 Prozent, Zentralheizung sowie Fernwärme: 43 Prozent). In der langfristigen Betrachtung sieht es noch dramatischer aus: Seit 2000 haben sich die Energiekosten der Haushalte fast verdoppelt (Statistisches Bundesamt 2015). Trotz neuer energiesparender Geräte beansprucht die »zweite Miete« nicht selten über 30 Prozent der Gesamtwohnkosten eines Haushalts (Der Paritätische Gesamtverband und Deutscher Mieterbund 2012). Die Energie- und Strompreisentwicklung belastet vor allem Niedrigeinkommensbezieher und Haushalte mit Grundsicherungsleistungen. Der Kreis der potentiell von hohen Energie- und Stromrechnungen Betroffenen geht aber über die Hartz-IV-Bezieher hinaus, hinzu kommen Sozialhilfebezieher, Grundsicherungsempfänger im Alter und bei dauerhafter Erwerbsminderung sowie Bezieher von Kinderzuschlag und Wohngeld: insgesamt fast acht Millionen Personen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012).

Zahlungsrückstände der Bevölkerung	Durchschnitt 2010–2012	Bevölkerung in Mio. Personen
Anteil der Bevölkerung in Haushalten mit Rückständen bei Rechnungen von Versorgungsbetrieben		
Bevölkerung insgesamt	3,6 %	2,9 Mio.
Armutsbevölkerung*	10,0 %	1,3 Mio.
Anteil der Bevölkerung in Haushalten mit Rückständen bei Mietzahlungen (sowie Hypothekenzahlungen)		
Bevölkerung insgesamt	2,1 %	1,6 Mio.
Armutsbevölkerung*	5,7 %	0,7 Mio.

^{*} Armutsquote: 15,8 % (Durchschnitt 2010–2012), Armutsschwelle: 60 % Prozent eines medianen Äquivalenzeinkommens (verfügbares und bedarfsgewichtetes Einkommen)

Tabelle 2: Wirtschaftliche Belastungen durch Zahlungsrückstände von Wohnkosten.

Quelle: Eurostat, Leben in Europa (EU-SILC), Daten für Deutschland.

Übergänge von Überlastung durch Wohn- und Energiekosten und einem unzureichenden Wohnungsangebot zur potenziellen Wohnungslosigkeit ergeben sich, wenn die Haushalte Zahlungsrückstände bei Versorgungsbetrieben haben oder Mieten nicht mehr gezahlt werden (Tabelle 2). Für 3,6 Prozent der deutschen Bevölkerung – das sind 2,9 Millionen Personen – gilt, dass sie in Haushalten leben, die zeitweise Rechnungen von Versorgungsbetrieben nicht gezahlt haben; des Weiteren sind bei 2,1 Prozent beziehungsweise 1,6 Millionen Personen Rückstände bei Mietzahlungen entstanden.

Der jeweilige Anteil der Armutsbevölkerung bei Zahlungsrückständen ist fast dreimal so hoch wie im Bevölkerungsdurchschnitt. Die Armutsbevölkerung stellt jeweils mit 1,3 Millionen Personen (Versorgungsbetriebe) und 0,7 Millionen Personen (Mieten) fast die Hälfte der Bevölkerung mit Zahlungsrückständen. Dauernde Zahlungsrückstände

bei Strom, Gas, Fernheizung oder Wasser führen zu Leistungssperren der Versorger, wodurch eine Wohnung faktisch unbewohnbar wird. Bei Mietrückständen drohen Wohnungskündigungen, die oft direkt in die Wohnungslosigkeit führen können. Wohnungslosigkeit bedeutet Einweisung in Heime, in Notquartiere oder in Billighotels oder auch ein Unterkommen im Freundeskreis. In Einzelfällen droht sogar Obdachlosigkeit, verstanden als Leben auf der Straße. Zahlungsrückstände bei Versorgern und Mietrückstände treffen einkommensarme Menschen besonders hart, Ersparnisse und eine ausreichende Bonität sind oftmals nicht vorhanden. Entsprechend lässt sich folgern, dass gegenwärtig 0,7 bis 1,3 Millionen Personen in Deutschland von Wohnungslosigkeit oder unzumutbaren Wohnverhältnissen bedroht sind (vgl. Zahlen zum sozialhilferechtlichen und ordnungsrechtlichen Sektor der Wohnungslosenhilfe sowie Anzahl der Sperren von Strom, Gas, Fernheizung und Wasser; BAG Wohnungslosenhilfe 2013, Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum 2015).

Neue Wohnungsnot in Deutschland und die hessische Kappungsgrenzenverordnung

Die Wohnungsnöte konzentrieren sich wie gezeigt auf Wachstumsregionen, die mehrheitlich in Westdeutschland liegen. Die Wachstumsregionen insgesamt verfügen – mit Ausnahme Berlins – über keinen flächendeckenden kommunalen Wohnungsbestand. Zugleich hat der Wohnungsneubau einen Tiefpunkt erreicht und der Bestand an Sozialwohnungen schrumpft beständig. Vor diesem Hintergrund wäre ein energisches Umsteuern der Wohnungspolitik erforderlich, und zwar von der Subjektförderung durch Wohngeld hin zur Objektförderung durch Neubau von Mietsozialwohnungen. Des Weiteren gehört zur Objektförderung auch der kommunale und gemeinnützige Wohnungsneubau. Nur dies kann die neue Wohnungsnot beseitigen. Mit der Föderalismusreform aus dem Jahre 2006 ist die Politik entgegengesetzte Wege gegangen: Der Bund hat sich von seiner Verantwortung für den Wohnungsbau verabschiedet, und die Länder sind ihrer Verantwortung bislang nicht hinreichend nachgekommen.

Auf die neue Wohnungsnot hat die Politik mit drei Maßnahmen reagiert. Zum einem mit einer Reform des Wohngeldes und zum anderen mit der Einführung einer »Kappungsgrenze« sowie »Mietpreisbremse«. Die für 2016 beschlossene Wohngelderhöhung schafft keinen neuen Wohnraum und beseitigt nicht die neue Wohnungsnot. Die ab Juni 2015 geltende Mietpreisbremse muss von jedem einzelnen Bundesland eingeführt werden, der Bund ist ja nicht mehr für Wohnungspolitik zuständig. Die Regelungen sehen – nur für angespannte Wohnungsmärkte – vor, dass die Wiedervermietungsmiete höchstens zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen darf. Das gilt jedoch nicht für Erstvermietungen im Neubau oder Anschlussvermietungen nach Modernisierungen. Durch diese Ausnahmen bleibt die Mietpreisbremse außerhalb der Bestandsmieten wirkungslos. Wie beim Wohngeld, entsteht so keine einzige neue Wohneinheit.

Mit dem Mietrechtsänderungsgesetz von 2013 hat der Bundesgesetzgeber den Ländern die Möglichkeit eröffnet, regionale Kappungsgrenzen zur Begrenzung des Mietanstiegs einzuführen. Im Land Hessen gilt seit Oktober 2014 eine Kappungsgrenzenverordnung (Hessische Kappungsgrenzenverordnung). Ziel dabei ist, Mieterhöhungen bei Bestandsmieten zu begrenzen. Davon verspricht sich die Landesregierung insgesamt eine Dämpfung von Mietsteigerungen von Bestandsmieten. Steigende Marktmieten werden verzögert und Preisspitzen abgefedert, was auch bei der Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete rasche Anstiege dämpfe, des Weiteren könnten Mieter von Sozialwohnungen, deren Mietpreisbindung ausläuft, davon profitieren, so die Begründung in der Verordnung. Mit der geltenden Kappungsgrenze können Vermieter in bestehenden Mietverhältnissen die Mietpreise nur noch um 15 Prozent über einen Zeitraum von drei Jahren erhöhen. Maßgeblich ist hierbei die Obergrenze der ortsüblichen Vergleichsmieten. Bisher hatten die Vermieter die Möglichkeit, innerhalb von drei Jahren die Miete in Bestandsmietverhältnissen um 20 Prozent zu erhöhen.

Gemeinden, die eine Kappungsgrenze einführen wollen, müssen zwei von drei Indikatoren erfüllen. Dazu gehört eine Wohnraumversorgungsquote von unter 103 Prozent, eine Leerstandsquote von unter drei Prozent oder eine Neubauintensität unter einer Wohnung pro Person bei Bevölkerungswachstum. Die Kappungsgrenzenverordnung ist in 29 hessischen Städten und Gemeinden gültig (Abbildung 4, Tabelle A im

Anhang). Wie im Falle von Wohngeld und Mietpreisbremse schafft eine Kappungsgrenze keinen neuen Wohnraum.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Handhabung der drei Indikatoren, die die Anwendung der Kappungsgrenzenverordnung ermöglichen. Da die Gemeinden die örtliche Wohnraumversorgung am zutreffendsten einschätzen können, so die Begründung, werden nur die Gemeinden in die Verordnung einbezogen, die dies ausdrücklich für erforderlich halten. Im Entwurf zur Kappungsgrenzenverordnung vom 30. Mai 2014 werden 39 Gemeinden genannt, die zwar die Voraussetzungen erfüllen, aber eine Kappungsgrenze ablehnen. Zehn Gemeinden wollen eine Kappungsgrenze einführen, was im Verordnungsentwurf mit dem Argument abgelehnt wird, es bestehe in den Gemeinden kein rechnerisches Wohnungsdefizit.

Mit der hessischen Kappungsgrenzenverordnung ist kein objektives Verfahren beschrieben, eine politische Überformung ist ausdrücklich gewollt. Ausgeblendet wird dabei die Frage, welche politischen und wirtschaftlichen Interessen die kommunale Wohnungspolitik bestimmen. Nimmt man das Argument in der Verordnung ernst, die Gemeinden könnten selbst am zutreffendsten ihre Wohnraumversorgungslage einschätzen, so ist dies nur in eine Richtung möglich. Die Gemeinden können die Kappungsgrenze nur ablehnen. Bei Nichterfüllung von zwei oder drei Indikatoren ist den Gemeinden die Einführung einer Kappungsgrenze verwehrt, auch wenn sie das aufgrund ihrer örtlichen Wohnraumversorgung für dringend erforderlich halten.

Dieses Verfahren führt zur Frage, ob die gewählten Indikatoren zutreffend und geeignet sind, um Gebiete für eine Kappungsgrenze auszuweisen. Die gewählten Indikatoren – Wohnraumversorgungsquote, Leerstandsquote und Neubauintensität – sind gegriffene Größen. So gelten eine Wohnraumversorgungsquote von 103 Prozent und eine Leerstandsquote von unter drei Prozent als starker Hinweis für einen angespannten Wohnungsmarkt. Dies sind aber nur Orientierungsgrößen, die mit einer regionalen Analyse untermauert oder modifiziert werden sollten. Legt man den Indikator »Wachsende, stabile oder schrumpfende Gemeinden« des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zugrunde (Tabelle A im Anhang), beträgt die durchschnittliche Leerstandsquote aller wachsenden Kommunen in Hessen vier Prozent.

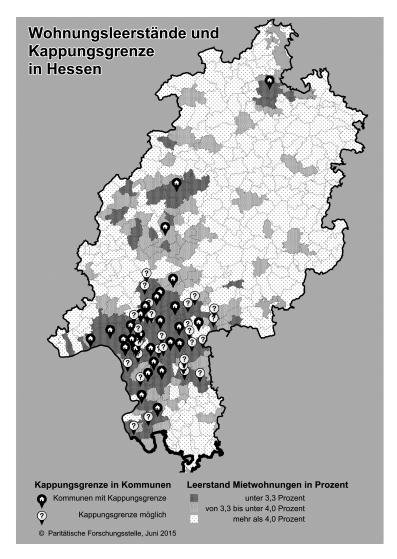


Abbildung 4: Leerstand von Mietwohnungen und Darstellung von 29 Kommunen mit Kappungsgrenze sowie von 27 Kommunen, die für eine Kappungsgrenze nach eigenen Berechnungen infrage kommen.

Quelle: Entsprechend Tabelle A im Anhang.

Ein weiterer Einwand betrifft die Auswahl von nur drei Indikatoren: Warum werden nicht Miethöhen, die Entwicklung der Mietpreise oder der Anteil kommunaler Wohnungen und der bereits genannte Indikator »Wachsende, stabile oder schrumpfende Gemeinden« mit berücksichtigt? Bei dieser Betrachtung geht es weniger um einzelne Grenzwerte als um eine Einordnung einer Gemeinde im Vergleich mit Gemeinden, bei denen der Wohnungsmarkt in deutlicher Weise angespannt ist - wie beispielsweise in Frankfurt am Main. Die Selbsteinschätzung der Gemeinden ist dabei eine wichtige Information, sowie die Tatsache, ob es sich um eine Universitätsstadt handelt. Anders formuliert, es geht um Indikatoren-Muster, die einen angespannten Wohnungsmarkt beschreiben. In Tabelle A im Anhang sind zehn Indikatoren zur Charakterisierung des Wohnungsmarktes am Beispiel der 29 in die Kappungsgrenzenverordnung aufgenommenen Gemeinden dargestellt. Anhand der in der Tabelle A erkennbaren Muster wurden 27 weitere Kommunen identifiziert, die für eine Kappungsgrenze infrage kommen und bei denen zumindest eine Überprüfung der Wohnraumversorgung lohnend ist. Die identifizierten 27 Gemeinden sind in Tabelle B im Anhang aufgeführt und in Abbildung 4 zusammen mit den 29 Gemeinden mit geltenden Kappungsgrenzen dargestellt.

Die Hessische Landesregierung plant, eine Mietpreisbremse einzuführen (Mietrechtsnovellierungsgesetz). Voraussetzung dafür ist eine Verordnung, in der die Landesregierung die Gemeinden bestimmt, in der eine Mietpreisbremse gelten soll. Eine Verordnung liegt Ende Juni 2015 noch nicht vor. Wie im Falle der Kappungsgrenze ist auch hier die Wahl der Indikatoren zur Festlegung der infrage kommenden Regionen entscheidend. Über die drei für die Kappungsgrenze festgelegten Indikatoren hinaus sollten unbedingt weitere Indikatoren zum Wohnungsmarkt verwendet werden, wie das in Tabelle A für die Kappungsgrenze vorgeschlagen wird.

Als Resümee ...

... ergibt sich: Die für hessische Verhältnisse geltenden Indikatoren zur Festlegung von Gebieten, in der der Wohnungsmarkt angespannt ist, sind problematisch und anfechtbar. Des Weiteren ist die Verhandlungs-

macht der Kommunen beschränkt, sie können die Kappungsgrenze nur ablehnen (vermutlich gilt das auch für die geplante Mietpreisbremse). Die wohnungspolitischen Instrumente Wohngeld, Mietpreisbremse und Kappungsgrenze stellen Mieter und Mieterinnen im Bestand besser und können so in Einzelfällen die Wohnungsnot in Hessen lindern – aber nicht beseitigen; das wäre nur mit Wohnungsneubau und vor allem Neubau von Sozialwohnungen möglich.

Literatur

- Albers, Willi (1982): Wohnungsversorgung. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. 9, S. 516–533.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013): *Memorandum 2013. Umverteilen Alternativen der Wirtschaftspolitik*, Köln, S. 105–111.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013): Memorandum 2015. 40 Jahre für eine soziale und wirksame Wirtschaftspolitik gegen Massenarbeitslosigkeit, Köln, S. 219–230.
- BAG Wohnungslosenhilfe (2013): Pressemitteilung. Zahl der Wohnungslosen weiter gestiegen, Bielefeld.
- BAG Wohnungslosenhilfe (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut, Berlin, S. 10–12
- Behr, Iris und v. Malottki, Christian (2012): Aktuelle Fragen der Wohnungspolitik (Stellungnahme), IWU Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt.
- Brede, Helmut; Kohaupt, Bernhard und Kujat, Hans-Joachim (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung, Frankfurt am Main.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2011): Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung (Endbericht).
- Bundestagdrucksache 17/6280 (Mietenbericht 2010) und 16/5853 (Mietenbericht 2006)
- Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum (2015): Argumentationspapier. Wassersperren vermeiden!, S. 4, Tab. 3.
- Der Paritätische Gesamtverband und Deutscher Mieterbund (2012): Energie für alle. Vorschläge des Paritätischen Gesamtverbandes und des Deutschen Mieterbundes für eine Reform des Wohngeldgesetzes und der Übernahme der Energiekosten im Grundsicherungsbezug, Berlin.

- Eichener, Volker (2012): Wohnungsbau in Deutschland. Zuständigkeit von Bund, Ländern, Kommunen und Europäischer Union? EZB Business School University of Applied Sciences, Bochum, S. 3–11.
- Günther, Matthias (2012): Bedarf an Sozialwohnungen in Deutschland, Pestel Institut, Hannover.
- Häring, Dieter (1974): Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor, Hamburg.
- Hessische Kappungsgrenzenverordnung, Hessische Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch vom 8. Oktober 2014 (gültig ab 18.10.2014, gültig bis 17.10.2019).
- Hessische Kappungsgrenzenverordnung (Entwurf), Entwurf einer Hessischen Verordnung zur Bestimmung der Gebiete mit abgesenkter Kappungsgrenze nach § 558 Abs. 3 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch vom 30. Mai 2014, Wiesbaden.
- Hessischer Landtag, Drucksachen 18/5747 und 19/1031.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2010): Wohnungsbericht 2010, Wiesbaden.
- Holm, Andrej (2014): Mieten Wahnsinn. Warum Wohnen immer teurer wird und wer davon profitiert, München.
- IWU (Institut Wohnen und Umwelt) (2009): Wohnungsbedarfsprognose Hessen 2030. Endbericht, Darmstadt.
- Martens, Rudolf (2012): Ärmere können die steigenden Strompreise nicht mehr bezahlen. In: *Soziale Sicherheit*, Heft 6/2012, S. 221–226;
- Martens, Rudolf (2013): Armut in Deutschland: Eine paradoxe Situation. Ausschuss für Arbeit und Soziales (Bundestag), Ausschussdrucksache 17(11)1181.
- Martens, Rudolf (2013): Öffentliche Investitionen und Finanzmittel zur Erhaltung des Sozialstaates.- In: *GEGENBLENDE* (Internetpublikation, 18.09.2013).
- Mietrechtsnovellierungsgesetz, Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung vom 21.04.2015, gültig ab 01.06.2015.
- Schreer, Claus (1998): Das Geschäft mit der Wohnung. Bodenspekulation und Stadtentwicklung im Kapitalismus, Köln.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2015): Sozialberichterstattung, Online-Datenbank (Abfrage Juni 2015), http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de.
- Statistisches Bundesamt (2014): *Bauen und Wohnen (1949–2013)*, Wiesbaden. Statistisches Bundesamt (2015): *GENESIS*, Online-Datenbank (Abfrage Juni 2015), https://www-genesis.destatis.de.

Anhang

Комтипе	Ein-wohner 2012	Anzahl Woh- nungen	Eigentü- merquote in %	Anteil Eigen- tums-woh- nungen in %	Anteil kom- munale Wohnungen	Leerstand Wohnungen in %	Bauland- preise im je- weiligen Kreis in Euro pro qm	Miete nettokalt im jeweiligen Kreis	Entwicklung Net- tokaltmiete im je- weiligen Kreis pro Jahr in %	Wachstumstendenz
Bad Homburg v. d. Höhe, Stadt	52.108	27.589	43,9	37,9	0,3	2,7	369	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende Mittelstadt
Bad Soden am Taunus, Stadt	21.223	11.579	51,0	42,7	1,0	2,7	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende Mittelstadt
Bad Vilbel, Stadt	31.649	15.839	50,4	31,9	1,2	2,5	174	6,00 bis unt. 7,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Bensheim, Stadt	39.395	18.927	52,5	27,0	1,7	2,6	206	6,00 bis unt. 7,00	0,5 bis unt. 2,0	stabile Mittelstadt
Bischofsheim	12.515	5.972	50,1	29,7	0,3	2,8	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	stabile größere Kleinstadt
Darmstadt, Wissenschaftsstadt	147.925	77.515	33,5	31,9	16,7	2,5	381	8,00 bis unt. 9,00	-0,5 b. unt. 0,5	wachsende Großstadt
Dietzenbach, Kreisstadt	32.477	13.871	48,8	43,5	8'0	2,8	261	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Dreieich, Stadt	39.760	20.254	47,1	25,4	0,2	2,7	261	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	schrumpfende Mittelstadt
Eltville am Rhein, Stadt	16.647	8.349	49,6	29,0	1,9	3,0	161	6,00 bis unt. 7,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Flörsheim am Main, Stadt	19.976	9.498	56,2	31,3	1,4	2,9	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	größere Kleinstadt
Frankfurt am Main, Stadt	687.775	366.010	20,7	26,7	15,3	2,6	553	9,00 und mehr	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Großstadt
Friedberg (Hessen), Kreisstadt	27.537	13.623	45,1	23,7	5,7	3,6	174	6,00 bis unt. 7,00	2,0 bis unt. 4,0	schrumpfende Mittelstadt
Friedrichsdorf, Stadt	24.570	11.607	57,7	31,7	1,9	2,7	369	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Mittelstadt
Gernsheim, Schöfferstadt	9.911	4.627	58,4	15,9	2,4	3,2	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende kleinere Kleinstadt
Gießen, Universitätsstadt	76.680	42.810	25,0	24,2	22,7	3,4	135	6,00 bis unt. 7,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Mittelstadt
Griesheim, Stadt	26.027	12.431	46,6	31,8	3,2	2,7	224	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Hanau, Brüder-Grimm-Stadt	88.834	44.500	38,1	29,8	11,6	4,8	158	6,00 bis unt. 7,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Mittelstadt
Hattersheim am Main, Stadt	25.155	12.169	48,0	30,1	14,7	2,3	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende Mittelstadt
Hochheim am Main, Stadt	16.793	8.149	52,3	36,6	0,0	1,7	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende größere Kleinst.
Hofheim am Taunus, Kreisstadt	38.363	18.205	54,3	26,6	0,6	2,6	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Mittelstadt
Kassel, documenta-Stadt	192.874	105.653	28,7	25,2	9,3	3,3	136	5,00 bis unt. 5,50	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Großstadt
Kronberg im Taunus, Stadt	17.907	9.174	47,8	30,5	3,0	2,9	369	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende größere Kleinst.
Marburg, Universitätsstadt	72.433	38.787	32,6	28,6	8,8	2,3	79	6,00 bis unt. 7,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Mörfelden-Walldorf, Stadt	32.822	15.828	6'24	32,0	3,0	2,8	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Offenbach am Main, Stadt	116.945	61.185	23,6	27,4	10,7	3,2	335	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Großstadt
Rüsselsheim, Stadt	60.229	28.900	39,6	23,6	23,2	3,0	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Schwalbach am Taunus, Stadt	14.812	7.437	48,1	33,1	0,1	2,1	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende größere Kleinstadt
Weiterstadt, Stadt	24.042	11.451	9,15	27,7	2,9	3,0	224	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Wiesbaden, Landeshauptstadt	272.636	142.552	29,4	30,8	11,1	3,1	526	8,00 bis unt. 9,00	2,0 bis unt. 4,0	schrumpfende Großstadt

Tabelle A: Zehn Indikatoren zur Charakterisierung des Wohnungsmarktes in 29 hessischen Kommunen mit geltender Kappungsgrenze.

Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Zensus 2011), Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. Ausgabe 2014. Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2015.

Kommune	Einwohner 2012	Anzahl Woh- nungen	Eigentü- merquote in %	Anteil Eigen- tumswoh- nungen in %	Anteil kom- munale Wohnungen	Leerstand Wohnungen in %	Bauland- preise im je- weiligen Kreis in Euro pro qm	Miete nettokalt im jeweiligen Kreis	Entwicklung Net- tokaltmiete im je- weiligen Kreis pro Jahr in %	Wachstumstendenz
Dieburg, Stadt	14.690	6.840	58,3	20,5	3,7	2,9	224	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Egelsbach	11.066	4.946	60,4	26,4	0,1	3,0	261	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Eschborn, Stadt	20.486	10.428	45,4	35,5	4,6	2,1	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende Mittelstadt
Groß-Umstadt, Stadt	20.836	9.420	62,8	18,7	3,3	3,2	224	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Groß-Zimmern	13.694	6.042	59,4	24,5	1,2	2,7	224	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	stabile größere Kleinstadt
Kelkheim (Taunus), Stadt	27.982	13.475	53,0	28,2	2,0	2,8	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Mittelstadt
Kriftel	10.575	4.921	54,2	32,3	4,7	1,9	338	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende größere Kleinstadt
Lampertheim, Stadt	31.358	15.196	57,6	27,7	9'0	3,1	206	6,00 bis unt. 7,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende Mittelstadt
Langen (Hessen), Stadt	35.644	16.897	38,9	30,2	1,1	2,5	361	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Langenselbold, Stadt	13.491	6.437	57,5	24,7	2,5	3,2	158	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende größere Kleinstadt
Lorsch, Karolingerstadt	12.991	5.950	8'09	25,3	1,5	2,4	206	6,00 bis unt. 7,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende größere Kleinstadt
Mühlheim am Main, Stadt	27.206	13.448	43,7	27,9	10,6	2,8	361	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Münster	14.055	6.277	9,65	22,3	2,4	3,3	224	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Nauheim	10.103	5.009	58,9	29,9	0,1	2,9	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Neu-Anspach, Stadt	14.642	6.410	64,6	23,4	2,2	2,7	369	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	stabile größere Kleinstadt
Neu-Isenburg, Stadt	35.428	16.671	32,2	35,8	16,3	2,4	361	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Nidderau, Stadt	19.949	8.894	65,4	21,3	1,3	2,9	158	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Obertshausen, Stadt	23.859	11.475	43,2	34,4	3,8	2,5	361	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	schrumpfende Mittelstadt
Oberursel (Taunus), Stadt	44.500	22.126	43,2	33,7	0,5	2,5	369	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	wachsende Mittelstadt
Raunheim, Stadt	14.766	6.268	48,5	25,0	0,2	2,2	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Riedstadt, Stadt	21.800	9.596	67,9	23,4	0,1	2,7	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Rodenbach	11.103	5.272	64,3	27,7	1,2	2,4	158	6,00 bis unt. 7,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Rodgau, Stadt	42.895	20.107	52,6	33,0	1,1	3,2	361	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	stabile Mittelstadt
Schöneck	11.698	5.509	61,5	21,0	8,0	2,9	158	6,00 bis unt. 7,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Seligenstadt, Stadt	20.254	9.700	53,2	25,0	2,2	2,6	361	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende Mittelstadt
Trebur	13.068	950.9	60,1	26,4	0,6	2,7	241	7,00 bis unt. 8,00	2,0 bis unt. 4,0	wachsende größere Kleinstadt
Usingen, Stadt	13.464	6.264	8'65	21,5	4,5	3,2	369	8,00 bis unt. 9,00	0,5 bis unt. 2,0	schrumpfende größere Kleinst.

Tabelle B: 27 Kommunen, die für eine Einführung der Kappungsgrenze infrage kommen.

Datenquelle: Entsprechend Tabelle A.

Aktiver Staat statt »Magerstaat«

Ein Umsteuern der deutschen und hessischen Finanzpolitik ist nötig

Kai Eicker-Wolf/Achim Truger

1 Einleitung

Die öffentlichen Haushalte stehen seit vielen Jahren im Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Debatten. Auf der einen Seite wird von Politikerinnen und Politikern bei passenden Gelegenheiten gerne gefordert, die Bildungsausgaben oder die staatlichen Investitionen zu erhöhen. Auf der anderen Seite behaupten dieselben Personen, dass der Staat in Deutschland lange über seine Verhältnisse gelebt habe, und der Gürtel deshalb enger geschnallt werden müsse.

Faktisch stehen die Haushalte auf allen Gebietskörperschaftsebenen trotz der konjunkturbedingt deutlich verbesserten Einnahmesituation weiterhin unter dem Zwang, über Ausgabenkürzungen und Einsparungen zu konsolidieren – dies hängt mit der im Sommer 2009 erfolgten Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz sowie den massiven Steuersenkungen ab dem Jahr 2001 zusammen. Die Schuldenbremse schreibt den Bundesländern den Abbau der so genannten strukturellen Verschuldung bis zum Jahr 2020 vor.

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt, des hessischen Landeshaushalts und der Kommunalfinanzen in Hessen seit der Jahrtausendwende sowie die Anforderungen an die Ausgestaltung der Finanzpolitik in den kommenden Jahren sind Gegenstand dieses Kapitels. Kommt es nicht zu einem Umsteuern in der deutschen und hessischen Steuer- und Finanzpolitik, dann ist ein weiterer schleichender Entstaatlichungsprozess mit immer geringeren Gestaltungsmöglichkeiten und einer immer geringeren Qualität der öffentlichen Infrastruktur, der öffentlichen Güter und Dienstleistungen vorgezeichnet, wenn nicht ein – sehr unwahrscheinliches – lang anhaltendes Konjunkturwunder genug Geld in die öffentlichen Kassen spült.

258

Im folgenden Kapitel 2 wird zunächst ein internationaler Vergleich der gesamtstaatlichen Ausgabenpolitik vorgenommen und die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland herausgearbeitet, um auf dieser Grundlage im Kapitel 3 die Haushaltsentwicklung in Hessen zu analysieren. Hier wird dann unter anderem gezeigt, dass das Problem der Haushaltspolitik in Hessen nicht in einer zu expansiven Ausgabenentwicklung zu sehen ist. Vielmehr haben steuerreformbedingte Einnahmeausfälle seit dem Jahr 2001 ihre Spuren auch in der hessischen Landes- und der Kommunalfinanzentwicklung hinterlassen. Im abschließenden Kapitel 4 erfolgt schließlich eine kurze Bewertung der haushaltspolitischen Vorhaben im aktuell gültigen Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen. Außerdem werden hier die Grundlagen für einen steuer- und haushaltspolitischen Reformvorschlag diskutiert.

2 Strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte in Deutschland als Folge von Steuersenkungen

In Deutschland ist die These weit verbreitet, dass die öffentliche Hand »über ihre Verhältnisse« gelebt habe. Meist wird im gleichen Atemzug unterstellt, dass dies auf eine zu expansive Entwicklung der staatlichen Ausgaben zurückzuführen sei. Diesem Problem müsse mit Leistungsund Ausgabenkürzungen begegnet werden, um so zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt zu kommen. Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass diese oder ähnliche Behauptungen jeder Grundlage entbehren.

Seit dem Jahr 2001 ist die gesamtstaatliche Einnahmenquote (Einnahmen im Verhältnis zum BIP) drastisch eingebrochen, was zu einem Anstieg des Budgetdefizits führte. Die Ausgabenquote (Ausgaben im Verhältnis zum BIP), die auch als Staatsquote bezeichnet wird, ist ab dem Jahr 2003 noch weitaus stärker eingebrochen. Das heißt, der Staat hat ganz offensichtlich zum Zweck der Haushaltskonsolidierung seine Ansprüche an das Bruttoinlandsprodukt (BIP) deutlich und – abgesehen von der kurzen Phase der Konjunkturpakete in den Jahren 2009 und 2010 – dauerhaft um gut drei Prozentpunkte von etwa 48 Prozent

seit Anfang der 1990er Jahre auf nur noch 44 bis 45 Prozent seit dem Jahr 2005 abgesenkt (Abbildung 1).

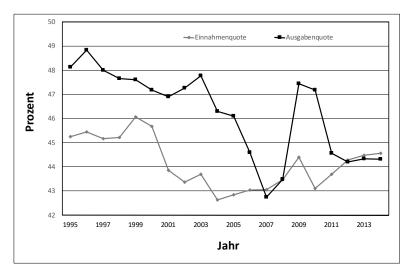


Abbildung 1: Gesamtstaatliche Einnahmen und Ausgaben* in Relation zum BIP 1995 bis 2014

* Ausgaben 1995 und 2000 bereinigt um Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (insgesamt 119,6 Milliarden Euro) bzw. Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Milliarden Euro).

Quelle: Europäische Kommission, eigene Berechnungen

Auch eine Betrachtung der staatlichen Ausgaben*entwicklung* spricht gegen die These von einer übermäßigen Ausgabenexpansion, da Deutschland in den zehn Jahren vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise extrem zurückhaltend agiert hat (Eicker-Wolf/Truger 2014). Dies hat dazu geführt, dass die deutsche Staatsquote (inklusive Sozialversicherungen) im internationalen Vergleich relativ niedrig ausfällt (Abbildung 2).¹

¹ Zur ausgabenseitigen Konsolidierung der öffentlichen Hand siehe auch Rietzler u.a. (2014: 12 f.).

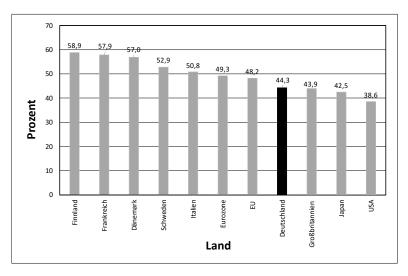


Abbildung 2: Ausgewählte Staatsquoten im Jahr 2014 im internationalen Vergleich

Quelle: Europäische Kommission

Die restriktive staatliche Haushaltspolitik in Deutschland schlägt sich auch in der Entwicklung der öffentlichen Beschäftigung nieder. In den meisten anderen entwickelten Industrieländern und insbesondere in Skandinavien ist der Staat ein wesentlich bedeutenderer Arbeitgeber als in Deutschland: Während nach Zahlen der International Labour Organization (ILO), die in einer breiten Abgrenzung auch Sozialversicherungen und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete und von der öffentlichen Hand finanzierte Institutionen zum Staat zählt, in den nordischen Ländern jeder dritte bis vierte Erwerbstätige in öffentlicher Beschäftigung arbeitet, sind dies in Deutschland nur rund 15 Prozent (Abbildung 3). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die skandinavischen Länder im Vergleich zu Deutschland hinsichtlich vieler Indikatoren ein klar überlegenes Modell wirtschaftlicher Entwicklung aufweisen: die Qualität der Arbeit ist höher, die Einkommensungleichheit geringer, der Niedriglohnsektor verhältnismäßig klein, und sie gehören zu den führenden Bildungsnationen.²

² Zur Bedeutung des Staates als Arbeitgeber in den skandinavischen Ländern und generell zum Sozialmodell der nordischen Länder Heintze (2010, 2014a und 2014b).

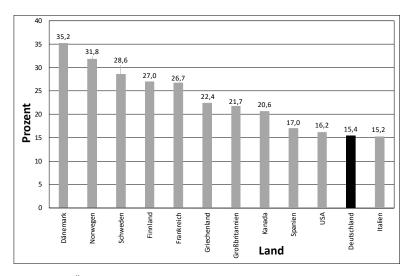


Abbildung 3: Öffentliche Beschäftigung im Jahr 2010*
*in Prozent der Gesamtbeschäftigung; Frankreich 2006, Griechenland 2008, Finnland 2011.

Quelle: ILO, eigene Berechnung.

Mit Blick auf das Wirtschaftswachstum sind vor allem zwei Bereiche der staatlichen Ausgaben von besonderem Interesse: die öffentlichen Investitionen sowie die Ausgaben für Erziehung und Bildung – auf letztere geht der Beitrag von Eicker-Wolf/Quaißer in diesem Buch ausführlich ein.

Es ist allgemein anerkannt, dass die öffentliche Hand einen Teil ihrer Einnahmen für Investitionen ausgeben muss, um in angemessenem Umfang die öffentliche Infrastruktur (Straßen, Bildungseinrichtungen, Wasserver- und Abwasserentsorgung etc.) für die privaten Haushalte und den Unternehmenssektor zur Verfügung zu stellen. Dabei ist die staatliche Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für private Wirtschaftsaktivitäten. Aus Unternehmensperspektive weist die öffentliche Infrastruktur eine Vorleistungs- bzw. Komplementärfunktion auf: Sie erhöht das unternehmerische Produktionspotential und senkt die Produktionskosten. Fallen die staatlichen Investitionen zu gering aus, wird sich dies langfristig negativ auf das Wirtschaftswachstum in dem entsprechenden Wirtschaftsraum auswirken.

Gerade im Bildungsbereich können zu geringe öffentliche Investitionen negative Auswirkungen haben. Ist etwa das Lernumfeld von

Kindern, also in erster Linie in Schulen und Kindertageseinrichtungen, schlecht, beeinträchtigt dies die Leistung der Schüler und die Effektivität des Unterrichts; zu nennen sind z.B. der Zuschnitt von Klassenräumen, der Lärmpegel, die Beleuchtung, die Akustik usw. Zu bedenken ist ferner, dass unterlassene Investitionen gravierende Umweltprobleme und damit auch Kosten hervorrufen können. Ein Beispiel ist die Abwasserkanalisation, bei der undichte Leitungssysteme etwa zur Verunreinigung des Grundwassers führen können. Bedacht werden muss in Bezug auf die öffentliche Investitionstätigkeit, dass gerade mit Blick auf die zwischenzeitliche Unterlassung von Ersatzinvestitionen – wenn etwa Schäden bei Straßen nicht rechtzeitig beseitigt werden – die Kosten im Laufe der Zeit progressiv steigen (Reidenbach u.a. 2008: 76 ff.).

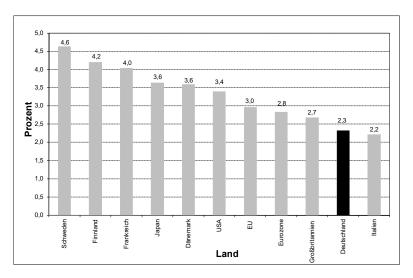


Abbildung 4: Staatliche Investitionen in Prozent des BIP im Jahr 2014 in ausgewählten Ländern

Quelle: Europäische Kommission.

In Deutschland entwickeln sich die öffentlichen Investitionen seit Beginn der 1970er Jahre im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt rückläufig. Hierbei handelt es sich zwar um einen allgemeinen internationalen Trend, aber im Vergleich mit wichtigen anderen Industrienationen war der Rückgang in Deutschland wesentlich stärker ausgeprägt. Im Jahr

2014 weist die deutsche staatliche Investitionsquote mit nur 2,3 Prozent des BIP einen sehr niedrigen Wert auf (Abbildung 4), während in der EU ein Durchschnitt von immerhin drei Prozent des BIP erreicht wird; in Schweden liegt sie bei 4,6 Prozent. Die Nettoinvestitionen (Bruttoinvestitionen minus Abschreibungen) des Staates sind (von den Jahren 2009 bis 2011 abgesehen) seit dem Jahr 2003 in Deutschland negativ; der öffentliche Nettokapitalstock ist deutlich geschrumpft.³

Ein wesentlicher Grund für diesen Rückgang und die international unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in Deutschland ist in deren Konsolidierungsbemühungen zu sehen: Kürzungen bei den öffentlichen Investitionen sind für die Gebietskörperschaften häufig das bevorzugte Mittel, um die Ausgabentätigkeit zu beschränken. Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke einfach den EU-Durchschnitt zugrunde, so ergäbe sich bei den klassischen Investitionen in Beton eine Differenz von 0,7 Prozent des BIP oder rund 20 Milliarden Euro.

Besonders auffällig ist in Deutschland die negative Entwicklung der Investitionen auf der kommunalen Ebene. Genau wie in Deutschland insgesamt ist auch auf dieser Gebietskörperschaftsebene, die aktuell noch immer rund 50 Prozent der Bruttoinvestitionen tätigt, ein beträchtlicher Rückgang zu verzeichnen. Im Falle von finanziellen Engpässen schränken die Kommunen ihre Investitionen ein, da diese Ausgabenkategorie im Gegensatz zu anderen Bereichen vergleichsweise flexibel erhöht und gesenkt werden kann (Zimmermann 2009: 84 f.). Im starken Rückgang der kommunalen Investitionen kommt daher die prekäre finanzielle Situation der Kommunen zum Ausdruck.

Nach dem neuen Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene in Deutschland auf 132 Milliarden Euro (KfW-Research 2015). Am größten ist der Investitionsstau im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit gut 34 Milliarden Euro, dicht gefolgt vom Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) mit fast 32 Milliarden Euro.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang auch die Studie des *Deutschen Instituts für Urbanistik* (Difu) zu Zustand und Erneuerungsbedarf der kommunalen Straßenbrücken (Arndt u.a. 2013). Für alle Flächen-

³ Dazu ausführlich Rietzler (2014).

länder ermittelt das Difu vorsichtig geschätzt einen Mittelbedarf für den Ersatzneubau von kommunalen Straßenbrücken in Höhe von 10,7 Milliarden Euro bis zum Jahr 2030; dies entspricht einem jährlichen Betrag in Höhe von 630 Millionen Euro. Hinzu kommen laut Difu-Schätzungen für den Teilersatzneubau weitere 300 Millionen Euro pro Jahr, so dass von einem Gesamtinvestitionsbedarf in Höhe von rund einer Milliarde Euro pro Jahr auszugehen ist. Nach Einschätzung der Difu-Autorinnen und -Autoren ist anzunehmen, dass sich pro Jahr ein Investitionsdefizit in Höhe von rund 50 Prozent ergeben wird – mit fatalen Folgen:

»Nur etwas mehr als die Hälfte der Brücken mit Ersatzneubaubedarf wird bis zum Jahr 2030 auch wirklich ersetzt, was grob geschätzt ein jährliches Investitionsdefizit von 500 Millionen im Ersatzneubau bedeutet. Offenbar reichen die geplanten Investitionsmittel nicht zur vollständigen Deckung des Ersatzneubaubedarfes aus. Dringende Investitionen werden weiter aufgeschoben. Unterlassener Ersatzneubau führt kurzfristig zu erhöhten Instandsetzungsausgaben, aber mittelfristig zu Verkehrseinschränkungen. Die Ausweichverkehre, die durch dann notwendige Brückensperrungen entstehen, haben teilweise erhebliche negative Folgen auf andere kommunale Straßenbrücken (z.B. verursacht die Sperrung der Leverkusener Autobahnbrücke die dreifache Verkehrsbelastung der Mühlheimer Brücke in Köln).« (ebd.: 13)

Angesichts der dargestellten, sehr zurückhaltenden staatlichen Ausgabenentwicklung und des beschriebenen Investitionsstaus stellt sich natürlich die Frage, warum bei den öffentlichen Haushalten in Deutschland ein permanenter Konsolidierungsdruck zu bestehen scheint, und warum selbst in konjunkturell guten Jahren keine nennenswerten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten ausgewiesen wurden.

Die Antwort auf diese Frage liefert ein Blick auf die Einnahmenentwicklung und hier insbesondere auf die Auswirkungen der Steuerpolitik – dabei wird hier in Anschluss an und in Fortschreibung von Truger u.a. (2007) auf die steuerreformbedingten Ausfälle seit 1998 eingegangen, die durch die Steuerpolitik seit Antritt von Gerhard Schröder als Bundeskanzler verursacht worden sind. Erhebliche Steuerausfälle haben die Steuerrechtsänderungen der rot-grünen Bundesregierung zur Folge gehabt, dies gilt vor allem für die *Steuerreform 2000*. Diese sollte als zentrales wachstums- und beschäftigungspolitisches Instrument fungieren – tatsächlich aber hat sie zu erheblichen Steuerausfällen geführt,

ohne dass dies erkennbar positiv auf das Konjunkturgeschehen gewirkt hätte. Besonders von ihr profitiert haben aufgrund des von 51 auf 42 Prozent abgesenkten Einkommensteuerspitzensatzes reiche Haushalte. Und auch der Unternehmenssektor ist sowohl durch die Einkommensteuersenkung als auch durch die Reform der Körperschaftsteuer kräftig entlastet worden, nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen um jährlich elf Milliarden Euro. In den Jahren 2001–2005 liegen die reformbedingten Einnahmenausfälle bei 24 und 43 Milliarden Euro (Abbildung 5), was gut einem bis zwei Prozent des BIP in diesen Jahren entspricht.

Unter der Großen Koalition hat die Steuerpolitik bis zum Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008 summa summarum einen anderen Kurs verfolgt: Zwar hat es auch in dieser Zeit zahlreiche steuerliche Entlastungen vor allem für den Unternehmenssektor gegeben. Zu denken ist hier insbesondere an die im Jahr 2007 verabschiedete und im Folgejahr in Kraft getretene Unternehmenssteuerreform 2008, die die Unternehmen um jährlich fünf Milliarden Euro entlastet hat. Insgesamt haben die in den Jahren 2006 und 2007 beschlossenen steuerpolitischen Maßnahmen die Haushaltslage jedoch verbessert, da Steuererhöhungen wie der Anstieg der Umsatzsteuer und der Versicherungssteuer zum 1. Januar 2007 und der Abbau von Steuervergünstigungen quantitativ dominiert haben. Wird die Wirkung der Steuerpolitik von Rot-Grün seit 1998 und von Schwarz-Rot in den Jahren 2006 und 2007 insgesamt betrachtet, dann sind trotz der einnahmeseitigen Konsolidierung durch die Große Koalition immer noch hohe steuerreformbedingte Ausfälle in der Größenordnung von jährlich gut 20 Milliarden Euro auszumachen. Durch die Steuersenkungen in den Konjunkturpaketen und im Ende 2009 auf den Weg gebrachten »Wachstumsbeschleunigungsgesetz« haben sich die steuerreformbedingten Einnahmenausfälle dann wieder deutlich erhöht.

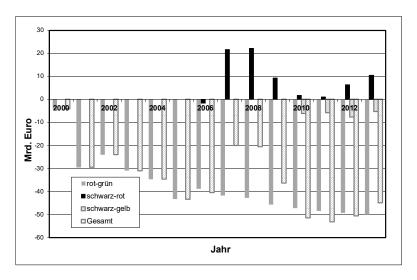


Abbildung 5: Die steuerreformbedingten Ausfälle aufgrund von Steuergesetzesänderungen auf den verschiedenen Gebietskörperschaftsebenen seit 1998 von 2000–2013

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

Abbildung 5 zeigt diese jährlichen, steuerreformbedingten Ausfälle. Insgesamt belaufen sich diese aktuell auf allen Gebietskörperschaftsebenen auf rund 45 Milliarden Euro pro Jahr. Seit der Jahrtausendwende summieren sich die Ausfälle bis einschließlich 2013 auf mittlerweile fast 500 Milliarden Euro.

3 Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der öffentlichen Haushalte in Hessen seit der Jahrtausendwende⁴

3.1 Die Finanzlage des Landes

Im Folgenden soll die Haushaltsentwicklung des Bundeslands Hessen einer genaueren Analyse unterzogen werden, und zwar für die Jahre 1994 bis 2014.

Im Kapitel 2 ist schon dargestellt worden, dass die Ausgabentätigkeit seit der Jahrtausendwende in Deutschland alles andere als expansiv ausgefallen ist. Vor diesem Hintergrund ist natürlich die Frage von Interesse, wie die Ausgabenentwicklung in den einzelnen Bundesländern aussieht, und wie Hessen im Ländervergleich dasteht. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Bundesländer in ihrer Gesamtheit genau wie Deutschland insgesamt sehr moderate *nominale* Ausgabenanstiege aufweisen, und dass Hessen mit einem Wert von 2,0 Prozent unter dem Durchschnittswert der westdeutschen Flächenländer (2,4 Prozent) liegt. Dabei ist zu bedenken, dass es sich um nominale Werte handelt, und dass die Jahre der jüngsten Weltwirtschaftskrise – und damit z.B. im Falle von Bayern die Kosten für die Rettung der BayernLB – enthalten sind.

	Einnahmenanstieg	Ausgabenanstieg
Bundesland	2000–2014	2000–2014
Baden-Württemberg	2,7	2,5
Bayern	3,2	3,2
Berlin	1,9	0,7
Brandenburg	0,9	0,4
Bremen	1,1	1,5
Hamburg	2,2	1,4
Hessen	1,9	2,0
Mecklenburg-		
Vorpommern	0,6	0,0
Niedersachsen	2,2	2,0

⁴ Ausführliche Darstellungen zur Situation der Landes- und Kommunalfinanzen in Hessen liefern Eicker-Wolf/Truger (2012, 2013a, 2013b und 2015). Die Ausführungen in diesem Kapitel beruhen auf diesen Publikationen.

Bundesland	Einnahmenanstieg 2000–2014	Ausgabenanstieg 2000–2014
Nordrhein-Westfalen	2,2	2,2
Rheinland-Pfalz	2,2	2,2
Saarland	0,4	1,3
Sachsen	1,0	0,6
Sachsen-Anhalt	0,2	-0,3
Schleswig-Holstein	2,1	1,9
Thüringen	0,2	-0,6
Bundesländer insgesamt	2,1	1,8
Bundesländer West		
(Flächenländer)	2,5	2,4
Bundesländer Ost	0,6	0,1

Tabelle 1: Jahresdurchschnittliche Wachstumsraten (in Prozent) der Staatsausgaben in den Bundesländern 2001–2014

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

In Abbildung 6 ist die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben im Hessischen Landeshaushalt dargestellt, in Abbildung 7 die des Finanzierungssaldos. Die Ausgaben sind auch abzüglich des Länderfinanzausgleichs (LFA) und abzüglich der Zuweisungen an die Kommunen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) abgebildet. Da die Zahlungen Hessens in den LFA vergleichsweise stark und für das Land kaum vorhersehbar schwanken, sind insbesondere die Ausgaben ohne die Zahlungen in den LFA und an die Kommunen von Relevanz. Bei den Ausgaben ist so ein moderat steigender Trend erkennbar, wobei insbesondere die restriktive Ausgabenentwicklung in den Jahren 2003–2005 ins Auge fällt.

Die Einnahmen fallen nach 2000 und stagnieren vom Jahr 2002 an bis 2005, um dann aufgrund konjunkturell bedingt höherer Steuereinnahmen zu steigen. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise fallen die Steuerund damit die Gesamteinnahmen wieder deutlich, und das Defizit im Landeshaushalt steigt im Jahr 2009 stark an, um sich in den darauffolgenden Jahren wieder zu verringern. Insgesamt zeigen die Verläufe der Kurven in Abbildung 6, dass die Entwicklung des Finanzierungssaldos wesentlich von der Einnahmen-, und hier insbesondere von der Steuerentwicklung verursacht worden ist, während die Ausgabenentwicklung sich moderat und unauffällig darstellte.

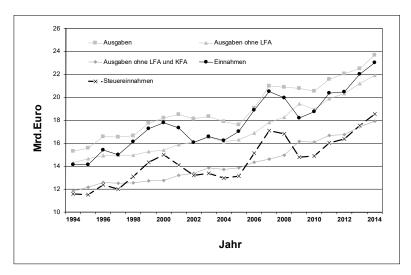


Abbildung 6: Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Landeshaushalt Hessen 1994–2014

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

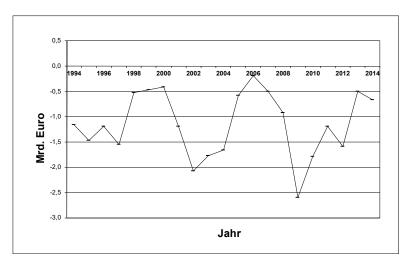


Abbildung 7: Der Finanzierungssaldo im Landeshaushalt Hessen 1994–2014

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, eigene Berechnung.

270

Mit Blick auf die Abbildung 6 muss bedacht werden, dass es sich um nominale – also nicht preisbereinigte – Werte handelt. Wie zurückhaltend die Haushaltspolitik in Hessen seit Mitte der 1990er Jahre ausfällt, zeigt die Entwicklung der Staatsquote, in Abbildung 8:⁵ Die Staatsquote der selbstverbrauchten Ausgaben (Ausgaben – LFA – KFA) ist ausgehend vom Wert des Jahres 1996 zunächst rückläufig. Sie ist erst ausgehend vom Konjunkturschock der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise leicht gestiegen. Danach stagnierte sie.

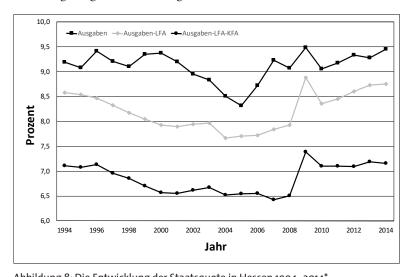


Abbildung 8: Die Entwicklung der Staatsquote in Hessen 1994–2014*

* Ausgaben des Landes in Prozent des BIP. BIP von 1994–1999 geschätzt.

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung.

3.2 Die Finanzlage der Kommunen

In Anknüpfung an den letzten Kommunalfinanzbericht von ver.di Hessen (Eicker-Wolf/Truger 2013b) wird im Folgenden die hessische Kommunalfinanzentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre dargestellt.

⁵ Die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESA 2010) geht rückwirkend auf Länderebene bislang nur bis 2000. Daher wurde das hessische BIP von 1994 bis 1999 durch Rückrechnung mittels der alten Wachstumsraten auf das revidierte BIP im Jahr 2000 ermittelt.

Die Ausgabenentwicklung der hessischen Kommunen fällt im langfristigen Trend recht moderat aus (Abbildung 9): Der jahresdurchschnittliche Anstieg seit dem Jahr 1994 lag bei lediglich 1,7 Prozent. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Ausgabentätigkeit im Zeitraum 1995 bis 1999 besonders restriktiv war.

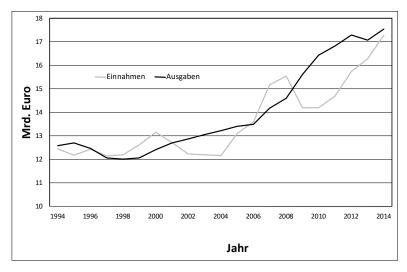


Abbildung 9: Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Hessen 1994–2014

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt

Im Zuge der Weltwirtschaftskrise hat sich in Hessen ein großes Defizit herausgebildet, das auch im Aufschwung in den Jahren 2010 ff. im Bundesländervergleich sehr groß gewesen ist (Abbildung 10).⁶ In diesem Zusammenhang muss beachtet werden, dass das Sonderinvestitionsprogramm des Landes Hessen zusammen mit den auf Hessen entfallenden Mitteln aus dem Konjunkturprogramm II des Bundes den Kommunen über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) zugeleitet worden ist. Aus buchungstechnischen Gründen wird dieser Mittelzufluss aber bei den bereinigten Einnahmen der Kommunen nicht erfasst, während die durch die Konjunkturfördermittel finanzierten Investitionen in den bereinigten Ausgaben

⁶ Hessen weist im Vergleich der Flächenländer seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise besonders hohe Defizite bzw. Defizite pro Kopf aus.

272

enthalten sind – dadurch wird für Hessen in den Jahren 2009–2011 aus buchungstechnischen Gründen ein zu hohes Defizit ausgewiesen (Eicker-Wolf/ Truger 2013b: 6 ff.). Allerdings fallen die hessischen Defizite auch unter Berücksichtigung der Konjunkturfördermittel auf der Einnahmenseite – und dies gilt auch für Pro-Kopf-Werte – in den Jahren 2009 bis 2011 im Bundesländervergleich hoch aus (Bundesministerium der Finanzen 2015: 6 f.).

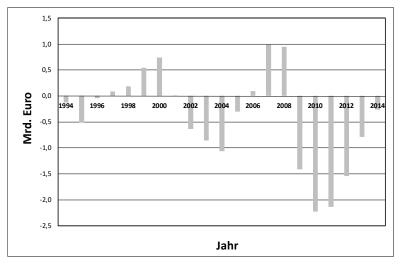


Abbildung 10: Entwicklung des kommunalen Finanzierungssaldos in Hessen 1994–2014

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt.

Die im Trend rückläufige Ausgabenquote der Kommunen – d.h. das Verhältnis von Ausgaben zum hessischen BIP – belegt, dass die hessischen Städte, Landkreise und Gemeinden in den Jahren vor der internationalen Finanz- und Weltwirtschaftskrise keinen expansiven Kurs verfolgt haben (Abbildung 11). Vor allem in den Jahren vor der Jahrtausendwende ist die Ausgabenquote deutlich gefallen, dann stagniert sie bis zum Jahr 2008. Danach ist ein deutlicher Anstieg auszumachen, der vor allem durch den Einbruch des hessischen BIP im Zuge der Weltwirtschaftskrise und den Anstieg der Investitionsausgaben durch den Zufluss von Konjunkturfördermitteln zu erklären ist. In den Jahren 2013 und 2014 ist sie wieder deutlich gefallen.

Die Einnahmequote der hessischen Kommunen ist seit Mitte der 1990er Jahre ebenfalls gesunken – allerdings kommt der Rückgang im Gegensatz zur Ausgabenquote hier erst im Jahr 2004 zum Stillstand. Nach einem Anstieg der Einnahmenquote sinkt diese aufgrund des Konjunktureinbruchs im Jahr 2008 wieder – eine Erholung erfolgt nach 2011.

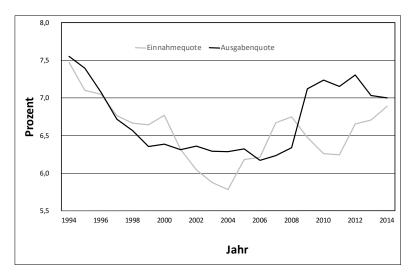


Abbildung 11: Kommunale Einnahmen- und Ausgabenquote (»Staatsquote«) der Kommunen in Hessen 1994–2014*

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Die finanzielle Situation ist bekanntlich in vielen Kommunen in Deutschland angespannt. Dies verdeutlichen vor allem die Entwicklung der kommunalen Investitionen und der Anstieg der Kassenkredite. Diese beiden Indikatoren zeigen für Hessen, dass die Lage hier überdurchschnittlich schlecht ist – zunächst wollen wir uns den Investitionen zuwenden.

In Hessen sind die kommunalen Investitionen ausgehend von einem Wert in Höhe von 1,9 Milliarden Euro im Jahr 1994 relativ kontinuierlich auf einen Wert von 1,5 Milliarden Euro im Jahr 2005 gesunken (Abbildung 12). Danach haben sich die Investitionen – wohl aufgrund der konjunkturbedingt besseren Einnahmenentwicklung – etwas erholt.

^{*}Ausgaben in Prozent des hessischen BIP, BIP von 1994–1999 geschätzt.

274

Ein deutlich höheres Investitionsvolumen ist dann durch die Konjunkturfördermittel in den Jahren 2009 bis 2011 auszumachen. Ab 2012 sind die Investitionen allerdings sehr stark eingebrochen und liegen im Jahr 2014 mit nur noch gut 1,5 Milliarden Euro nominal (!) auf dem niedrigsten Wert seit Mitte der 1990er Jahre.

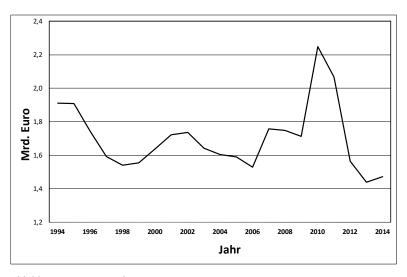


Abbildung 12: Kommunale Investitionen in Hessen 1994–2014

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Wie stark der Rückgang der hessischen kommunalen Investitionen allein seit der Jahrtausendwende ausfällt, verdeutlicht die Entwicklung der Investitionsquote (Abbildung 13): Ihr Wert hat sich von fast 1,2 Prozent im Jahr 1994 auf aktuell nur noch knapp 0,6 Prozent halbiert.

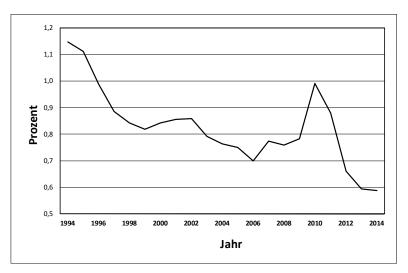


Abbildung 13: Kommunale Investitionsquote in Hessen 1994-2014*

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt und Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Auf welch ein niedriges Niveau die kommunalen Investitionen in Hessen gesunken sind, wird durch einen Pro-Kopf-Vergleich der Bundesländer deutlich (Abbildung 14): Hessen liegt mit einem Wert in Höhe von 243,- Euro deutlich unter dem westdeutschen Durchschnittswert (303,- Euro), und nur fünf Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) weisen einen noch geringeren Wert auf.

^{*}Investitionen in Prozent des hessischen BIP, BIP von 1994–1999 geschätzt.



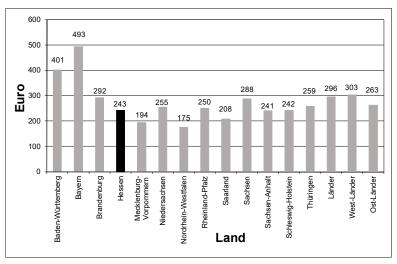


Abbildung 14: Sachinvestitionen der Kommunen je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2014

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Erstaunlicherweise spielt die schwache Investitionstätigkeit der Kommunen in den politischen Debatten um die Finanzlage der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise so gut wie keine Rolle. So befasst sich etwa der Kommunalbericht 2013 des Hessischen Rechnungshofs (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2013) überhaupt nicht mit diesem Thema, und im aktuellen Kommunalbericht 2014 (Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs 2014) wird der Investitionsstau der hessischen Kommunen heruntergespielt. Dabei vertritt der Rechnungshof die These, dass die extrem schwache Investitionstätigkeit im Jahr 2013 Folge des Sonderinvestitionsprogramms des Landes sei – die Kommunen hätten aufgrund des Programms Investitionen vorgezogen (ebd.: 35). Tatsächlich kann angesichts des schon vor der Weltwirtschaftskrise bestehenden Investitionsstaus höchstens von nachholenden Investitionen gesprochen werden.

Damit kommen wir zu den Kassenkrediten. Vor allem ein deutlicher und dauerhafter Anstieg dieser Kredite ist ein klares Indiz für eine schwierige kommunale Finanzsituation. Kassenkredite sollten im Gegensatz zur langfristigen Kreditaufnahme eigentlich nur der Überbrückung kurzfristiger finanzieller Engpässe dienen, sie haben sich aber mittlerweile zu einem Dauerfinanzierungsinstrument entwickelt. Kas-

senkredite sind ein besonders wichtiger Indikator für die Haushaltslage der Gemeindeebene, da sie bei defizitären Kommunen anfallen, während der Finanzierungssaldo Überschüsse und Defizite der einzelnen Kommunen miteinander verrechnet (Geiger 2011: 55). Dieser Sachverhalt lässt sich für Hessen verdeutlichen (Abbildung 15): Das Volumen der Kassenkredite hat sich von 2002 bis 2006 mehr als verdreifacht und verharrte bis zur globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf dem erreichten Niveau von über drei Milliarden Euro. Dagegen war das Volumen der Kreditmarktschulden im selben Zeitraum sogar leicht rückläufig. In den Jahren 2009 bis 2012 haben sich die Kassenkredite dann nochmals auf einen Wert von 7,5 Milliarden Euro mehr als verdoppelt. In Deutschland – und hier ist Westdeutschland bestimmend – ist ein ganz ähnlicher Trend wie in Hessen auszumachen. In den Jahren 2013 und 2014 ist das Kassenkreditvolumen auf zuletzt 6,4 Milliarden Euro gefallen – für diese auf den ersten Blick positive Entwicklung ist allerdings der so genannte Kommunale Schutzschirm verantwortlich.

Im Jahr 2012 hat der hessische Landtag das Schutzschirmgesetz verabschiedet und damit beschlossen, über die WIBank Kassenkredite und Kreditmarktschulden der Kommunen in Höhe von 2,8 Milliarden Euro abzulösen. ⁷ Die Refinanzierung erfolgt auf dem Finanzmarkt, der Zeitraum der Refinanzierung beträgt bis zu 30 Jahre. Das Land zahlt über diesen Zeitraum der WIBank die für die Refinanzierung zu leistenden Beträge. Zudem wird das Land eine Zinsverbilligung von bis zu 434 Millionen Euro gewähren.

Im Jahr 2013 ist bereits der größte Teil der Altschuldenübernahme der konsolidierungsbedürftigen Kommunen erfolgt: Insgesamt hat die WI-Bank fast zwei Milliarden Euro an Altschulden übernommen. Auf Anfrage per E-Mail hat das Hessische Finanzministerium am 28. Mai 2014 die Auskunft erteilt, dass genaue Angaben zur Verteilung dieses Betrags auf Kassenkredite und Kreditmarktschulden nicht gemacht werden können, aber von einer Verteilung von einem Drittel Kreditmarktschulden zu zwei Dritteln Kassenkredite auszugehen sei. Ohne diese Entlastungen durch den Kommunalen Schutzschirm lägen die Kassenkredite am aktuellen Rand leicht über dem ausgewiesenen Höchstwert des Jahres 2012.

⁷ Zum Kommunalen Schutzschirm siehe Hessisches Ministerium der Finanzen (2014). Eine ausführliche und kritische Auseinandersetzung ist zu finden in Eicker-Wolf/Truger (2013b: 23 ff.).

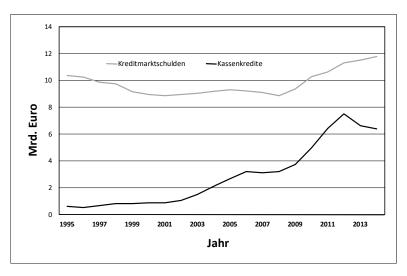


Abbildung 15: Die Entwicklung der Kreditmarktschulden und der Kassenkredite in Hessen 1995–2014

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt

Trotz der Entlastung durch den Kommunalen Schutzschirm weist Hessen mit 1.081 Euro im Ländervergleich nach wie vor einen relativ hohen Pro-Kopf-Wert auf und liegt – wie in den Vorjahren – mit großem Abstand zum nächsten Land auf dem vierten Platz (Abbildung 16). Nur in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland liegen die Pro-Kopf-Werte noch höher. Angesichts dessen ist zu hinterfragen, ob die Entlastung in angemessener Höhe erfolgt ist.

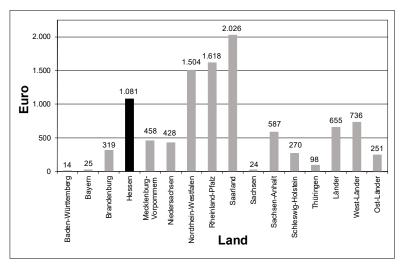


Abbildung 16: Kassenkredite der Kommunen je Einwohner in den Flächenländern im Jahr 2014

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Die Ausgabenentwicklung der hessischen Kommunen fällt wie dargestellt im langfristigen Mittel mit Wachstumsraten in Höhe von weniger als zwei Prozent seit Mitte der 1990er Jahre sehr moderat aus. Zwar sind die Ausgaben insbesondere im Zuge der Weltwirtschaftskrise mit mehr als fünf Prozent überdurchschnittlich gestiegen – diese Entwicklung ist aufgrund ihrer antizyklischen Wirkung allerdings zu begrüßen, und sie ist durch die Konjunkturfördermaßnahmen auch angestrebt worden. Ab 2011 ist das Ausgabenwachstum jedoch wieder auf Werte unter drei Prozent gesunken. Allein schon diese Zahlen belegen, dass von einer expansiven Ausgabenpolitik der Kommunen nicht gesprochen werden kann.

Die Ursachen für die problematische Finanzlage der kommunalen Ebene sind dann auch folgerichtig nicht auf der Ausgaben-, sondern auf der Einnahmenseite zu suchen. Hierbei sind mit Blick auf Hessen zwei Sachverhalte zu berücksichtigen.

Zum einen fällt die Einnahme*entwicklung* in Hessen mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise recht schwach aus: Der massive Konjunktureinbruch lässt das Steueraufkommen der hessischen Kommunen im Jahr 2009 besonders stark sinken, und danach bleibt die Zunahme des Steueraufkommens bis einschließlich 2013 im Jahresdurchschnitt

deutlich hinter der Entwicklung der Steueraufkommens der Kommunalen Ebene in Deutschland insgesamt zurück. Die Ursache hierfür dürfte wiederum in der im Ländervergleich äußerst schwachen Entwicklung der hessischen Wirtschaftsleistung zu suchen sein.

Zum anderen muss bedacht werden, dass die hessische Landesregierung den Kommunen ab dem Jahr 2011 rund 350 Millionen Euro durch Kürzungen bei den Landeszuweisungen gestrichen hat - eine Maßnahme, die von Seiten der Kommunen heftig kritisiert wurde und deren Begründung durch die Landesregierung nicht überzeugend gewesen ist (Eicker-Wolf/Truger 2013b: 23 ff.). Im Mai 2014 hat der Hessische Staatsgerichthof die Kürzungen des Landes dann tatsächlich für rechtswidrig erklärt. Geklagt hatte die Stadt Alsfeld: Die Gemeinden, so der Staatsgerichtshof, hätten einen - aus dem in der Landesverfassung verankerten kommunalen Selbstverwaltungsrecht – abgeleiteten Anspruch auf eine angemessene Finanzausstattung. Dieser Anspruch bestehe gegen das Land Hessen: Letzteres müsse die Kommunen in die Lage versetzen, Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu erfüllen. Das Land sei deshalb gegenüber den Kommunen verpflichtet, für eine entsprechende Finanzausstattung zu sorgen. Da das Land vor seinen ab dem Jahr 2011 beschlossenen Kürzungen keine Finanzbedarfsermittlung vorgenommen habe, verstoße diese Maßnahme gegen die Landesverfassung.8 Zwar kann die bestehende Regel zunächst noch in Kraft bleiben, bis zum Ausgleichsjahr 2016 hat der Staatsgerichtshof dem Gesetzgeber jedoch eine Neuregelung vorgeschrieben.

Über die beiden Punkte hinaus spielt für die Einnahmeschwäche der gesamten öffentlichen Hand die Steuerpolitik eine herausragende Rolle, auf die wir bereits mit Blick auf Deutschland insgesamt eingegangen sind. Im folgenden Abschnitt werden wir uns hiermit noch einmal mit Blick auf Hessen befassen.

⁸ Eine Zusammenfassung des Urteils ist zu finden in pwc (2014).

3.3 Auswirkungen der Steuerpolitik seit der Jahrtausendwende auf die öffentlichen Haushalte in Hessen

Im Abschnitt 3.2 sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle seit der Jahrtausendwende dargestellt worden. Auch für das Land und die Kommunen in Hessen lassen sich über den Anteil an den Landes- bzw. den Kommunalsteuern die entsprechenden Mindereinnahmen ermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Hessen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs⁹ zu den Geberländern gehört. In Abbildung 17 sind die steuerreformbedingten Einnahmeausfälle für den hessischen Landeshaushalt und die Kommunen seit dem Jahr 2000 dargestellt. Ohne die seit 1998 erfolgten Steuerrechtsänderungen hätte das Land aktuell nach Länderfinanzausgleich (LFA) und Kommunalem Finanzausgleich (KFA) pro Jahr rund 1,4 Milliarden Euro an Mehreinnahmen zur Verfügung. Ähnlich hoch sind die Ausfälle auf der kommunalen Ebene: Diese belaufen sich aktuell auf etwa 1,1 Milliarden Euro.

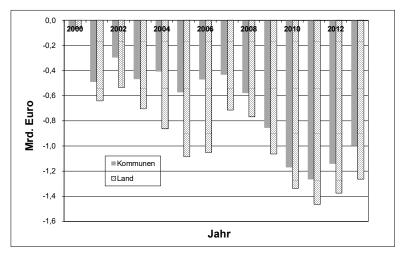


Abbildung 17: Steuerreformbedingte Einnahmeausfälle 2000–2013 im Landeshaushalt und in den kommunalen Haushalten in Hessen aufgrund von Steuerrechtsänderungen seit 1998

Quelle: IMK, eigene Berechnungen

⁹ Zur aktuellen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs z.B. Scherf (2010: 483 ff.).

4 Bewertung und Perspektiven vor dem Hintergrund des Schwarz-Grünen Koalitionsvertrags

Die Bildung einer Koalition aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen ist allgemein als große Überraschung aufgefasst worden. Vor dem Hintergrund der inhaltlichen Positionierungen der beiden Parteien in den zurückliegenden Jahren ist diese Konstellation allerdings wenig überraschend. Eine Annäherung von Union und Grünen ist dabei vor allem auf zwei zentralen Feldern entscheidend für die Regierungsbildung gewesen: der Bildungs- und der Haushaltspolitik. Erstere spielt insbesondere aufgrund der Zuständigkeit der Länder für den Schulbereich eine wichtige Rolle in jedem Landtagswahlkampf, und ein grundsätzlicher Konsens ist hier Voraussetzung für jede Regierungskoalition. Dieser Konsens bestand zwischen den beiden neuen Regierungsparteien in Hessen schon vor der Landtagswahl 2013: Beide waren sich darin einig, die Wahlmöglichkeit zwischen acht- oder neunjähriger Gymnasialzeit (G8 und G9) beizubehalten. Der Konsens in der Haushaltspolitik wurde durch die gemeinsam betriebene Verankerung der Schuldenbremse in die Hessische Landesverfassung manifestiert. Schon vor über vier Jahren war damit eine schwarz-grüne Regierungskoalition als mögliche Konstellation absehbar (Eicker-Wolf 2011).

Der schwarz-grüne Koalitionsvertrag ist angesichts der Verankerung der Schuldenbremse in der Hessischen Landesverfassung und dem dazugehörigen Ausführungsgesetz durch einen hohen Konsolidierungsdruck gekennzeichnet. Der Gestaltungsspielraum der Landespolitik ist extrem eingeschränkt (Eicker-Wolf/Truger 2013a).

Da das strukturelle Defizit im hessischen Landeshaushalt bis zum Ende dieses Jahrzehnts abgebaut werden muss, fallen die vorgesehenen Spar- und Kürzungsbeschlüsse entsprechend umfangreich aus. Die Hauptlast tragen dabei die Landesbeschäftigten: Zusätzlich zu den in der Mittelfristigen Finanzplanung sowieso schon vorgesehenen Stellenkürzungen in Höhe von 1.900 Stellen sollen laut Koalitionsvertrag weitere 1.800 Stellen entfallen. Auch die Höhe der Beamtenbesoldung wird über die gesamte Legislaturperiode festgelegt: Im Jahr 2015 soll die Besoldung der Beamtinnen und Beamten gar nicht angehoben werden, und ab 2016 dann nur noch um jeweils ein Prozent pro Jahr. Dieses Vorhaben wird je nach Höhe der Inflationsrate einen mehr oder weniger hohen Reallohnverlust für die 110.000 Beamtinnen und Beamten in

Hessen zur Folge haben. Dass Deutschland bei der Arbeitskosten- und Lohnentwicklung seit der Jahrtausendwende im öffentlichen Dienstleistungssektor in Europa weit hinten rangiert, ist bei den Koalitionsverhandlungen offensichtlich nicht relevant gewesen (Herzog-Stein u.a. 2014).

Weitere Einsparungen in Höhe von zunächst 50 Millionen Euro sind bei den freiwilligen Leistungen vorgesehen, und trotz gestiegener Studierendenzahlen sollen die Fördermittel für die Hochschulen gekürzt werden. Da eine Rückkehr in die Tarifgemeinschaft der Länder nicht vorgesehen ist, dürfte das Land darauf hoffen, auch für die Tarifbeschäftigten vergleichsweise niedrige Einkommenssteigerungen durchsetzen zu können.

Zwar ist der Schulbereich von Kürzungen ausgenommen, dies dürfte aber taktische Gründe haben: Kürzungen in diesem Bereich hätten den größten gesellschaftspolitischen Zündstoff für Proteste geliefert. Beschäftigungsabbau in anderen Bereichen, so offensichtliches Kalkül und Hoffnung der neuen Koalitionspartner, werden die Proteste gegen die Spar- und Kürzungspolitik leichter beherrschbar machen.

Ganz grundsätzlich ist - und dies ist zu Anfang ausführlich dargestellt worden - von einer erheblichen Unterfinanzierung der öffentlichen Hand in Deutschland auszugehen. Das ist in diesem Aufsatz für die öffentliche Infrastruktur gezeigt worden. Der größte Teil der öffentlichen Investitionen wird von den Kommunen getätigt; auch die Länder investieren etwas mehr als der Bund. Wie in Kapitel 3 ausführlich erörtert worden ist, befinden sich die öffentlichen Investitionen sowohl auf der Landes- als auch auf der Kommunalebene im Sinkflug. Auch im Bildungsbereich ist in Hessen ein erheblicher Ausgabenbedarf auszumachen. Dabei ist zu bedenken, dass die Bundesländer wesentlich für die Schulen und Hochschulen, und die Kommunen für den vorschulischen Bereich verantwortlich sind. Nach den im Aufsatz von Eicker-Wolf/ Quaißer ausführlich erörterten Berechnungen von Piltz (2011) aus dem Jahr 2011 wären rund 3,8 Milliarden Euro (ohne investive Ausgaben) erforderlich, um die Qualität dieses Bereichs auf ein angemessenes Niveau zu heben. Zu bedenken ist auch, dass das Land wie bereits ausgeführt den Kommunalen Finanzausgleich aufgrund eines Urteils des Hessischen Staatsgerichtshofs neu ordnen musste - dabei war eine Bedarfsorientierung vorzunehmen.¹⁰ Hierbei hat das Land nach Auffassung des Staatsgerichtshofs aber einen erheblichen Spielraum bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, den das Land im neuen KFA-Gesetz (»Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen«) zu seinen Gunsten nutzt ¹¹ – in der Summe erhalten Städte, Gemeinden und Landkreise ab dem Jahr 2016 nach wie vor keine ausreichende Finanzausstattung durch das Land. Die Politik des Landes muss dabei wie bereits angesprochen vor dem Hintergrund der eigenen Unterfinanzierung in Verbindung mit dem Konsolidierungszwang durch die Schuldenbremse gesehen werden.¹²

Zwar bleiben dem Land Hessen auch unter der Schuldenbremse durchaus noch gewisse Spielräume. So könnten durch die Nichtberücksichtigung der Pensionsrückstellungen jährlich etwa 300 Millionen Euro mobilisiert werden, Zudem könnten zumindest noch einige Jahre die Übererfüllung der Vorgaben für Mehrausgaben in Höhe weniger 100 Millionen Euro genutzt werden. Zudem wird die im Koalitionsvertrag vorgesehene Entlastung der Kommunen bei der Finanzierung von Sozialausgaben ab 2017 für Hessen mit etwa 500 Millionen Euro zu Buche schlagen. Die schwarz-grüne Landesregierung will diese Spielräume jedoch offenbar nicht nutzen.

Um die Kommunen, aber auch das Land in Hessen angemessen auszustatten und so den »Weg in den Magerstaat« (Peter Bofinger) zu verlassen, sind daher letztlich Einnahmesteigerungen auf Bundesebene unausweichlich. Ziel muss dabei sein, der öffentlichen Hand in angemessenem Umfang Mittel zur Verfügung zu stellen, um die in diesem Buch aufgezeigten Mängel zu beseitigen und eine aktive Strukturpolitik z.B. in den Bereichen Energie und Mobilität zu betreiben. Mit Blick auf die staatlichen Haushalte sollte deshalb ein steuerpolitischer Kurswechsel eingeleitet werden, um wieder zur Besteuerung nach Leistungsfähigkeit zurückzukehren und so den Spielraum der öffentlichen Hand deutlich zu erweitern – hierzu liegen quantifizierte Steuerreformkonzep-

¹⁰ Zur Neuordnung des KFA durch die Landesregierung siehe die ausführliche Darstellung im Gutachten von pwc (2014).

¹¹ So würde eine 100prozentige statt der vorgesehenen 91prozentigen Abdeckung bei den Pflichtaufgaben den Kommunen fast eine Milliarde Euro an Mehreinnahmen bringen. Zur Kritik an der KFA-Neuordnung siehe Truger (2015) und DGB Hessen-Thüringen (2015).

¹² Dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger (2013a).

te z.B. der Gewerkschaften ver.di und GEW vor.¹³ Hierfür müsste sich die Landesregierung stark machen und Bündnispartner suchen.

Aus Ländersicht stellt insbesondere die viel diskutierte Wiedererhebung der Vermögensteuer sowohl fiskalisch als auch verteilungspolitisch eine attraktive Option dar, da das Aufkommen der Vermögensteuer vollständig den Bundesländern zufließt. Eine den Auflagen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werdende, Geld-, Immobilien- und Betriebsvermögen gleichmäßig besteuernde Vermögensteuer könnte ein hohes Aufkommen erzielen. Die am häufigsten diskutierte Variante mit einem Steuersatz von einem Prozent und einem durchschnittlichen Freibetrag für Erwachsene von einer Million Euro und für Kinder in Höhe von 200.000 Euro würde für alle Bundesländer zusammen zu einer Einnahmeerhöhung von 20 Milliarden Euro führen. Für den Hessischen Landeshaushalt wäre unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs mit einem Einnahmeplus in Höhe von 1,56 Milliarden zu rechnen – davon würden auf Grundlage des alten KFA rund 360 Millionen den Kommunen zufließen.

Sinnvoll wäre auch eine Erhöhung der Erbschaftsteuer. Diese Steuer fällt in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern sehr mäßig aus, weil vor allem reiche Erben kaum belastet werden. Erbschaften stellen für die Begünstigten ein leistungsloses Einkommen – häufig in sehr hohem Umfang – dar. Reiche Erben werden so aufgrund ihrer sozialen Herkunft doppelt privilegiert, da sie in der Regel sowieso schon bessere Bildungs- und damit Verdienstmöglichkeiten haben. Deshalb sollte eine Steigerung des Erbschaftsteueraufkommens von rund vier auf zehn Milliarden durch eine höhere Besteuerung reicher Erben erfolgen. Dem Bundesland Hessen kämen hiervon rund 500 Millionen Euro zugute.

Die immer ungleichere Verteilung des Vermögens¹⁴ ist unter anderem durch den Wegfall der Vermögensteuer im Jahr 1997 und die viel zu geringe Besteuerung von Erbschaften gefördert worden. Insofern ist eine höhere Belastung vermögender Haushalte – aus fiskalischen und aus verteilungspolitischen Gründen – doppelt geboten.

¹³ Siehe dazu ver.di (2014) und Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011). Das ver. di-Konzept ist jüngst aktualisiert worden und enthält detaillierte Angaben zur Verteilung auf die einzelnen Bundesländer und ihre Kommunen. Auf diese aktuellen Zahlen wird hier Bezug genommen.

¹⁴ Siehe dazu z.B. die aktuellen Zahlen von Grabka/Westermeier (2014).

286

Aus kommunaler Sicht wäre es zudem wichtig, die Gewerbe- zu einer Gemeindewirtschaftsteuer auszubauen. Durch die Einbeziehung der gesamten Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, einschließlich der Freiberufler, sollte der Kreis der Steuerpflichtigen ausgeweitet werden. Und um die Ergiebigkeit zu erhöhen und die Schwankungsanfälligkeit zu reduzieren, müsste die Bemessungsgrundlage verbreitert werden (z.B. durch Hinzurechnung aller Zinsen aus Dauerschulden). Zu erwarten wäre ein Mehraufkommen in Höhe von deutschlandweit etwa 8 Milliarden Euro, wovon rund 1,5 Milliarden Euro auf die hessische Gemeindeebene entfallen würde.

Literatur

- Arndt, Wulf-Holger/Beckmann, Klaus J./Eberlein, Marion/Grabow, Busso/ Döge, Norman/Fathejalali, Arman/Kämpfer, René (2013): Kommunale Straßenbrücken – Zustand und Erneuerungsbedarf. Difu-Impulse, Bd. 6/2013.
- Bundesministerium der Finanzen (2015): Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunalfinanzen 2005 bis 2014. Berlin.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2013): Kommunalbericht 2013. Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2014): Kommunalbericht 2014. Sechsundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, Darmstadt.
- DGB Hessen-Thüringen (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Frankfurt.
- Eicker-Wolf, Kai (2011), Schuldenbremse mit Verfassungsrang?, in: *Forum* Wissenschaft, H. 1, S. 51–54.
- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2012): Kommunalfinanzbericht 2012. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2013a): Steuersenkungen und Schuldenbremse: Die hessische Landes- und Kommunalfinanzen in der Klemme, in Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan (Hg.), Hessen vorne? Zu den Herausforderungen der Landespolitik in Hessen, Darmstadt.
- Eicker-Wolf, Kai/ Truger, Achim (2013b): Kommunalfinanzbericht 2013. Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen, Frankfurt.
- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2014): German public finances under the debt brake: unmasking the ›model pupil‹, in: Dullien, Sebastian/Hein, Eckhard/Truger, Achim (Hg.), *Makroökonomik, Entwicklung und Wirtschaftspolitik. Festschrift für Jan Priewe*, Marburg.

- Eicker-Wolf, Kai/Truger, Achim (2015): Kommunalfinanzen in Hessen: Weiterhin keine Lösung der Finanzprobleme in Sicht, im Erscheinen.
- Geiger, Christian A. (2011): Kommunale Finanzlage im Gesamtbild: Eine Betrachtung auf Landesebene am Beispiel der niedersächsischen Kommunen, in: Hansmann, Marc (Hg.): *Kommunalfinanzen in der Krise*, Berlin, S. 49–71.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2011): Richtig gerechnet: Gute Bildung ist finanzierbar, Frankfurt.
- Grabka, Markus/Westermeier, Christian (2014): Anhaltend Vermögensungleichheit in Deutschland, in: *DIW-Wochenbericht* 9/2014.
- Heintze, Cornelia (2010): Das skandinavische Modell als Vorbild, in: *vorgänge*, Heft 3/2010.
- Heintze, Cornelia (2014a): Anderes Staatsverständnis als Basis des skandinavischen Sozialmodells, in: Marquardt, Jochen/Sonnenberg, Bianca/Sudhoff, Jan (Hg.): Es geht anders! Neue Denkanstöße für politische Alternativen, Köln.
- Heintze, Cornelia (2014b): Lernen von Skandinavien?, in: Kurtzke, Wilfried/ Quaißer, Gunter (Hg.): Alternative Wirtschaftspolitik – Tro(o)st in Theorie und Praxis. Frankfurt.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2014): Aufstellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015 sowie der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2014 bis 2018, in: *Staatsanzeiger für das Land Hessen*, 2. Juni 2014, Nr. 23.
- KfW-Research (2015): KfW-Kommunalpanel 2015, Frankfurt am Main.
- Piltz, Henrik (2011): Bildungsfinanzierung für das 21. Jahrhundert, Frankfurt.
- pwc [PricewaterhouseCoopers] (2014): Gutachten zur Prüfung der vertikalen Bedarfsermittlung des neuen Kommunalen Finanzausgleichs 2016 in Hessen, im Auftrag des Hessischen Ministers der Finanzen, o.O.
- Reidenbach, Michael/Bracher, Tilman/Grabow, Busso/Schneider, Stefan/ Seidel-Schulze, Antje (2008): *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen*, Berlin.
- Rietzler, Katja (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur, IMK Report 94– 2014.
- Rietzler, Katja/Teichmann, Dieter/Truger, Achim (2014): IMK-Steuerschätzung 2014–2018. Mehreinnahmen verantwortungsvoll nutzen mit Rückschlägen rechnen. *IMK-Report* 93–2014.
- Scherf, Wolfgang (2010), Kommunaler Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich, Gießen.
- Truger, Achim (2015): Neuregelung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen: Sanierung des Landeshaushalts auf Kosten der Kommunen wird fortgesetzt, Berlin
- Truger, Achim/Eicker-Wolf, Kai/Blumtritt, Marcus (2007): Auswirkungen der (Wieder-)Einführung einer Vermögensteuer auf die hessischen Landesfinanzen, *IMK Studies* 07, IMK in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

288

ver.di (2014): Konzept Steuergerechtigkeit. Ergebnisse der Aktualisierung und Verteilung der Mehreinnahmen auf Bundesländer und ihre Städte und Gemeinden. Wirtschaftspolitische Informationen Nr. 1, Januar 2014, Berlin. Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, 2. Auflage, Marburg.

Autorinnen und Autoren

Christian Axnick, freier Journalist, Marburg.

Martin Beckmann, Dr., Referent für Dienstleistungspolitik, Regionalund Strukturpolitik in der ver.di-Bundesverwaltung.

Liv Dizinger, Referentin für Strukturpolitik beim DGB-Bezirk Hessen-Thüringen.

Kai Eicker-Wolf, Dr., Referent für Wirtschaftspolitik beim DGB-Bezirk Hessen-Thüringen.

Gabriele Kailing, Vorsitzende des DGB-Bezirks Hessen-Thüringen.

Rudolf Martens, Dr., Leiter der Paritätischen Forschungsstelle im Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband, Berlin.

Gunter Quaißer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik und Lehrbeauftragter an der Europäischen Akademie für Arbeit (Frankfurt/Main).

Achim Truger, Dr., Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin.