

WISO-Info

DGB

Gewerkschaftliche Informationen
zu Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgabe 4/2013



► **Kommentar**

Bärbel Feltrini über einen gesetzlichen Mindestlohn 2

► **Interview**

Susanna Camusso über neoliberale Politik und deren soziale Folgen 4

► **Regionales**

Bilanz: Zwei Jahre Energiegipfel in Hessen – Energiewende ausgebremst? 7

Ursachen der angespannten Finanzlage hessischer Kommunen im Jahr 2012 14

► **Forum**

Der "Bildungsmonitor" der "Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft" 21

Akteure und Interessen in der ökonomischen Bildung 28

Überwachungsskandal und gläserner Arbeitsplatz 33

► **Kompakt**

Buchbesprechung: Mythos Überfremdung. Eine Abrechnung 37

Ein Mindestlohn wäre kein Armutszeugnis, sondern ein Erfolg für die Gewerkschaften!

Von Bärbel Feltrini

Im Rahmen der Koalitionsgespräche im Bund und in Hessen spielten für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer alle Themen im Zusammenhang mit der Gestaltung der Arbeitswelt eine wichtige Rolle. Ein zentraler Streitpunkt ist die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. In Hessen spiegelt sich das in der Diskussion um die Verankerung von Tariftreuregelungen in einem tragfähigen Vergabegesetz wieder. Die in einigen Bundesländern in deren Vergabegesetzen bereits verankerten Lohnuntergrenzen sind ja nichts anderes als der Versuch, auf Landesebene wenigstens ein Stück weit einen "Mindestlohn" festzulegen.

Der Mindestlohn ist auch ein emotional stark besetztes Thema, weil es um viel mehr geht als um eine materielle Untergrenze. Es geht um eine grundlegende Haltung zur Arbeit, es geht um Respekt! Wer in einem reichen Land wie Deutschland in Vollzeit arbeitet, sollte von diesem Arbeitslohn auch leben können! Die ursprüngliche Mindestlohnforderung des DGB in Höhe von 7,50 Euro wurde mittlerweile auf 8,50 Euro erhöht. Viele Kritikerinnen und Kritiker sagen, dass das nicht zum Leben reicht. Und das stimmt, wenn man bedenkt, dass es nicht nur ums reine Überleben, sondern auch darum geht, sich einen eigenen Rentenanspruch aufzubauen, damit das Leben im Alter gesichert ist.

Andere wiederum sagen, die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns sei wegen der Schwäche der Gewerkschaften notwendig. Ganz so, als seien die Gewerkschaften schuld an der schlechten Bezahlung. Das stimmt nicht. Die Gewerkschaften – oder besser: die gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten – haben in all den Jahren, in denen der gesetzliche Mindestlohn diskutiert wird, permanent für Lohnerhöhungen gekämpft und Verbesserungen erzielt. Grundsätzlich ist zu bedenken: Eine festgelegte untere Lohngrenze ist noch lange kein Tarifvertrag! Tarifverträge regeln Mindestbedingungen über Qualifikations- und Leistungsstufen hinweg. Sie beschränken sich aber nicht nur auf das Arbeitsentgelt, sondern regeln auch die Arbeitsbedingungen, wie beispielsweise die Arbeitszeit, den Urlaub, Altersregelungen bis hin zu einer umlagefinanzierten Berufsausbildung am Bau.

Zwar gibt es für viele Bereiche Branchenmindestlöhne. Diese basieren häufig auf dem Entsendegesetz, dessen Grundlage die europäische Entsenderichtlinie ist. Diese Löhne sind aber ursprünglich nicht als Mindestlöhne für Deutschland gedacht, sondern als Lohnuntergrenzen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dem europäischen Ausland, die nur vorübergehend in Deutschland arbeiten, beispielsweise im Rahmen eines Werkvertrages. Aus zwei Gründen sind sie zu Mindestlöhnen im Inland geworden: Zum einen, weil ein echter gesetzlicher Mindestlohn fehlt. Zum anderen, weil die Möglichkeit, einen Tarifvertrag



Bärbel Feltrini, 48, SPD-Mitglied, war über 20 Jahre in verschiedenen Funktionen bei der IG BAU tätig. Zuletzt war sie 8 Jahre lang Vorstandsmitglied ihrer Gewerkschaft und hat unter anderem die Tarifverhandlungen im Gebäudereiniger-Handwerk geführt.

allgemeinverbindlich erklären zu lassen, mit hohen Hürden verbunden ist und von den Arbeitgebern in den letzten Jahren aus ideologischen Gründen abgelehnt wurde. Inzwischen erinnert sich daran kaum jemand, insbesondere diejenigen Politikerinnen und Politiker nicht, die sich in den schwarz-roten Koalitionsgesprächen gegen einen Mindestlohn aussprachen.

Wie überhaupt viele Beiträge aus diesem Lager zeigen, dass sie sich mit Tarifverträgen und ihrer Ausgestaltung nicht auskennen. Auf der einen Seite betonen sie die Bedeutung der Tarifautonomie, auf der anderen Seite wollen sie Gewerkschaften und Arbeitgeber im Zweifel per Gesetz zwingen, Mindestlöhne auszuhandeln. Sie verkennen damit die Rolle der Tarifpartner: Da, wo es sie gibt, verhandeln sie ja bereits, das ist der ursprüngliche Sinn ihrer Existenz: das Aushandeln von Arbeitsbedingungen. Dass allerdings viele Arbeitgeberverbände in den letzten Jahren zunehmend Mitgliedschaften ohne Tarif anbieten und Tarifflicht zugenommen hat, scheint in Vergessenheit geraten zu sein.

Und der entscheidenden Frage im Rahmen der Debatte weichen Mindestlohnkritikerinnen und -kritiker gerne aus: Nämlich die bereits erwähnte nach dem Lohn, von dem man leben kann. Darum genau aber geht es. Wir brauchen einen gesetzlichen Mindestlohn, weil es ungerecht ist, wenn Menschen die ganze Woche arbeiten gehen und dafür nicht genug Geld zum Leben nach Hause bringen.

Die ausgehandelten Tarifverträge haben natürlich auch nach der Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns noch Gültigkeit. Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sind wichtige Partner in einer Demokratie. Sie sorgen für Stabilität und Fortschritt in der Arbeitswelt, und das umfasst weit mehr als nur eine einfache Lohnuntergrenze. Deshalb brauchen wir neben einem gesetzlichen Mindestlohn eine Vereinfachung und Wiederbelebung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen. Tarifverträge müssen Gültigkeit für alle Beschäftigten in der jeweiligen Branche haben. Und wer sie mitgestalten will, der sollte sich dringend organisieren: Das gilt für beide Seiten!

Und zu guter Letzt: Mindestlöhne und Tarifverträge brauchen Kontrollen, und wo es notwendig ist, auch Sanktionen. Die Erfahrung mit bereits existierenden Branchenmindestlöhnen lehrt: Es gibt tausend Tricks und Versuche, diese Vorschrift zu umgehen und eben doch weniger zu bezahlen. Einzelne Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kommen dagegen oft nicht an. Es braucht staatliche Kontrollen und eine spürbare Bestrafung bei Nichteinhaltung der Regeln. Auch das ist eine Frage der Gerechtigkeit, denn sonst ist ein anständig wirtschaftender Betrieb, der sich an Tarife hält, der Dumme.

„Die neoliberale Politik ist unfähig, die ökonomischen und sozialen Folgen der Krise anzugehen“

Das Interview führten Patrick Schreiner und Tina Kolbeck-Landau

WISO-Info: Sie sind Generalsekretärin der CGIL, der größten Gewerkschaft in Italien. Was sind die Konsequenzen der Finanzkrise für Ihr Land?

Susanna Camusso: Die jüngste Finanzkrise hat in Italien, wie auch in den meisten anderen Ländern Europas, zu weitläufigen sozialen und ökonomischen Verschlechterungen geführt. Verschärft wurde dies durch falsche politische Entscheidungen, die auf neoliberalen Ideologien beruhten und die von populistischen oder technokratischen Regierungen getroffen wurden. Diese Politik hat ein Land hinterlassen, das durch gesellschaftliche Spaltung, durch Egoismus sowie durch eine enorme soziale und wirtschaftliche Ungleichheit charakterisiert ist. Sie hat die Distanz zwischen den Menschen und den politischen Institutionen vergrößert; sie war unfähig, die ökonomischen und sozialen Folgen der Krise anzugehen. Der wirtschaftliche und industrielle Verfall Italiens ist heute immer offensichtlicher.

WISO-Info: Wie strikt wird in Italien Austeritäts- und Kürzungspolitik praktiziert? Gab es Verschlechterungen der Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern?

Susanna Camusso: Die Austeritäts- und Kürzungspolitik, die von der neoliberalen europäischen Rechten inspiriert und von den italienischen Regierungen der letzten Jahren unkritisch vorangetrieben wird, hat ein ausgelaugtes Land hinterlassen; ein Land in großen ökonomischen Schwierigkeiten, mit augenfälligen sozialen Spaltungen und einer bis dato nicht gekannten Einkommensungleichheit. Austeritätspolitik hat die Schuldenkrise massiv verschärft und das Überleben ganzer industrieller Sektoren infrage gestellt. Sie hat zu einer weit um sich greifenden Insolvenzwelle geführt. Ihre sozialen Konsequenzen sind breite Entlassungswellen und eine bis dato nicht gekannte Zunahme der Arbeitslosigkeit, ein Rückgang der Löhne und der Renten sowie Kürzungen bei den Ausgaben für Soziales, Bildung und Gesundheit. Die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in drastischer Weise in Frage gestellt worden – in der Tat ist es heute schwieriger als gestern, die eigenen Rechte in Anspruch zu nehmen, und zwar sowohl an den Arbeitsplätzen als auch in der Gesellschaft. In die Diskussion geraten sind aber nicht nur Bürgerrechte und individuelle Rechte. Die politische Rechte hat vielmehr selbst die Idee sozialer Repräsentation in einem bisher nicht gekannten Ausmaß attackiert. Die politische und ökonomische Rechte hat permanent versucht, die gesellschaftlichen Funktionen der Vertretung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch ihre Gewerkschaften zu negieren; sie hat versucht, Gewerkschaften als bloße Lobby abzuwerten oder die Funktionen von Gewerkschaften zu einem Bestandteil von Parteipolitik und Regierungspolitik zu machen.



Susanna Camusso ist seit 2010 Generalsekretärin der Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL). Die CGIL ist die größte Gewerkschaft Italiens.

WISO-Info: Wie kämpft die Gewerkschaft CGIL gegen diese Austeritäts- und Kürzungs- politik?

Susanna Camusso: Die CGIL hat sich mit großem Einsatz gegen diese Politiken gestellt, und zwar sowohl bei politischen Einzelentscheidungen als auch im Rahmen ihrer allgemeinen wirtschaftspolitischen Strategie. Sie tritt dem entgegen, was sie an den Konzepten der wechselnden Regierungen dieser Jahre für falsch hält. Insbesondere aber bekämpft sie die derzeit praktizierte Sozial- und Wirtschaftspolitik, indem sie ein eigenes sozial- und wirtschaftspolitisches Programm ausgearbeitet hat – ein Programm, das sie dem der Rechten entgegensetzt. Mit diesem "Programm der Arbeit" bringt die CGIL, wie auch der "Marshallplan" des DGB, die mittlere und lange Frist in die politische Diskussion ein, um eine andere Sozial-, Wirtschafts- und Industriepolitik zu denken – eine Politik, die Arbeit ins Zentrum stellt und die in der Lage ist, Italien und Europa aus dem Elend zu führen, in das sie die neoliberale Rechte gebracht hat.

WISO-Info: Warum ist es für die europäischen Gewerkschaften wichtig, zusammen für ein soziales Europa zu streiten?

Susanna Camusso: Kein europäisches Land sollte denken, seine Probleme alleine lösen zu können – angesichts der drastischen Krise, die wir derzeit durchleben. Dies gilt auch für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihre Gewerkschaften. Sie müssen ihre Anstrengungen verstärken, um Tarifverhandlungen in einen europäischen Kontext zu stellen, um die Wirksamkeit des sozialen Dialogs zu verbessern und um einen glaubwürdigen Gegenpart zu den europäischen Institutionen wie auch zu den Unternehmen zu bilden. Der Europäische Gewerkschaftsbund muss noch mehr, und mit immer mehr Maßgeblichkeit, ein Akteur sein, der die Arbeit, ihren Wert sowie die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aktiv ins Zentrum der Diskussionen um die Zukunft Europas rückt.

WISO-Info: Was sind die wichtigsten Elemente eines sozialen Europa?

Susanna Camusso: Das soziale Europa ist ein Ort, an dem man die Tarifautonomie als Mittel zur Verbesserung der ökonomischen und materiellen Bedingungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern schützt und an dem man den öffentlichen und allgemeinen Charakter des Sozialstaats, der Bildung und der Gesundheitsversorgung wahrt. In einem sozialen Europa schafft man, auch durch entsprechend notwendige Änderungen und Ergänzungen der europäischen Verträge, ein partizipatives und demokratisches Institutionensystem, in dessen Zentrum das Europäische Parlament und die

soziale Dimension Europas stehen. Ein soziales Europa gibt sich eine Geld- und Wirtschaftsregierung, es erweitert die Befugnisse der Europäischen Zentralbank, es schützt die Bürgerinnen und Bürger vor Spekulation, es reguliert die Finanzmärkte und die Aktivitäten der Banken, in einem sozialen Europa werden zudem die Wirtschafts- und Finanzpolitik der verschiedenen Staaten immer stärker koordiniert. Ein soziales Europa startet ein Sonderprogramm für Wachstum in Europa, ausgehend von den bereits vorliegenden Vorschlägen wie dem "Marshallplan für Europa" des DGB oder dem "Programm für Arbeit 2013" der CGIL. Ziel ist es, bestehende Arbeitsplätze zu verteidigen und neue zu schaffen. In einem sozialen Europa kämpft man gegen prekäre Beschäftigung, gegen Dequalifizierung, gegen Niedriglöhne – und man erweitert Staatsbürgerschaftsrechte auf Migrantinnen und Migranten.

Bilanz: Zwei Jahre Energiegipfel in Hessen – Energiewende ausgebremst?

Von David Wadakur

Nach dem Unglück des japanischen Kernreaktors in Fukushima wurde am 5. April 2011 der hessische Energiegipfel durch den Ministerpräsidenten Volker Bouffier auf Initiative des DGB gegründet. Neben der schwarz-gelben Landesregierung und dem DGB nahmen weitere Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Naturschutzverbänden und Gesellschaft teil.

In vier Arbeitsgruppen, an denen der DGB und die Gewerkschaften beteiligt waren, wurde über die Zukunft der hessischen Energiepolitik diskutiert. Am Ende wurden vier Ziele festgehalten: Der Endenergieverbrauch (Strom und Wärme) soll bis zum Jahr 2050 möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien gedeckt werden. Darüber hinaus soll die Energieeffizienz gesteigert werden und eine dezentrale und intelligente Energieeinspeisung ermöglicht werden. Zur Sicherstellung der jederzeitigen Verfügbarkeit soll die Energieinfrastruktur um- und ausgebaut werden. Obendrein soll die gesellschaftliche Akzeptanz der energiepolitisch notwendigen Schritte gesteigert werden. Der zukünftige Energiemix soll aus Biomasse, Windkraft, Sonnenenergie, Geothermie und Wasserkraft bestehen. Bis zur Erreichung der 100-prozentigen Versorgung aus erneuerbaren Energien sollen Kohle- und Gaskraftwerke als Brückentechnologien dienen (Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels 2011).

David Wadakur ist Praktikant im Bereich Strukturpolitik beim DGB Hessen-Thüringen und studiert *Europa: Integration und Globalisierung* an der Uni Marburg.

Energieerzeugung und -verbrauch in Hessen

Im Jahr 2011 wurde in Hessen der meiste Strom aus Kohle erzeugt. Danach folgten Kernenergie und Erdgas. Der Strom aus regenerativen Quellen machte im Vergleich dazu nur einen geringen Teil aus, ist aber seit Mitte der 1990er Jahre tendenziell angestiegen. Weniger Strom wurde aus Heizöl, Abfall und Sonstigen, wie beispielsweise Mineralölprodukten, Raffineriegas und Schwefel, gewonnen. Bis genügend regenerative Energiequellen bereitstehen, wird Hessen weiterhin auf einen hohen Teil Stromimporte angewiesen sein. Der Stromverbrauch teilte sich im Jahr 2011 in etwa zu je einem Drittel zwischen privaten Haushalten, verarbeitendem Gewerbe sowie Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden und sonstigen Verbrauchern, wie beispielsweise Land- und Forstwirtschaft, Handel, Gastronomie, Verkehr, Sozialwesen und öffentlicher Verwaltung, auf. Seit einem Spitzenwert im Jahr 2006 nahm der Stromverbrauch langsam ab. Dies ist auf die Nutzung effizienterer Elektrogeräte und ein energiesparsames Verbraucherverhalten zurückzuführen.

Wärme wurde im Jahr 2011 zum größten Anteil aus Gas gewonnen. Danach folgten Steinkohle und "sonstige Energieträger", wie zum Beispiel Abfall aus Hausmüll und Industrie sowie ein kleiner Anteil Klärschlamm. Zudem wird mit Braunkohle und leichtem Heizöl geheizt. Im Bereich der erneuerbaren Energien sind bei der Wärmeerzeugung neben Biogas zunehmend feste biogene Stoffe wie beispielsweise Holz und Reste aus der Holzverarbeitung wichtig. Der Verbrauch von Wärme geht durch die Modernisierung von Heizungssystemen und der besseren Isolierung von Gebäuden in den letzten Jahren tendenziell zurück, jedoch können lange Heizperioden bzw. extreme Kälte zu einem starken Anstieg des Wärmeverbrauchs führen.

Geothermie wird noch nicht für die Erzeugung von Wärme und Strom genutzt. Das Potenzial dafür ist besonders im Rhein-Main-Gebiet und im Odenwald vorhanden. Die Bedeutung der Geothermie wird aber in den nächsten Jahren voraussichtlich zunehmen. Im Odenwald gibt es bei Groß-Umstadt ein erstes Projekt zur Nutzung der tiefen Geothermie (Hessischer Rundfunk/Hessisches Statistisches Landesamt 2013; Hessischer Rundfunk 2011).

Ausbau der Windkraft und Energieeffizienz gefährdet

Die Windenergie stellt in Hessen die wichtigste erneuerbare Energiequelle dar. Sie besitzt ein großes Potenzial, da nach dem Abschlussbericht des hessischen Energiegipfels bis zu 28 Terrawattstunden Strom aus Windkraft pro Jahr gewonnen werden können. Aus Photovoltaik als erneuerbarer Quelle wurde 2011 noch der meiste Strom gewonnen. Im Vergleich dazu wird die Sonnenenergie zukünftig mit etwa 6 Terrawattstunden pro Jahr nur noch einen geringeren Anteil bei den erneuerbaren Energien in Hessen ausmachen (Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels 2011).

Weil die Windkraft ein wichtiger Dreh- und Angelpunkt für die hessische Energiewende darstellt, soll deren Ausbau in allen hessischen Regionen vorangetrieben werden. Nach dem Landesentwicklungsplan sollen dafür 2 Prozent der Landesfläche genutzt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann. In Südhessen wird das Ziel beispielsweise aufgrund der Flugsicherung, die 15 Kilometer Abstand zu ihren Anlagen fordert, nicht erreicht. Ob Mittel- und Nordhessen bereit sind, die fehlende Fläche zu kompensieren, ist fraglich. Nach bisheriger Erfahrung mit der Flächenplanung wird nur ein Drittel des ursprünglichen Entwurfs umgesetzt. Dies bedeutet für die Windkraft, dass mindestens 6 Prozent der Landesfläche für die Errichtung von Windkraftanlagen ausgewiesen werden sollten, um mindestens das Zwei-Prozent-Ziel zu erreichen (Hessischer

Rundfunk 2013). Darüber hinaus wurden in dem Landesentwicklungsplan sehr strikte Vorgaben hinsichtlich der Mindestgeschwindigkeit und des Siedlungsabstandes festgelegt. So sieht dieser vor, dass in 140 Metern Höhe eine Windgeschwindigkeit von mindestens 5,75 Metern pro Sekunde herrschen und der Abstand zur Wohnbebauung 1.000 Meter betragen muss. Mit diesen Regeln ist der Ausbau der Windenergie stark gefährdet. So sollte die Mindestgeschwindigkeit auf 5,5 Meter pro Sekunde abgesenkt werden, damit auch leistungsärmere Windkraftanlagen gebaut werden können, sofern sie wirtschaftlich rentabel sind.

Neben der Windkraft ist die Energieeffizienz die zweite wichtige Säule der hessischen Energiewende. Im Bereich der energetischen Gebäudesanierung wurde vereinbart, dass die jährliche energetische Sanierungsquote von derzeit 0,75 Prozent auf mindestens 2,5 bis 3 Prozent gesteigert werden soll. Zur Umsetzung der Ziele des hessischen Energiegipfels hat die Landesregierung Ende 2012 ein "Energiezukunftsgesetz" verabschiedet. Allerdings enthält dieses Gesetz keine präzisen Zwischenziele und keinen überprüfbaren Zeitplan. Darüber hinaus setzt das Gesetz, insbesondere im Bereich der Energieeffizienz, zu stark auf marktwirtschaftliche Anreize statt auf öffentliche Förderung. Die Ressourcen- und Energieeffizienz in den Betrieben sollte stärker gefördert werden. Ein positives Beispiel dafür ist die "Hessische Initiative für Energieberatung im Mittelstand" des Rationalisierungs- und Innovationszentrums der Deutschen Wirtschaft e.V. (RKW), die sowohl vom DGB als auch von den Arbeitgeberverbänden unterstützt wird.

Solarindustrie unter enormem Wettbewerbsdruck

Auch wenn Windkraft und Energieeffizienz für den Energieumstieg das größte Potenzial für Hessen bieten, ist die Photovoltaik noch immer eine wichtige Stromquelle. Durch den Zuwachs von Firmen, insbesondere aus Asien, hat der Wettbewerbsdruck in dieser Branche stark zugenommen. So stieg der Anteil chinesischer Importe im Bereich der Photovoltaik von rund 19 Prozent im Jahr 2005 auf 49 Prozent für das Jahr 2010 an. Umgekehrt gelingt es jedoch Herstellern aus Deutschland nicht, verstärkt auf ausländischen Märkten tätig zu werden. In China wird die Photovoltaikindustrie sehr stark politisch gefördert, so dass der Wettbewerb im Solarbereich sehr hoch ist. In anderen Branchen der erneuerbaren Energien ist China allerdings eher schlecht aufgestellt. Durch den enormen Kostendruck sind einige deutsche Unternehmen der Solarbranche in Schwierigkeiten geraten (Groba/Kemfert 2011; Kemfert 2013). Dies ist beispielsweise bei den Firmen SMA Solar in Nordhessen und Bosch Solar aus Arnstadt in Thüringen der Fall. Das Werk von Bosch Solar ist von der Schließung bedroht, mit der rund 1.800

Beschäftigte ihren Arbeitsplatz verlieren würden. Davon abhängig sind auch viele Zulieferbetriebe in der Region. Derzeit wird nach einem Übernahmekandidaten für Bosch Solar gesucht. Nach aktuellen Medienberichten könnte das beispielsweise Solarworld sein (Handelsblatt 2013). Da die Nachfrage nach Photovoltaik in Deutschland voraussichtlich sinken wird, sollten sich die deutschen Unternehmen verstärkt auf Märkte außerhalb der EU und OECD konzentrieren (Groba/Kempf 2011). Darüber hinaus müssen sie Innovationen in der Solartechnik vorantreiben (Kempf 2013; Kempf 2012). In Deutschland braucht die Branche der regenerativen Energien verlässliche Rahmenbedingungen. Daher sollte das Erneuerbare-Energien-Gesetz erst einmal nicht geändert werden, um Investitionssicherheit zu gewährleisten. Weltweit müssen soziale Mindeststandards festgelegt werden, um Lohn- und Sozialdumping zu verringern.

Energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen erschwert

Die Landesregierung hat mit der Änderung des § 121 der hessischen Gemeindeordnung (HGO) die wirtschaftliche Beteiligung der Kommunen an der Energiewende erschwert. Demnach darf sich eine Gemeinde nur dann wirtschaftlich betätigen, wenn der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt und die Energieversorgung nicht durch einen privaten Dritten ausgeübt werden kann oder bereits verfolgt wird. Mit diesem Schritt ist die Dezentralität der Energieversorgung gefährdet, da für diese eine stärkere Rolle der Kommunen nötig wäre. Da die Energieversorgung ein Teil der gesellschaftlichen Daseinsfürsorge darstellt, ist eine wirtschaftliche Betätigung der Kommunen bei der Energieerzeugung wichtig. Um diese zu sichern, müsste die HGO wieder geändert werden.

Bilanz: Hessen muss Energiewende endlich umsetzen

Insgesamt fällt die Bilanz zwei Jahre nach dem hessischen Energiegipfel eher negativ aus. Schon ein Jahr nach dem Gipfel lag Hessen im bundesweiten Vergleich bei der Gesamtbewertung der erneuerbaren Energien nur auf Platz 13. Außerdem wurde damals deutlich, dass es keine Dynamik beim Ausbau der erneuerbaren Energien gibt (vgl. Tabelle 1). Das zeigt auf, wie dringend künftig die Umsetzung der vereinbarten Ziele des Energiegipfels ist. Die Umstellung zu erneuerbaren Energien ist nicht nur bedeutsam, um fossile Brennstoffe bei der Erzeugung von Strom und Wärme abzulösen und um zukünftig unabhängig von Stromimporten zu werden, sondern hat auch enorme positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte.

Rang 2012	Bundesland	Tendenz	Rang 2010
1	Brandenburg	gleich bleibend	1
2	Bayern	steigend	7
3	Schleswig-Holstein	steigend	4
4	Baden-Württemberg	fallend	3
5	Thüringen	fallend	2
6	Mecklenburg-Vorpommern	gleich bleibend	6
7	Sachsen-Anhalt	fallend	5
8	Niedersachsen	steigend	10
9	Sachsen	steigend	11
10	Rheinland-Pfalz	fallend	8
11	Bremen	fallend	9
12	Nordrhein-Westfalen	gleich bleibend	12
13	Hessen	gleich bleibend	13
14	Saarland	steigend	15
15	Hamburg	fallend	14
16	Berlin	gleich bleibend	16

Tabelle 1: Bundesländervergleich Erneuerbare Energien 2012.

Quelle: <http://www.unendlich-viel-energie.de>; eigene Darstellung.

Der Ausbau der erneuerbaren Energien führt zu wirtschaftlichem Wachstum, schafft Arbeitsplätze und macht die Betriebe zukunftsfähig. Im Jahr 2010 waren deutschlandweit etwa 370.000 Personen direkt oder indirekt im Bereich erneuerbare Energien tätig (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2011). Der wirtschaftliche Beitrag der erneuerbaren Energien ist jetzt schon enorm. Allein der Bereich Solarenergie erwirtschaftete im Jahr 2011 einen Betrag von 14,3 Milliarden Euro. Im Bereich der Energieeffizienz und der Windenergie wurden 9,2 Milliarden beziehungsweise 8,3 Milliarden Euro umgesetzt (Statistisches Bundesamt 2013). Durch den Ausbau wird Deutschland und somit auch Hessen weniger konventionelle Brennstoffe importieren müssen. Insgesamt wird ein Beschäftigungszuwachs von bis zu 270.000 Personen erwartet (Blazejczak/Braun/Edler/Schill 2010).

Am Schluss des Gipfels wurde die Vereinbarung festgehalten, dass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mindestens einmal pro Jahr treffen, um die Umsetzung der Themen zu kontrollieren und diese weiterzuentwickeln. Im Verkehrsbereich, der beim Energie-

gipfel nicht diskutiert wurde, werden rund 28 Prozent der Energie verbraucht. Daher sollte auch dieses Thema künftig auf dem Gipfel behandelt werden. Ein zunehmend wichtigeres Thema ist die gesellschaftliche Akzeptanz des Energieumstiegs. So gibt es beispielsweise bei der Installation von Windkraftanlagen häufig Proteste der Anwohnerinnen und Anwohner. Um sicherzustellen, dass eine politische Entscheidung von einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger mitgetragen wird, ist daher künftig eine frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung nicht nur bei Infrastrukturprojekten im Energiebereich wichtig.

Literatur:

Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10. November 2011. <http://www.energiegipfel.hessen.de/mm/Abschluss.pdf>, 18.11.2013.

Blazejczak, Jürgen; Braun, Frauke G.; Edler, Dietmar; Schill, Wolf-Peter (2010): Ausbau erneuerbarer Energien erhöht Wirtschaftsleistung in Deutschland. In: DIW Wochenbericht Nr. 50/2010.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2011): Beitrag erneuerbarer Energien zur Energieversorgung in Deutschland auch 2010 weiter gestiegen: 17 Prozent Anteil an der Stromversorgung. 370.000 Beschäftigte in der Branche. Pressemitteilung Nr. 039/11. <http://www.erneuerbare-energien.de/unser-service/presse/detailansicht/artikel/beitrag-erneuerbarer-energien-zur-energieversorgung-in-deutschland-auch-2010-weiter-gestiegen/>. 18.11.2013.

Groba, Felix; Kempf, Claudia (2011): Erneuerbare Energien: Deutschland baut Technologie-Exporte aus. In: DIW Wochenbericht Nr. 45/2011.

Handelsblatt (2013): Medienbericht: Solarworld übernimmt offenbar Bosch-Werk. <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/medienbericht-solarworld-uebernimmt-offenbar-bosch-werk/9035498.html>. 18.11.2013.

Hessischer Rundfunk (2011): Geothermie in Hessen: Strom aus der Tiefe: "Sehr gute Voraussetzungen im Rhein Main-Gebiet". http://www.hr-online.de/website/specials/-energie/index.jsp?rubrik=65313&key=standard_document_41056751. 18.11.2013.

Hessischer Rundfunk (2013): Arbeit und Soziales: Zwei Jahre hessischer Energiegipfel? Energiewende gescheitert? http://www.hr-online.de/website/radio/hr-info/index.jsp?rubrik=20470&key=standard_podcasting_hr-info_arbeit_soziales&mediakey=podcast/hr-info_arbeit_soziales/hr-info_arbeit_soziales_20131109&type=a. 18.11.2013.

Hessischer Rundfunk/Hessisches Statistisches Landesamt (2013): Woher kommt unser Strom? http://www.hr-online.de/website/specials/energie/index.jsp?rubrik=65289&key=standard_document_41040821. 18.11.2013.

Kemfert, Claudia (2012): Solarenergie im Tal der Tränen: Schnelle Lösungen gefragt. In: DIW Wochenbericht Nr. 21/2012.

Kemfert, Claudia (2013): Solarenergie am Ende? Nein, am Anfang. In: DIW Wochenbericht Nr. 33/2013.

Statistisches Bundesamt (2013): Klimaschutzbranche 2011: 45,5 Milliarden Euro Umsatz. Pressemitteilung Nr. 370 vom 06.11.2013. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/11/PD13_370_325.html. 18.11.2013.

Ursachen der besonders angespannten Finanzlage der hessischen Kommunen im Jahr 2012

Von Kai Eicker-Wolf und Achim Truger

In Hessen weist die kommunale Ebene ein besonders hohes Finanzierungsdefizit aus. In der Regel wird dieser Tatbestand auf zu hohe Ausgaben zurückgeführt – so zum Beispiel auch jüngst von der Deutschen Bundesbank (2013: 9 f.) in ihrem Monatsbericht: Hingewiesen wird etwa auf vergleichsweise hohe Sozialausgaben je Einwohner bzw. Einwohnerin in Hessen. Eine Bedarfsanalyse für den Sozialbereich wird aber nicht vorgenommen; diese könnte etwa zu Tage fördern, dass die über dem Länderdurchschnitt liegenden Sozialausgaben in Hessen durch besonders stark vorkommende spezifische Lebenslagen begründet sind. Oder eine solche Bedarfsanalyse könnte auch zu Tage fördern, dass Kommunen in anderen Bundesländern im Vergleich zu Hessen zu wenig Geld für soziale Zwecke aufwenden.

Eine entsprechende Bedarfsanalyse können wir hier ebenfalls nicht leisten, diese würde ein umfangreiches Forschungsprojekt erfordern. Wir werden aber andere finanzpolitische Aspekte untersuchen, die die Bundesbank und andere Befürworter und Befürworterinnen von ausgabenseitigen Konsolidierungen in der Regel vernachlässigen, und zwar die Entwicklung der Steuereinnahmen im Konjunkturverlauf sowie die Folgen der Steuersenkungen seit der Jahrtausendwende.

Die Kurzanalyse der Deutschen Bundesbank: Überdurchschnittliche Ausgaben als Ursache?

Im vorliegenden Abschnitt wollen wir uns etwas ausführlicher mit der Frage befassen, warum sich die Finanzlage der hessischen Kommunen 2012 kaum gebessert hat und warum sie damit weit hinter dem Bundesdurchschnitt zurückblieb. Tatsächlich wiesen die Kommunen der Flächenländer im Bundesdurchschnitt im Jahr 2012 mit etwa 2 Milliarden Euro bereits wieder einen spürbaren Haushaltsüberschuss auf und hatten sich auch im Vorjahr schon kräftig erholt, während die hessischen Kommunen weiter ein sehr großes Defizit in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro zu verzeichnen hatten. Auch der Deutschen Bundesbank ist in ihrem Kurzbericht zur aktuellen Lage der Kommunalfinanzen die im Vergleich sehr schlechte Haushaltslage in Hessen aufgefallen, und sie hat sich mittels aktueller Daten an einer Ursachenanalyse versucht (Deutsche Bundesbank 2013).

Für die Ursachenanalyse vergleicht die Bundesbank die öffentlichen Finanzierungsdefizite sowie die Einnahmen- und die Ausgabenkomponenten der Flächenländer im Jahr 2012 (Deutsche Bundesbank 2013: 9-10). Um eine annähernde Vergleichbarkeit herzu-

Kai Eicker-Wolf ist Referent für Wirtschaftspolitik beim DGB Hessen-Thüringen.

Achim Truger ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin.

stellen, werden die Größen jeweils je Einwohner betrachtet. Es fällt dann auf, dass die Haushalte der hessischen Kommunen (Kern- und Extrahaushalte) insgesamt ein öffentliches Finanzierungsdefizit von 310 Euro je Einwohner aufwiesen, während die kommunalen Haushalte der Flächenländer insgesamt einen Überschuss von 10 Euro je Einwohner verzeichneten.

Einnahmenseitige Ursachen für das schlechte Abschneiden der hessischen Kommunen verurteilt die Bundesbank größtenteils, und zwar mit der Begründung, dass die Einnahmen pro Kopf in Hessen sehr deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer lägen: "Die überdurchschnittlichen Defizite in Hessen sind somit gemäß der Kassenstatistik in erster Linie den sehr hohen Ausgaben je Einwohner geschuldet" (Deutsche Bundesbank 2013: 10). Diese überstiegen den Durchschnittswert für die Kommunen der Flächenländer bei weitem. Als besonders auffällige "Mehrbelastungen" werden der Sachaufwand und die Sozialausgaben identifiziert, die um 150 bzw. 120 Euro je Einwohner über dem Mittelwert der Flächenländer lägen. Genannt werden ferner um jeweils 70 Euro je Einwohner über dem Mittelwert liegende Darlehensvergaben und Personalausgaben. Nach einer kurzen – im Wesentlichen zustimmenden – Passage zum kommunalen Schutzschirm in Hessen schließt der Kurzbericht mit dem Satz "Allerdings bleiben auch die übrigen Gemeinden gefordert, notwendige Anpassungen zeitnah zu beschließen" (ebd.: 10).

Auch wenn die Bundesbank nicht konkreter wird, suggeriert sie doch im Verbund mit der zuvor vorgenommenen Ursachenanalyse, dass die hessischen Kommunen ihre im Ländervergleich überdurchschnittlichen Ausgabepositionen, das heißt den Sachaufwand, die Sozialausgaben, die Darlehensvergaben und die Personalausgaben, reduzieren müssten.

Eine ausführlichere Analyse im Zeitablauf: Einnahmenschwäche und schwer interpretierbare Erhöhungen bei diversen Ausgabenkategorien als Ursache

Im Folgenden nehmen wir eine etwas ausführlichere Analyse vor. Analog zur Analyse der Bundesbank legen wir die relevanten Kennziffern für die öffentlichen Haushalte in Euro je Einwohner zugrunde. Anders als die Bundesbank belassen wir es nicht bei einer bloßen Momentaufnahme für das Jahr 2012, sondern betrachten die Größen auch im zeitlichen Vergleich. Die Werte sind mit den von der Bundesbank für das Jahr 2012 ermittelten nicht vergleichbar, da wir auf die Statistik der Kernhaushalte zurückgreifen müssen: Umfassende Werte für Kern- und Extrahaushalte, wie sie die Bundesbank verwendet, liegen erst seit dem Jahr 2011 vor; auf ihrer Basis ist also ein längerfristiger

Vergleich nicht sinnvoll möglich. Die Ergebnisse unserer Analyse sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da der zeitliche Vergleich durch Ausgliederungen aus den Kernhaushalten möglicherweise verzerrt sein könnte.

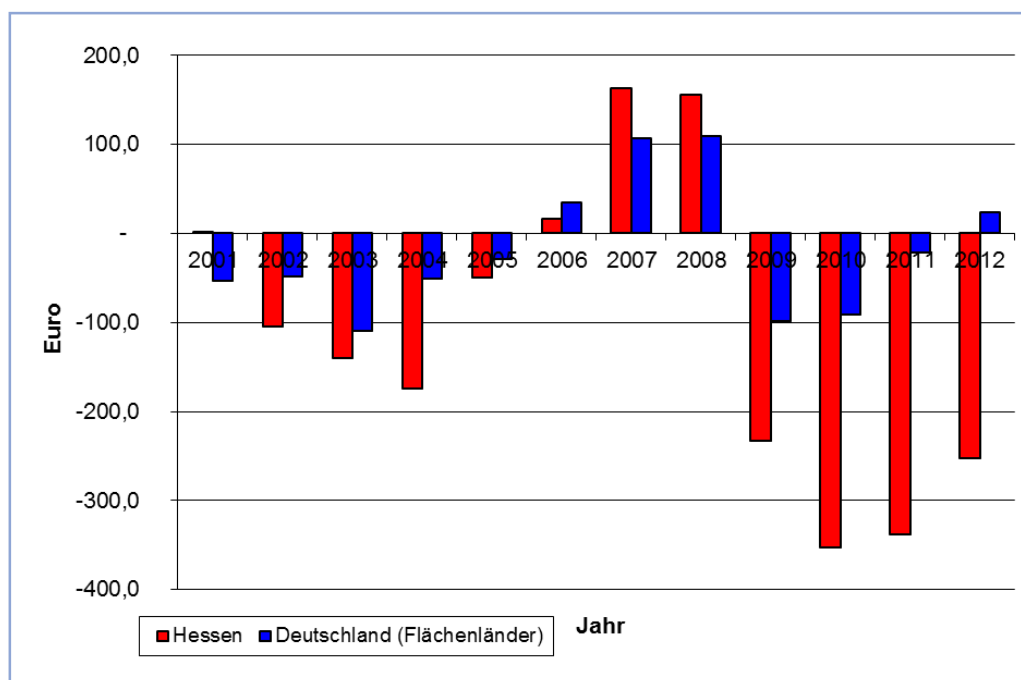


Abbildung 1: Der Finanzierungssaldo der kommunalen Haushalte je Einwohner (Kernhaushalte): Hessen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt der Flächenländer. Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung.

Abbildung 1 zeigt den Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte der Kommunen je Einwohner in Hessen im Vergleich mit dem Mittelwert der Flächenländer. Im Jahr 2012 lag in Hessen ein Finanzierungsdefizit von 251,90 Euro je Einwohner vor, während der Mittelwert der Flächenländer bei einem Finanzierungsüberschuss von 23,70 Euro lag. Allerdings sieht man, dass die gravierend ungünstige Lage in Hessen sich erst in den letzten vier Jahren aufgebaut hat. In den Jahren 2007 und 2008 hatten die öffentlichen Haushalte der Kommunen in Hessen dagegen noch Überschüsse von mehr als 150 Euro je Einwohner aufgewiesen und damit deutlich besser als der Durchschnitt der Flächenländer abgeschnitten. Von 2008 bis 2012 hat sich der Finanzierungssaldo der hessischen Kommunen dann dramatisch um 325 Euro je Einwohner relativ zum Mittelwert der Flächenländer verschlechtert.

Abbildung 2 greift diese relative Verschlechterung des Finanzierungssaldos der hessischen Kommunen von 2008 bis 2012 um 325 Euro je Einwohner auf und verdeutlicht den Beitrag, den ausgewählte Einnahmen- und Ausgabenkomponenten jeweils dazu geleistet haben. In scharfem Gegensatz zur Einschätzung der Bundesbank zeigt sich, dass einnahmeseitige Faktoren für die hessische Sonderentwicklung durchaus eine

beträchtliche Rolle spielen: Relative Mindereinnahmen gegenüber dem Mittelwert der Flächenländer haben mit 157 Euro fast zur Hälfte zur relativen Verschlechterung des Finanzierungssaldos der hessischen Kommunen beigetragen. Davon gehen 77 Euro je Einwohner auf die relativ schlechtere Entwicklung der Steuereinnahmen zurück. Deren Ursache dürfte wiederum in der im Ländervergleich äußerst schwachen Entwicklung der hessischen Wirtschaft zu suchen sein: In keinem Bundesland hat sich das BIP pro Kopf seit 2008 so schwach entwickelt wie in Hessen. Gemeinsam mit Hamburg ist Hessen das einzige Bundesland, dessen BIP pro Kopf im Jahr 2012 noch unter dem Vorkrisen-niveau des Jahres 2008 lag. Mehr als die Hälfte der relativen Einnahmenschwäche betrifft jedoch nicht die Steuern und dürfte daher wesentlich auch durch die ab dem Jahr 2011 gekürzten Landeszuweisungen als zweitwichtigster Einnahmenquelle der Kommunen bedingt sein.

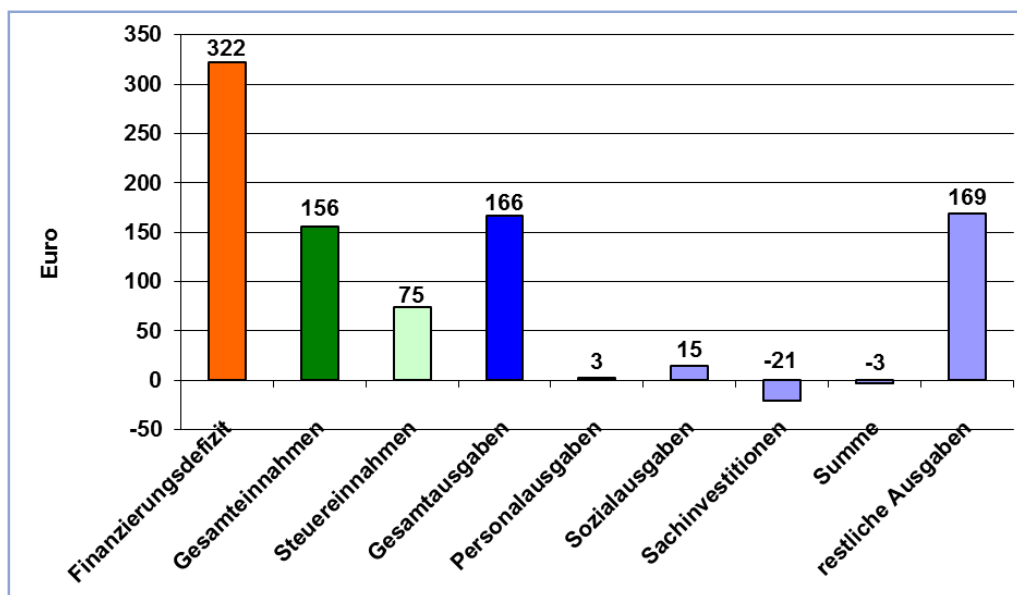


Abbildung 2: Öffentliches Finanzierungsdefizit, ausgewählte Einnahmen (betragsmäßig) und Ausgabenkategorien der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte): Veränderung Hessen gegenüber dem Bundesdurchschnitt der Flächenländer je Einwohner von 2008 bis 2012.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen und Darstellung.

Etwas mehr als die Hälfte der relativen Verschlechterung des hessischen Finanzierungssaldos von 2008 bis 2012 geht mit 169 Euro je Einwohner auf ausgabenseitige Entwicklungen zurück. Im Gegensatz zur Ursachenanalyse der Bundesbank tragen die Sozialausgaben mit 15 Euro und die Personalausgaben mit 3 Euro je Einwohner nur äußerst geringfügig zum relativen hessischen Ausgabenanstieg im Ländervergleich bei. Bemerkenswert ist, dass die Sachinvestitionen in Hessen relativ zum Bundesdurchschnitt der Flächenländer um 20 Euro je Einwohner zurückgehen, so dass aus den bei Ausgabenvergleichen des Bundesfinanzministeriums (BMF) erfassten Ausgabenkategorien insgesamt sogar eine relative Verbesserung des Finanzierungssaldos von

2 Euro je Einwohner resultiert. Damit bleibt im Rahmen der üblichen Analysen die ausgabenseitig bedingte relative Verschlechterung des hessischen Finanzierungssaldos komplett unerklärt.

Aus diesem Grund haben wir die relative Ausgabenentwicklung mittels der Daten des Statistischen Bundesamtes für die Kernhaushalte der Kommunen einer etwas ausführlicheren Analyse unterzogen (vgl. Abbildung 3). Es zeigt sich, dass von der auf dieser Basis ermittelten relativen Erhöhung der Gesamtausgaben der hessischen Kommunen gegenüber dem Mittelwert der Flächenländer in Höhe von 169 Euro je Einwohner 65 Euro auf eine relative Erhöhung der gewährten Darlehen, 48 Euro auf die Sächlichen Verwaltungsausgaben, 25 Euro auf Investitionszuschüsse, 20 Euro auf laufende Übertragungen (inklusive der Sozialausgaben), 16 Euro auf höhere Zinsausgaben, immerhin 15 Euro auf relativ geringere Zahlungen der Kommunen untereinander und schließlich 10 Euro auf eine relative Zunahme des Erwerbs von Beteiligungen zurückzuführen ist. Im Detail bedürfte dieses Resultat sicherlich einer vertiefenden Analyse, um zu ermitteln, welche Entwicklungen sich hinter diesen Ausgabenpositionen eigentlich verbergen.

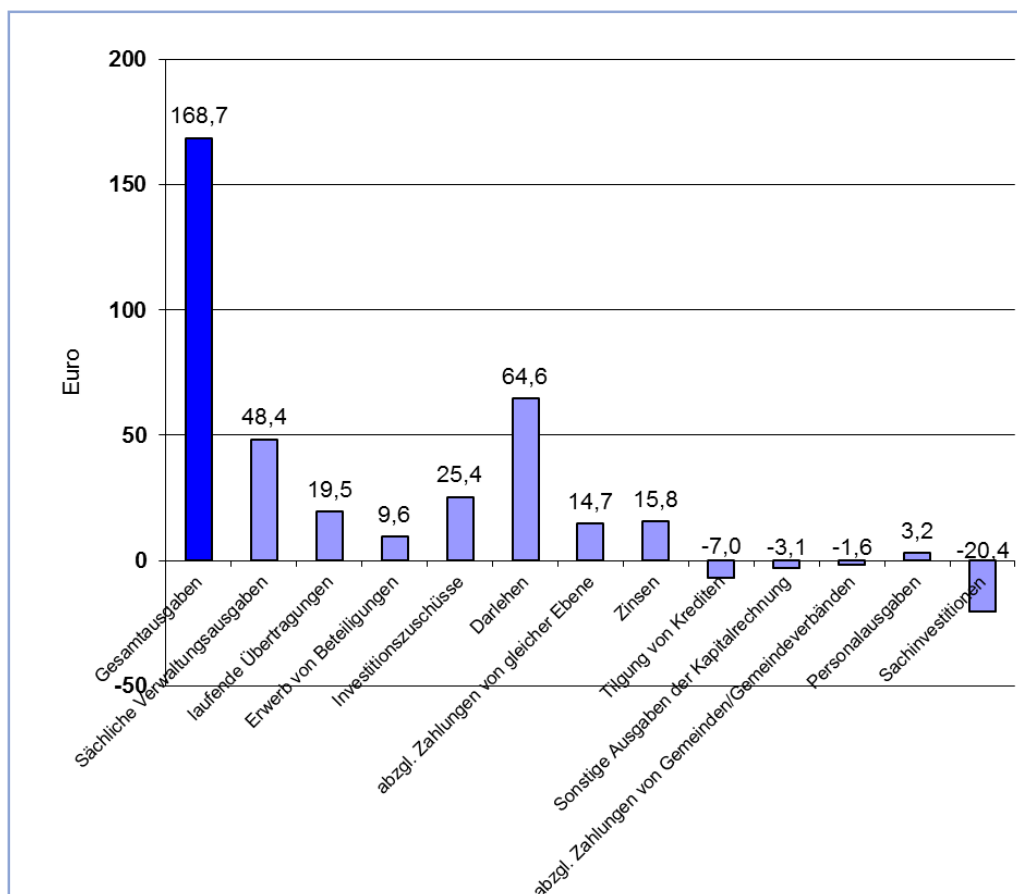


Abbildung 3: Öffentliche Gesamtausgaben und Ausgabenkategorien der kommunalen Haushalte (Kernhaushalte): Veränderung Hessen gegenüber dem Bundesdurchschnitt der Flächenländer je Einwohner von 2008 bis 2012.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen und Darstellung.

Klar ist jedoch, dass die Sozial- und Personalausgaben – anders als von der Bundesbank suggeriert – so gut wie keine Rolle bei der relativen Verschlechterung der Haushaltslage der hessischen Kommunen spielen, während schwer interpretierbare und/oder schwer beeinflussbare Positionen wie Darlehensvergaben, Investitionszuschüsse, Zinszahlungen und der Beteiligungserwerb eine wesentliche Rolle gespielt haben.

Jenseits der bis hier behandelten jüngsten konjunkturellen Entwicklung muss für die lange Frist bedacht werden, dass es vor allem Steuersenkungen gewesen sind, die die staatliche Finanzierungsbasis auf allen Gebietskörperschaftsebenen ausgehöhlt haben. Dabei sind diese Steuersenkungen vor allem reichen Haushalten und dem Unternehmenssektor zu Gute gekommen. Ganz konkret haben die hessischen Kommunen aufgrund der Steuerpolitik seit dem Jahr 1998 allein im laufenden Jahr Mindereinnahmen in Höhe von über einer Milliarde Euro zu verkraften. Wenn seit 1998 keine Steuerrechtsänderungen erfolgt wären, dann hätten Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise in Hessen im Zeitraum von 2000-2012 sogar einen Überschuss von etwa 1 Milliarden Euro statt eines kumulierten Defizits in Höhe von mehr als 7 Milliarden Euro zu verzeichnen gehabt (vgl. dazu ausführlich Eicker-Wolf/Truger 2013).

Schlussfolgerungen

Unsere Analyse hat gezeigt, dass die Behauptung der Bundesbank, das Defizit der Kommunen in Hessen habe vor allem ausgabenseitige Ursachen, kaum haltbar ist. Wer die finanzielle Entwicklung der hessischen Gemeindeebene genauer unter die Lupe nimmt, stößt auf besondere einnahmeseitige Probleme, die von der Bundesbank unterschlagen werden: Diese bestehen zum einen in einer konjunkturellen Einnahmeschwäche und zum anderen in den negativen Folgen der Steuerreformen seit der Jahrtausendwende. Statt die Ausgaben zu kürzen, sollten daher einnahmeseitige Maßnahmen ergriffen werden.

Der finanzpolitische Spielraum und damit die Handlungsfähigkeit der Kommunen in Hessen werden in den nächsten Jahren wesentlich von der Entwicklung der Staatseinnahmen bestimmt werden. Letztere hängt einerseits von der konjunkturellen Entwicklung, andererseits von steuerpolitischen Beschlüssen auf Bundesebene ab. Je besser die Konjunktur sich entwickelt und je größer die auf Bundesebene beschlossenen strukturellen Einnahmenverbesserungen – etwa durch die Wiedereinführung der Vermögensteuer – für Länder und Kommunen, desto größer wird der Spielraum der hessischen Kommunen ausfallen.

Ohne einen steuerpolitischen Paradigmenwechsel, der durch höhere steuerliche Belastungen von reichen Haushalten und Unternehmen die Finanzkraft der öffentlichen Hand substantiell stärkt, wird die Kommunalfinanzlage weiter angespannt bleiben.

Literatur

Deutsche Bundesbank (2013): Kurzberichte, in: Monatsbericht April 2013, S. 5-13.

Kai Eicker-Wolf/Achim Truger (2013): Kommunalfinanzbericht Hessen für das Jahr 2013, Frankfurt.

Regionales

Ideologie statt Redlichkeit

Der "Bildungsmonitor" der "Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft"

Von Tobias Kaphegyi

"Infrastruktur verbessern – Teilhabe sichern – Wachstumskräfte stärken", so lautet die Überschrift des "Bildungsmonitors 2012" (Anger u.a. 2012). "Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit" lautet die Überschrift des "Bildungsmonitors 2011" (Erdmann u.a. 2011). Was sich zum wiederholten Mal nach sozialdemokratischem Wahlkampfmotto anhört, entstammt den Federn der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln e.V. (IW). Das IW wird von Verbänden und Unternehmen der deutschen Wirtschaft finanziert. Im Auftrag der "Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft" (INSM) – eines Lobby-Thinktanks, der hauptsächlich von Metallarbeitgebern finanziert wird – erarbeitet das IW seit 2004 den so genannten Bildungsmonitor. Der jährlich unter einem neuen Titel und mit einem anderen Schwerpunkt erscheinende Bildungsmonitor ist eine der Hauptpublikationen des Instituts.

Vom Bildungsmonitor behaupten seine Protagonisten, dass er für die "kontroverse" Diskussion darüber, "wie man Bildung verbessern sollte", die "Fakten" liefere (Pellengahr 2010: 1). Für die Verantwortlichen der INSM ist der Bildungsmonitor "so umfassend [...] wie keine andere Studie in diesem Bereich" (ebd.).

Und es ist wirklich erstaunlich: Die Präsentation des jährlichen "Updates" des Bildungsmonitors wird in so gut wie allen überregionalen und für die veröffentlichte Meinung bedeutenden Medien in Deutschland rezipiert. Die Berichterstattung konzentriert sich zumeist auf die Rangordnung der "Qualität" der Bildungspolitik in den Bundesländern, die der Bildungsmonitor scheinbar objektiv erstellt. Denn der Bildungsmonitor gibt vor, die Bildungspolitik in allen Bundesländern wissenschaftlich zu untersuchen und nach ihrer Leistungsfähigkeit zu ordnen. Viele verantwortliche Länderministerien fühlen sich aufgrund des Medienechos bemüßigt, sich zur verkündeten Rangordnung und zur ihnen zugeordneten Rolle zu verhalten. In Pressemitteilungen loben sich die Ministerien meistens selbst, und der Bildungsmonitor wird für die vermeintlichen Fortschritte der eigenen Bildungspolitik als Beweis herangezogen.

Die Ergebnispräsentation des Bildungsmonitors ist nämlich sehr konsens- und zielgruppenorientiert. Der Bildungsmonitor stößt niemanden in verantwortlicher Position vor den Kopf und dient Bildungspolitikern und -politikerinnen, Landesregierungen und verantwortlichen Parteien oftmals als Beweis für ihre scheinbar erfolgreiche Politik: "Im Kontrast zu dem häufig in der Öffentlichkeit vorherrschenden Bild eines krisenbetroffenen Bildungssystems sind die Erfolge der Reformanstrengungen der letzten Jahre sowohl aus bildungspolitischer als auch aus ökonomischer Perspektive mittlerweile deutlich zu erkennen" (Erdmann u.a. 2011: 192).

Tobias Kaphegyi ist Politikwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg in Villingen-Schwenningen wie auch Mitarbeiter der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.

Dies ist eine stark gekürzte Fassung eines Aufsatzes, den Tobias Kaphegyi in dem von Kai Eicker-Wolf, Gunter Quaißer und Ulrich Thöne herausgegebenen Sammelband "Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit. Grundlagen für eine sachgerechte Bildungs- und Finanzpolitik" veröffentlicht hat (ISBN 978-3-7316-1018-2). Das Buch ist im Juli 2013 erschienen.

Im Rahmen einer von der Max-Traeger-Stiftung geförderten Expertise war es mir möglich, den Bildungsmonitor 2010 und solche Aussagen wie oben auf ihren empirischen Gehalt hin zu untersuchen (Kaphegyi 2012). Auf der Grundlage dieser Ergebnisse können im Folgenden auch die Updates Bildungsmonitor 2011 und Bildungsmonitor 2012 erstmals analysiert werden.

Zur Methode des Bildungsmonitors

Wie viele Arbeiten der über Arbeitgeberverbände und über wirtschaftsnahe Stiftungen finanzierten Politikfeld-Forschung, ist auch der Bildungsmonitor als so genanntes "Benchmarking" aufgebaut (siehe etwa auch Städterankings, Bundesländerrankings oder den "Innovationsmonitor" des IW). Die Methode des Benchmarking entstammt der Betriebswirtschaftslehre und ist eine normative Methode, die im betriebswirtschaftlichen Kontext dazu dient, ein Unternehmen im Wettbewerb so zu optimieren, dass es zum "Marktführer" aufschließt. Es werden im Produktionsprozess von erfolgreichen Unternehmen Praktiken identifiziert, die in einer vorangegangenen empirischen Untersuchung gezeigt haben, dass sie verantwortlich für den Erfolg der Marktführer sind. Für solch eine betriebliche Praxis – beim Benchmarking als "best practice" bezeichnet – werden Indikatoren identifiziert, die diese überlegene Praxis mess- und vergleichbar machen sollen. Die Praxis verschiedener Unternehmen kann dann anhand der Indikatorwerte in einem Ranking hierarchisiert werden. Die Rangordnung bringt zum Ausdruck, wie erfolgreich die untersuchten Unternehmen die "best practice" des Marktführers nachahmen (identisch: Rang eins) oder auch nicht (letzter Rang).

Insgesamt kann es durch eine weite Verbreitung der Methode des Benchmarkings zu einer Vereinheitlichung der Produktionsprozesse bei konkurrierenden Unternehmen kommen. Dieses betriebswirtschaftliche Konzept zur Optimierung von betrieblichen Abläufen überträgt der Bildungsmonitor auf die "Produktion" von Bildung durch die Bundesländer. Nur: In der Betriebswirtschaftslehre wird sich normativ an dem Unternehmen orientiert, das am meisten verkauft. An welchem normativen Ziel orientiert sich aber ein Benchmarking der Bundesländer im Bildungsbereich?

Dieses normative Ziel der Bildungspolitik wird durch die Autoren und Autorinnen des Bildungsmonitors über 112 Indikatoren selbst festgelegt. Die von den Autorinnen und Autoren unterstellten neoliberalen Ideologien werden in ein Indikatorsystem umgesetzt, von dem einfach behauptet wird, es messe wachstums- und gerechtigkeitsfördernde Bildungspolitik. Damit versetzen sich die Autorinnen und Autoren des Bildungsmonitors

selbst in die Position, (Bildungs-)Politik nach ihren normativen Maßstäben zu evaluieren und mit der Veröffentlichung ihrer Ergebnisse nach ihren Interessen unter Reformdruck zu setzen. Denn: Über veröffentlichte Rankings wird ein Wettbewerbs- und Rechtfertigungsdruck auf die Politik aufgebaut. Es ist somit für Akteure wie für die Wirtschaftsverbände möglich, Bildungspolitik auf die eigenen Ziele auszusteuern, ohne direkten Zugriff auf die Bildungssysteme zu besitzen. Interessant ist dabei, dass meist versucht wird, die allen Evaluierungen zugrunde liegenden, normativ bestimmten Ziele als Allgemeininteresse auszugeben ("Für mehr Wachstum und Gerechtigkeit"). So werden der Einfluss und der Reformdruck auf die Politik noch einmal erhöht, und das Ranking verliert seinen interessenpolitischen Beigeschmack als Arbeitgeberlobbyismus.

Wiederkehrende ideologische Behauptungen – zwei Beispiele

1. Behauptung: "Die Erfolge der Reformanstrengungen" der letzten Jahre seien bildungspolitisch und ökonomisch zu erkennen. Die von den Medien so interessiert aufgenommenen und reproduzierten, konkreten Rankingergebnisse des Bildungsmonitors und die "Platzierungen" der Bundesländer sollen hier einmal außer Acht gelassen werden. Als wichtiger erscheint, dass laut Bildungsmonitor in allen Bundesländern scheinbar ein Verständnis von Bildungspolitik praktiziert wird, das die Autoren und Autorinnen als lohnenswerte "investive Sozialpolitik" (Anger u.a. 2012: 210) bezeichnen: "Das für das Wirtschaftswachstum wichtige Fachkräfteangebot und die Schulqualität konnten in den letzten Jahren verbessert werden. Dabei zeigt sich, dass die Wachstumsimpulse gerade auf Fortschritten beim Zugang zu Bildung und damit den Teilhabechancen beruhen" (Anger u.a. 2012: 208).

Insgesamt befänden sich alle Bundesländer auf einem guten Weg, und es würden seit 2004 ständig bildungspolitische Verbesserungen erzielt, die sich auf deren Wirtschaftswachstum messbar positiv auswirken würden. Die Autoren und Autorinnen legen dabei – entsprechend der neoliberalen "neuen Wachstumstheorie" – eine Kausalkette zugrunde in der bessere Teilhabechancen durch den Ausbau der Bildung zu einer größeren sozialen Gerechtigkeit über eine scheinbar automatisch zunehmende Beschäftigung führt. Mehr soziale Teilhabe und Gerechtigkeit durch Bildung führe somit automatisch auch zu mehr Wertschöpfung und mehr Wirtschaftswachstum, was schon jetzt empirisch über Modellrechnungen belegt werden könne. Diese Modellrechnungen sind aber reine mathematische Projektionsrechnungen, in denen die real zunehmende Anzahl an AkademikerInnen einfach mit entsprechenden Bruttolöhnen zu theoretischen, höheren Wertschöpfungen pro ausbildendem Bundesland führt. Die realen Entwicklungen auf

dem Arbeitsmarkt der AkademikerInnen, Nachfragewirkungen oder allein die Freizügigkeit und der Braindrain zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern spielen in den Grundannahmen der Projektionsrechnungen keine Rolle. Dementsprechend kann man bei Korrelationstest zwischen den Bildungsmonitorpunktzuwächsen seit 2004 und dem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum in den Bundesländern keinen positiven, sondern sogar einen negativen Zusammenhang feststellen (Kaphegyi 2013a: 171-174). Das heißt, die Bundesländer, die sich beim Bildungsmonitor verbessern, scheinen sich beim Wirtschaftswachstum sogar eher zu verschlechtern.

Der Bildungsmonitor trägt mit seinem Ranking zur aktuellen gesellschaftlichen Dominanz der Einschätzung bei, nach der Bildung als investive Wirtschafts- und Sozialpolitik für mehr Wachstum, für mehr soziale Gerechtigkeit und gegen Armut verstanden wird. Prägend für diese Position ist auch die ständige Rede von einem kommenden "Fachkräftemangel" (vor allem im so genannten MINT-Bereich), der auch im Bildungsmonitor ständig präsent, aber wissenschaftlich hoch umstritten ist. Sozialstaatliche Leistungen werden bei dieser Position meistens als "nachsorgend" denunziert, weshalb deren weiterer Abbau empfohlen wird. Dieser Konsens besteht bei Entscheidungsträgern weit nach links (siehe zum Beispiel die sozialdemokratischen Konzepte zum "vorsorgenden" oder "aktivierenden Sozialstaat") und rechts (siehe zum Beispiel die Merkelsche "Bildungsrepublik") und ist an sehr viele (partei-)politische Ausrichtungen anschlussfähig.

2. Behauptung: Für die Finanzierung von Bildung als "investive Sozialpolitik" seien "demografische Rendite" und Wachstumszuwächse durch Bildung ausreichend. Für die Forscher und Forscherinnen der deutschen Wirtschaft hat die neoliberale Haushaltskonsolidierung erste Priorität: Sie sei das "Standbein erfolgreicher Wachstumsstrategien" (Erdmann u.a. 2010: 4). Die haushaltspolitische Alternative – eine Erhöhung der Steuern auf Reichtum und Vermögen zur Erhöhung der staatlichen Bildungsausgaben - wird im Bildungsmonitor nicht einmal erwähnt. Da bleibt nur die Hoffnung auf kleinbleibende Geburtenraten: Die Bildungsmonitor-Ausgabe des Jahres 2010 errechnete eine "demografische Rendite" in Höhe von 8,8 Milliarden Euro, die "2020 in den Bundesländern [...] entstehen [wird], wenn die Gesamthöhe der Bildungsausgaben für die allgemeinbildenden Schulen auf das Niveau des Jahres 2007 eingefroren wird" (Erdmann u.a. 2010: 203 f.).

Eine Bedarfsanalyse (bzw. eine Kosten-Ausgabenrechnung), die aufzeigt, ob die 8,8 Milliarden Euro bis zum Jahr 2020 für den von den Autoren und Autorinnen geforderten Ausbau der Bildungsinfrastruktur heute ausreichen, wird aber erstaunlicherweise nicht durchgeführt. Man verweist stattdessen zusätzlich (aber ebenfalls ohne konkreten Abgleich mit den Kosten ihrer Bildungsforderungen) auf bildungsinduzierte Wachstums-

zuwächse. Der Bildungsmonitor affirmiert damit mit seinen ungeprüften und unrealistischen Finanzierungsvorschlägen die aktuell vorherrschende Mangelsituation in der Bildungsfinanzierung und verteidigt eine Beibehaltung der ursächlichen Einnahmen- und Austeritätspolitik des Staates.

Der Bildungsmonitor ist also nach fast allen Seiten politisch anschlussfähig. Er bestärkt die aktuell herrschende Politik, die so tut, als seien Haushaltskonsolidierung, steuerpolitische Entstaatlichung und Umverteilung nach oben mit einer Verbesserung der von allen für wichtig gehaltenen, besseren Bildungsfinanzierung in Einklang zu bringen. Er popularisiert Bildung als "investive Sozialpolitik" (mehr Bildung/höhere Qualifikationen = mehr Beschäftigung = mehr Wachstum), die ohne staatliche Mehreinnahmen und Mehrausgaben zu bewerkstelligen sei.

Fazit: Wohin führt die vom Bildungsmonitor postulierte Bildungspolitik?

Die empirische Prüfung der mit mathematischer Hilfe konstruierten Aussagen des Bildungsmonitors ergibt: Das Bildungsmonitor-Ranking der Bildungspolitik in den Bundesländern ergibt keinen Sinn. Es kann keine wachstums-, teilhabe- und gerechtigkeitsfördernde Bildungspolitik messen. Der Bildungsforscher Klaus Klemm bezeichnete den Bildungsmonitor gegenüber den Medien sogar unverblümt als wissenschaftlichen Unfug und "dummes Zeug". Auch die wissenschaftliche und methodische Korrektheit des Bildungsmonitors ist aus guten Gründen in Zweifel zu ziehen (siehe ausführlich Kaphegyi 2012: 120-129).

Dennoch findet der Bildungsmonitor nicht nur enorme politische und mediale Aufmerksamkeit, sondern er hat auch beträchtliche politische Auswirkungen: Da der Bildungsmonitor mehr Bildungsinvestitionen fordert, dafür aber die so genannte demografische Rendite in Höhe von 8,8 Milliarden Euro bis 2020 für ausreichend hält, würde unter diesen Voraussetzungen der Bildungsbereich unterfinanziert bleiben. Die Steuer-senkungen der jüngeren Vergangenheit in Verbindung mit der Schuldenbremse haben den Ausgabenspielraum der öffentlichen Hand deutlich eingeschränkt. Dieses "Diktat der leeren Kassen" ist die Grundlage für weitere Privatisierungen von öffentlichen Leistungen. Gerade im Bildungsbereich blüht beispielsweise immer noch das staatlich garantierte Geschäft mit Private-Public-Partnerships (PPP) (Kaphegyi/Quaißer 2010; Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2013). Da PPPs den Staat am Ende mehr kosten und die Qualität der Dienstleistungen verschlechtern, gibt es inzwischen verstärkte Proteste, die Hoffnung machen. Die massive soziale Selektivität des deutschen

Bildungssystems und seine mittelmäßige Qualität können aber unter diesen staatlichen Finanzierungsbedingungen keine Verbesserungen erfahren.

Bildungsmonitor und Co. haben eine eindeutige "Message", die sich offenbar über die Popularisierung durch Politik und Medien in den Köpfen verankert hat: Wer im Leben scheitert und arbeitslos oder arm trotz Arbeit ist, der ist mit zu wenig Bildung in den beruflichen Werdegang gestartet. Das heißt, im Endeffekt ist man durch die Betonung des "lebenslangen Lernens" in großem Maße selbst verantwortlich für das eigene ökonomische Fortkommen. Kaum noch thematisiert werden im gesellschaftlichen Diskurs hingegen ökonomische Nachfragewirkungen, der Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit, die Auseinandersetzung um den Mehrwert, der nur durch Arbeit geschaffen werden kann, und der Versuch, über Solidarität unter Beschäftigten und durch gewerkschaftliche Organisierung eine gerechtere Aufteilung des Profits zu befördern (Kaphegyi 2013b).

Damit wird der Bildungsmonitor inhaltlich und politisch den Interessen derer gerecht, die ihn finanzieren.

Literatur

Anger, Christina/Esselmann, Ina/Fischer, Mira/Plünnecke, Axel (2012): Bildungsmonitor 2012. Infrastruktur verbessern – Teilhabe sichern – Wachstumskräfte stärken. Forschungsbericht, Köln. http://www.insmbildungsmonitor.de/pdf/Forschungsbericht_BM_Langfassung.pdf [15.11.12].

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2013): Memorandum 2013. Umverteilung – Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln.

Erdmann, Vera/Plünnecke, Axel/Riesen, Ilona/Stettes, Oliver (2010): Bildungsmonitor 2010. Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chancen des demografischen Wandels nutzen. Forschungsbericht, Köln. http://www.insm-bildungsmonitor.de/files/downloads/bildungsmonitor_2010.pdf [10.09.2010].

Erdmann, Vera/Plünnecke, Axel/Riesen, Ilona/Stettes, Oliver (2011): Bildungsmonitor 2011 – Fortschritte auf dem Weg zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit. Forschungsbericht, Köln.

Kaphegyi, Tobias (2013a): Arbeitgeberforschung für "mehr Wachstum und Gerechtigkeit"? Eine Analyse aktueller bildungspolitischer Interventionen der deutschen Wirtschaftsverbände am Beispiel des "Bildungsmonitors". In: Eicker-Wolf, Kai/Quaißer, Gunter/Thöne, Ulrich (Hg.) (2013): Bildungschancen und Verteilungsgerechtigkeit. Grundlagen für eine sachgerechte Bildungs- und Finanzpolitik, Marburg.

Kaphegyi, Tobias (2013b): Bildung in der Krise – Krise der Solidarität? Skizze des angespannten Verhältnisses zwischen Solidarität und Bildung, in: Billmann, Lucie/Held, Josef (Hg.): Solidarität in der Krise, Hamburg.

Kaphegyi, Tobias (2012): Black Box Bildungsmonitor. Ein Blick hinter den Reiz des Rankings. Analyse und Kritik des Bildungsmonitors 2010 der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM). Gefördert durch die Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt/Main.

Kaphegyi, Tobias/Quaißer, Gunter (2010): Privatisierung von Bildung – Ursprung, Besonderheiten und Erscheinungsformen, in: Eicker-Wolf, Kai/ Thöne, Ulrich (Hg.): An den Grundpfeilern unserer Zukunft sägen. Bildungsausgaben, Öffentliche Haushalte und Schuldenbremse, Marburg.

Pellengahr, Hubertus (2010): Bildungsmonitor 2010: Bessere Bildung trotz Haushaltskonsolidierung – Die Chance des demografischen Wandels nutzen, Statement des Geschäftsführers der INSM. Pressekonferenz am 19.08.2010. <http://www.insm.de/insm/Presse/Pressemeldungen/Bildungsmonitor-2010.html> [10.09.2010].

Wer will was warum?

Akteure und Interessen in der ökonomischen Bildung

Von Tim Engartner

Wohlwissend, dass ein in jungen Jahren erlangtes Weltbild besonders nachhaltig prägt, drängen immer mehr Wirtschaftsverbände, Industrie- und Handelskammern, private Großunternehmen und finanzstarke Unternehmensstiftungen in die Schulen. Weiß man, dass bei Kindern nur ein Viertel des bei Erwachsenen zu veranschlagenden Budgets aufgewandt werden muss, um einen nachhaltigen Werbeeffekt zu erzielen, lässt sich leicht erklären, weshalb 15 der 20 umsatzstärksten deutschen Unternehmen kostenlose Unterrichtsmaterialien anbieten – besonders häufig im Feld der ökonomischen Bildung. Nicht wenige der ca. 250 Initiativen, die vorgeben, sich um die ökonomische Bildung verdient zu machen, tatsächlich aber nur mit ihr verdienen wollen, speisen die Schulen mit selektiven, tendenziösen und manipulativen Unterrichtsmaterialien.

Dies gilt gerade auch für online angebotene Unterrichtsmaterialien, deren Zahl allein von 2011 auf 2012 um 74,6 Prozent angestiegen ist. Für Lehrer/innen, die über eine sozialwissenschaftliche Facultas verfügen, stellt dies eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar, für diejenigen, die das Fach "Politik und Wirtschaft" fachfremd unterrichten (müssen), nicht selten eine strukturelle Überforderung.

In den vergangenen Jahren haben sich zahlreiche "Bildungs- und Lernpartnerschaften" etabliert, bei denen Schule und Wirtschaft eine mitunter komplexe Symbiose eingegangen sind. Wie weit die Überlegungen in Richtung einer gezielten Beeinflussung von Schüler(inne)n reichen, verdeutlichte schon der 1997 veröffentlichte Bericht der Zukunftskommission Bayern-Sachsen, der neben dem Vorsitzenden Meinhard Miegel unter anderem der ehemalige McKinsey-Chef Herbert Henzler und das einstige Vorstandsmitglied des Energiekonzerns VIAG, Georg Obermeier, angehörten: "[Die Lehrer] müssen sich unternehmerischer verhalten, um mit Erfolg unternehmerische Verhaltensweisen vermitteln zu können." – "Das Leitbild der Zukunft [ist] der Mensch als Unternehmer seiner Arbeitskraft und Daseinsvorsorge." – "Deshalb [...] müssen künftig bei Schülern gezielt Eigenschaften wie Selbständigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Eigeninitiative und Leistungsbereitschaft entwickelt werden." Aus diesem Bildungsanspruch resultiert ein verändertes Verhältnis zwischen Schule und Wirtschaft: Zunehmend avanciert die Schule zum Dienstleister für die Wirtschaft, sodass der schulische Allgemeinbildungsauftrag schon jetzt vielfach durch die Überbetonung betriebswirtschaftlicher Zugangsweisen unterminiert wird. Dabei reichen die Kooperationsformen weit über die Finanzierung von Unterrichtsmaterialien hinaus: Private Spenden, vertraglich vereinbartes Schulsponsorship und öffentlich-private Partnerschaften, die rein semantisch eine Begegnung auf Augenhöhe suggerieren, tatsächlich aber weit über eine gleichbe-

Tim Engartner, geb. 1976, ist Professor für Didaktik der Sozialwissenschaften am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Sein im UTB-Verlag erschienenes Buch "Didaktik des Ökonomie- und Politikunterrichts" empfiehlt sich für Studium, Referendariat und für Fort- und Weiterbildung.

rechtigte Kooperation hinausgehen, haben für eine Schieflage zu Lasten solcher Interessengruppen geführt, die nicht über die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen für derartige Lobbyarbeit verfügen.

"Türöffner" für den Kundenfang im Klassenzimmer

Wenn sich Schulen genötigt sehen, über Initiativen wie die Aktion "Bildungslückenfüller" Computer, Regale und Baustoffe zur Gebäudesanierung einzuwerben, wird nicht nur die chronische Unterfinanzierung der kommunalen Haushalte deutlich. Zugleich treten in Folge sinkender Schulbudgets und gedeckelter Kopierkontingente immer mehr private Akteure auf den "Bildungsmarkt", die diese Finanzierungslücken füllen. Denn obschon Werbung in den meisten Bundesländern verboten ist, lassen die einschlägigen Gesetze (zu) viele Spielräume. So heißt es zwar im nordrhein-westfälischen Schulgesetz vermeintlich eindeutig: "Werbung, die nicht schulischen Zwecken dient, [ist] in der Schule grundsätzlich unzulässig." Entscheidend ist dabei aber der Hinweis, dass es der Schulleitung obliegt zu definieren, wann Werbung schulische Zwecke erfüllt – und wann nicht. Schon die im Rahmen der PISA-Studie 2006 durchgeführte Befragung von Schulleiter(inne)n offenbarte, dass 87,5 Prozent der 15-jährigen Schüler/innen hierzulande eine Schule besuchen, "an der Wirtschaft und Industrie Einfluss auf die Lehrinhalte ausüben", was selbst im OECD-Vergleich einen traurigen "Rekord" darstellt.

Manipulierend wirkt etwa die mit einem Jahresetat von zuletzt 6,97 Mio. Euro ausgestattete Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) in ihrem Material "Das kleine 1 x 1 der Sozialen Marktwirtschaft", indem sie fragt, ob "nicht die soziale Balance in Deutschland gerade deshalb aus den Fugen geraten [ist], weil wir [...] krampfhaft versuchen, die Schicksale von mehr als 80 Millionen Menschen in ein einziges, nämlich das vom Staat vorgegebene Korsett zu zwängen?" Der in Art. 14 Abs. 2 GG verankerte Grundgesetzartikel "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen" wird mit den verfassungsskeptischen Worten kommentiert: "Zugegeben, dieses Gebot ist ohne Zweifel gut gemeint, doch von einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung zeugt es nun wirklich nicht." Die Absichten der neoliberalen Denkfabrik INSM für ihr schulisches Engagement liegen auf der Hand: Da Kinder und Jugendliche im Umgang mit Meinungen als vergleichsweise unerfahren gelten, sind sie besonders anfällig für von Erwachsenen vorgetragene Urteile – zumal wenn sie von externen Sachverständigen vorgetragen werden.

Große Aufmerksamkeit erregte unlängst auch der Verein Geldlehrer Deutschland e.V., der mit einer dubiosen Bildungsoffensive auf die Vermittlung finanzieller Allgemeinbildung zielt. Rund

70 "Geldlehrer/innen" unterrichten mittlerweile über mehrere Wochen an Mittel- und Realschulen sowie Gymnasien, damit Schüler/innen anschließend "Sparpläne, Darlehen, Ratenkredite, Inflation und sogar ihre eigene Altersvorsorge selbstständig berechnen" können. Der Verdacht liegt nahe, dass die Vermögens- und Finanzberater/innen, die für ihre dreitägige Schulung 2.900 Euro bezahlt haben, gezielt für ihre Finanz- und Versicherungsprodukte werben, indem sie die staatliche Umlagefinanzierung schlecht- und das privatwirtschaftlich organisierte Kapitaldeckungsprinzip schönreden.

Auch Mitarbeiter/innen des mit einem Jahresetat von 2,3 Mio. Euro ausgestatteten Projekts "My Finance Coach" drängen in die Schule. So erteilen die "Finance Coaches" der beteiligten Unternehmen Allianz, McKinsey und Grey Unterricht auf Basis der inzwischen sieben Materialordner umfassenden Materialsammlung. Eine zu kritischem Bewusstsein erziehende finanzielle Allgemeinbildung, die auf die Gefahren von Missbrauch durch Bankberater/innen oder Versicherungsvertreter/innen hinweist und vor vermeidbaren finanziellen Risiken warnt, findet nicht statt. In dem Materialordner zum Thema "Sparen" etwa werden die Risiken von Aktien und Anleihen niedriger Bonität oder hoher Volatilität jedoch ebenso ausgeblendet wie Inflationsrisiken, "Kreditfallen" oder "Falschberatungen".

Dabei stehen die von privaten Anbietern propagierten Partikularinteressen nicht nur im Widerspruch zum Humboldtschen Bildungsideal, sondern laufen auch dem "Überwältigungsverbot" zuwider, das bis heute die Grenze zwischen Aufklärung und Indoktrination markiert. Lernprozesse können schließlich nur dann als erfolgreich bezeichnet werden, wenn Meinungen und Urteile gewonnen, präzisiert, reflektiert, verifiziert oder gegebenenfalls auch falsifiziert werden (können). Mit der nahezu beispiellosen medialen und curricularen Aufwertung der ökonomischen Bildung droht die sozialwissenschaftliche Bildungstradition mit ihren integrativ angelegten Verbundfächern wie Sozialkunde, Gesellschaftslehre und Sozialwissenschaften zu erodieren. Dabei ist wissenschaftlich bis heute umstritten, ob Volks- und Betriebswirtschaftslehre die geeigneten Bezugsdisziplinen der ökonomischen Bildung sind, wenn zum Beispiel Lebenssituationen im Zusammenhang von Haushalt und Konsum oder Arbeit und Beruf tangiert sind. Denn auch andere Disziplinen wie etwa Konsumforschung, -psychologie und -soziologie tragen wesentlich zur Handlungsbefähigung in diesen zentralen Lebenssituationen bei. Die Diskussionen im Schatten der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise haben erkennen lassen, dass sich (Finanz-)Märkte heutzutage ohne Erkenntnisse aus der Politischen Ökonomie oder der Wirtschaftssoziologie nicht sachgerecht erschließen lassen. Hinzu kommt, dass eine rein wirtschaftswissenschaftliche Fundierung ökonomischer Bildung die Gefahr von Monoperspektivität birgt. So etwa erkennt der volkswirtschaftliche

Mainstream in der auch für die ökonomische Bildung zentralen Kategorie "Konsum" den letztgültigen Sinn allen wirtschaftlichen Handelns und deutet Erwerbsarbeit nahezu ausschließlich als Instrument der Einkommenserzielung.

Disziplinistische Struktur statt Multidisziplinarität

Will man dem von zahlreichen Lobbyverbänden geforderten Separatfach "Wirtschaft" entgegenwirken, bedarf es einer Verstärkung der politischen und einer Wiederbelebung der soziologischen Bildung. Da die "Inthronisierung" der ökonomischen allzu häufig die "Entthronung" der politischen Bildung zum Ziel hat, müssen die Risiken einer monodisziplinären ökonomischen Bildung verdeutlicht werden. Andernfalls droht die auf die "Totalbewirtschaftung" des Lebens zielende Kosten-Nutzen-Kalkulation, die alles Tun und Trachten – von der Aufnahme des Studiums bis hin zur Familiengründung – unter den ökonomischen Vorbehalt des "Sich-Rechnen-Müssens" stellt, nicht nur zum Fixpunkt ökonomischer, sondern auch zum Referenzrahmen sozialwissenschaftlicher Bildung zu werden. Schon jetzt sieht sich die politische Bildung mit der Herausforderung konfrontiert, dass die (Re-)Strukturierung einer wachsenden Zahl von Gesellschaftsbereichen nach Markt-, Effizienz- und Konkurrenzkriterien mit einem leider vielfach tolerierten Verzicht auf Ziele der politischen Bildung einhergeht. Eine allein auf die neoklassische Standardökonomie fokussierte ökonomische Bildung lässt jedoch bedeutende Themenfelder unberücksichtigt, wie zum Beispiel die rasante Beschleunigung der Arbeitsprozesse, die Einflussnahme von Unternehmen auf politische Entscheidungsprozesse, die Trennlinie zwischen Gewinn- und Gemeinwohlorientierung oder das durch Werbung motivierte Konsumverhalten. Dabei gibt uns ethischer Konsum beim Kaffeetrinken, beim Schokoladenverzehr und beim Kauf von Textilien mehr denn je Gelegenheit, den Kaufakt in eine Abstimmung über die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen zu verwandeln.

Sozialwissenschaftlicher Unterricht muss daher in besonderer Weise auf die Entwicklung von Orientierungs-, Kritik- und Urteilsfähigkeit zielen. Dies setzt voraus, dass durch die Reflexion von Alternativen über die bloße Faktenvermittlung hinausgegangen wird, wobei der Wandlungscharakter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen besonders herausgestellt werden muss. Einerseits wird Schüler(inne)n damit verdeutlicht, dass es aufgrund der historischen und regionalen Wandelbarkeit in den Sozial- gegenüber den Naturwissenschaften keine allgemeingültigen "Gesetze" gibt; andererseits lernen sie, dass die von den Medien häufig als "geistiges Klima" bezeichnete politische Kultur temporalen Transformationsprozessen unterliegt: "Insofern ist der Begriff der Mündig-

keit nicht nur auf die Förderung des Individuums konzentriert, sondern zugleich auf eine Veränderung der Gesamtgesellschaft ausgerichtet, da alle gesellschaftlichen Verhältnisse, die dem Mündigwerden der Individuen entgegenstehen, zu kritisieren sind" (Peter Henkenborg). Wer kritisch mit disziplinär spezialisiertem Wissen umgehen lernen will, muss unterschiedliche Perspektiven vergleichen, situationsbezogen nutzen und miteinander in Bezug setzen können. Eben diese Multiperspektivität aber verkennen die Konzepte zur ökonomischen Bildung, die das Separatfach "Wirtschaft" mit einer auf die Wirtschaftswissenschaften ausgerichteten disziplinistischen Struktur befürworten.

Für mehr betrieblichen Datenschutz!

Überwachungsskandal und gläserner Arbeitsplatz

von Dorothee Beck

Die als NSA-Skandal bekannt gewordene Datenspionage wirft nicht nur Fragen nach dem informationellen Selbstbestimmungsrecht aller Internet-Nutzenden und nach der Sicherheit von Merkels Handy auf. Auch der betriebliche Datenschutz muss neu gedacht werden. Vor allem müssen sich alle Institutionen und Organisationen, die sich in Deutschland mit dem Datenschutz befassen, an einen Tisch setzen und gemeinsam Strategien entwickeln.

Die National Security Agency und gierige Datenstaubsauger

Seit Juni 2013 werden immer neue Details der globalen Überwachung von Internet- und Telefondaten durch den US-amerikanischen und den britischen Geheimdienst bekannt. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel stand mit 34 weiteren Regierungschefinnen und -chefs weltweit im Visier der National Security Agency (NSA). Der vormalige NSA-Analyst und Whistleblower Edward Snowden hatte die Informationen gesammelt und an die Zeitungen Washington Post und den britischen Guardian "geleakt", also weitergegeben. Snowden floh aus den USA und hat in Russland vorübergehend Asyl gefunden.

Die NSA, der militärische Auslandsgeheimdienst der USA, ist laut dem Informationsdienst heise online dem Verteidigungsministerium in Washington zugeordnet, operativ aber direkt dem Sicherheitsberater des US-Präsidenten unterstellt. Insofern ist es wenig glaubwürdig, wenn US-Präsident Barack Obama behauptet, er habe von den Lauschangriffen auf die Politikerinnen und Politiker nichts gewusst. Möglich wurde die Schnüffelei durch modernste Informations- und Kommunikationstechnologien. Mit dem Programm PRISM wird elektronische Kommunikation überwacht. Einige der größten Internet-Konzerne in den USA haben das Programm in ihre IT-Architektur eingebaut, so dass Informationen in Echtzeit an den NSA übermittelt werden. Beteiligt sind unter anderem Microsoft, Google, Facebook, Apple, AOL und Paltalk. Das Spionageprogramm XKeyScore ermöglicht, individualisierte Stichwortlisten aus Suchanfragen an eine Suchmaschine zu erstellen sowie Chats und E-Mails auszuwerten. Gesammelt werden Namen, Merkmale des Browsers, Telefonnummern, Nickname und Kontaktlisten im Instant Messaging.

Auch der britische "Internet-Geheimdienst", das Government Communications Headquarters (GCHQ), ist in den Skandal verstrickt. Angeblich kooperieren unter anderem die British Telecom, Interoute, Level 3, Verizon Business, Viatel und Vodafone Cable

Dorothee Beck ist freie Journalistin, Autorin und Moderatorin und arbeitet unter anderem für die Technologieberatungsstelle beim DGB Hessen-Thüringen

Detaillierte Informationen zum betrieblichen Datenschutz in Zeiten des NSA-Skandals gibt es auf der Website der Technologieberatungsstelle Hessen-Thüringen: <http://www.tbs-hessen.info/themen/datenschutz/nsa-skandal>

mit diesem Dienst. Der GCHQ schnüffelt mit dem Überwachungsprogramm TEMPORA und schöpft damit Unmengen Daten ab, die durch die transatlantischen Glasfaserkabel laufen. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Unternehmen Level 3, das vier transatlantische Glasfaser-Verbindungen sowie Internetknoten auch in Frankfurt/Main betreibt. Deutsche Geheimdienste sind ebenfalls in den Skandal verstrickt. Bekannt ist, dass zumindest der Bundesnachrichtendienst Daten an die NSA übermittelt hat.

Die Datengier der NSA ist mit geschätzten fünf Zettabyte Daten schier unermesslich. Das ist eine Fünf mit 21 Nullen und entspricht ausgedrückt 42 Billionen Aktenschränken. Dass die NSA nicht an ihren Daten erstickt, dafür sorgt "Big Data". Das sind technische Verfahren und Programme, mit denen große Datenmengen ausgewertet und unter bestimmten Kriterien neu strukturiert werden. Mit den Überwachungsprogrammen von NSA und GCHQ wird "Big Data" endgültig zu einer Gefahr für Freiheitsrechte und informationelle Selbstbestimmung.

Betrieblicher Datenschutz in Zeiten des NSA-Skandals

Potenziell überwacht werden nicht nur die Bevölkerung und die Politik. Auch Unternehmen mit Produkten und Dienstleistungen, die seit dem 11. September 2001 im Fokus des US-amerikanischen Heimatschutzes stehen, müssen mit staatlicher Industriespionage rechnen. Betroffen sind zum Beispiel Hersteller von Sicherheitstechnologien und IT-Firmen, aber auch Banken und Finanzdienstleister, wenn auffällige Finanztransfers vorliegen.

Angesichts der globalen Schnüffelei der Geheimdienste stellt das geringe Problembewusstsein von Verantwortlichen in vielen Unternehmen eine zusätzliche Gefährdung dar. Vielerorts wird zwar auf die Sicherheit der Betriebsdaten geachtet, häufig jedoch nicht auf den Schutz der persönlichen Daten der Beschäftigten. Problematisch ist darüber hinaus die Resignation, die sich angesichts der potenziellen Totalüberwachung von Verbindungsdaten und Inhalten der Telefon- und Internet-Kommunikation, von Mails, Chats, sozialen Netzwerken, Audio- und Videokonferenzen überall breit macht.

Um einschätzen zu können, welche Lücken es im betrieblichen Datenschutz gibt, ist eine Risikoanalyse, die sowohl technologische als auch vertragliche Aspekte berücksichtigt, eine absolut notwendige Grundlage. Die Handhabe bietet § 9a des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) mit einem Datenschutz-Audit als Kann-Bestimmung. Damit können Unternehmen ihre Datenschutzverfahren unabhängig überprüfen und zertifizieren lassen

und das Ergebnis veröffentlichen. Die für ein solches Audit angekündigte gesonderte gesetzliche Grundlage lässt allerdings seit Jahren auf sich warten.

Eine internationale Zertifizierung nach ISO 27001 gibt es hingegen bereits. Diese internationale Norm umfasst die Einführung, den Betrieb, die Überwachung, Wartung und Verbesserung eines dokumentierten Informationssicherheits-Managementsystems in Unternehmen und Organisationen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat die Norm für Deutschland operationalisiert. Damit stehen für die technologischen Fragen der Risikoanalyse und des Risikomanagements Kataloge und Standards zur Verfügung.

Die vertragliche Seite der Risikoanalyse betrifft die Auftragsdatenverarbeitung und den Datentransfer zwischen Unternehmen und Organisationen, auch grenzüberschreitend und global. Zentral sind dabei die beiden wichtigsten Standardverträge mit den USA. Das Safe Harbor-Abkommen regelt eine Selbstzertifizierung US-amerikanischer Unternehmen, mit der Datenschutzstandards erreicht werden sollen, die mit dem EU-Recht vergleichbar sind. Und das SWIFT-Abkommen, das den sicheren Transfer von Bankdaten gewährleisten soll. Zu beidem hat die Konferenz der staatlichen Datenschutzbeauftragten bereits am 24. Juli 2013 Position bezogen. Die EU-Kommission habe stets darauf hingewiesen, dass der Datentransfer auf Grundlage von Safe Harbor oder Standardverträgen ausgesetzt werden könne, wenn Vertragsklauseln verletzt werden. Dies sei mit dem NSA-Skandal der Fall. Die Konferenz der Datenschutzbeauftragten fordert die EU-Kommission auf, Safe Harbor und Standardverträge bis auf weiteres zu suspendieren. Das EU-Parlament hat inzwischen reagiert und verlangt von der Kommission die Aussetzung des SWIFT-Abkommens.

Betriebliche und politische Handlungsspielräume

Der Betriebsrat hat die Aufgabe, gegen Überwachung und Kontrolle am Arbeitsplatz vorzugehen. So hat er dafür zu sorgen, dass die persönlichen Daten der Beschäftigten geschützt bleiben (§§ 4, 9, 28, 31 und 32 BDSG in Verbindung mit § 80.1 BetrVG) und kann daraus Legitimation zum Handeln ableiten. Er kann vom Arbeitgeber eine Risikoanalyse einfordern. Überdies kann er die Kooperation mit anderen Unternehmen auf Grundlage von Safe Harbor, SWIFT und anderen Standardverträgen in Frage stellen und dabei auf die Konferenz der Datenschutzbeauftragten verweisen. Darüber hinaus kann er bestehende Betriebsvereinbarungen rechtlich neu bewerten und prüfen lassen, ob eine Kündigung und Neuverhandlung angeraten erscheint. Intern hat er die Aufgabe, die

eigenen Betriebsratsdaten zu schützen. Dabei sollte er sich sicherer Verschlüsselungstechnologien bedienen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit keine "backdoor" (Hintertür) für die Geheimdienste eingebaut haben.

In Deutschland arbeiten die verschiedenen Instanzen des Datenschutzes bisher weitgehend nebeneinander her: Die staatlichen und betrieblichen Datenschutzbeauftragten mit ihren Koordinierungskreisen, Expertinnen und Experten im Datenschutzrecht, Gewerkschaften, Verbraucherschutzverbände und der Chaos Computer Club. Diese sollten sich in einer neuen Koalition zusammenschließen. Bislang fehlt es an einer Bestandsaufnahme, was technisch möglich und tatsächlich oder vermutlich bereits praktiziert wird. Davon abgeleitet können dann gesetzliche Regelungen entwickelt werden, die das informationelle Selbstbestimmungsrecht, die Meinungsfreiheit und andere Bürgerrechte besser schützen. Um das Problembewusstsein in der Bevölkerung für das Thema "Datenschutz" zu stärken, sollten die Bürgerinnen und Bürger stärker über den Stellenwert des Post- und Fernmeldegeheimnisses und dessen modernen Ableger, das informationelle Selbstbestimmungsrecht, aufgeklärt und zur sensiblen Nutzung des Internets befähigt werden. Auch sollten gesetzliche Regelungen auf den Weg gebracht werden, um auf der einen Seite Privatheit im Internet besser zu schützen und auf der anderen Seite Netzfreiheit zu gewährleisten. Schließlich stellt sich für die deutsche Bundesregierung die Frage, wie Whistleblower wie Edward Snowden und Chelsea (Bradley) Manning besser geschützt werden können und wie gewährleistet werden kann, dass Deutschland diesen Menschen politisches Asyl gewährt.

Mythos Überfremdung. Eine Abrechnung

Buchbesprechung

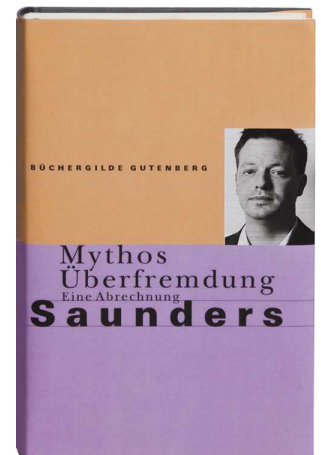
Von Ulrich Gransee

Der kanadisch-britische Autor und Journalist Doug Saunders, geboren 1967, setzt sich in seinem gleichnamigen Buch mit dem weltweit verbreiteten "Mythos Überfremdung" kritisch auseinander, ohne dabei die Augen vor den Problemen von Einwanderung und Integration zu verschließen. In den vier Teilen des Buches befasst er sich mit gängigen Vorurteilen gegenüber Fremden im Allgemeinen und Muslimen im Speziellen; diese Vorurteile gleicht er mit der Realität ab. Er belegt historisch, dass die aktuell wahrnehmbaren Überfremdungsängste nichts Neues sind, und unterscheidet diese Ängste von realen Problemen, die sich ergeben können.

Saunders befasst sich kritisch mit gängigen (rechts-) populistischen Thesen zum Beispiel des Niederländers Geert Wilders, des Deutschen Thilo Sarrazin und des evangelikalen US-Amerikaners David Catton. Behauptet Sarrazin beispielsweise, die enorme Fruchtbarkeit der muslimischen MigrantInnen sei eine Bedrohung für das kulturelle und zivilisatorische Gleichgewicht in Europa, so hält Saunders dem unter anderem entgegen, dass sich die EinwandererInnen schon bald an örtliche Verhaltensweisen und Lebenshaltungskosten anpassen. So liegt die Geburtenrate der Menschen mit türkischen Wurzeln der zweiten Generation nur noch knapp über dem Gesamtdurchschnitt. Als weiteres Beispiel nennt Saunders die Einwanderung von Menschen aus Polen und Irland in die USA. Diesen wurde früher – nachgewiesenermaßen zu Unrecht! – unterstellt, sie seien eine Bedrohung für Demokratie und Kultur, wollten mit ihrer (katholischen) Religion missionieren, seien nicht integrationsfähig und hätten zu viele Kinder. Saunders macht deutlich: Wir müssen diese Fakten kennen, um den Populisten nicht auf den Leim zu gehen.

Im Zusammenhang mit den realen Problemen fordert Saunders uns dazu auf, an die Stärke und die Tugend unserer Institutionen zu glauben. Schon in der Vergangenheit hätten sie uns schließlich geholfen, EinwandererInnen aufzunehmen. Wobei der Autor ausdrücklich betont, dass die Grundlage einer Einwanderungsgesellschaft immer eine gemeinsame Moral mit universellem Anspruch sein sollte. Praktiken, die gegen diese Moral verstoßen, wie etwa Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Ehrenmord und Exorzismus, sollten nach Saunders entsprechend der geltenden Gesetze bestraft werden.

Für alle, die sich fundiert mit dem Mythos der Überfremdung auseinandersetzen wollen, und für alle, denen Fakten mehr zählen als Vorurteile, ist dieses Buch eine empfehlenswerte Lektüre.



Doug Saunders (2012):
Mythos Überfremdung.
Eine Abrechnung. ISBN
978-3-7632-6622-7,
Büchergilde Gutenberg,
231 Seiten, 16,95 Euro.

Impressum

ISSN 1868-8209

Herausgeber: Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik bei den DGB-Bezirken Hessen-Thüringen und Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt. Die elektronische Zeitschrift "WISO-Info" behandelt sozial-, struktur- und wirtschaftspolitische Themen aus gewerkschaftlicher Sicht und erscheint unregelmäßig etwa drei- bis viermal pro Jahr.

Redaktion: Liv Dizinger, Dr. Kai Eicker-Wolf, Dr. Patrick Schreiner (verantwortlich), Sylvia Kampa und Ute Kamradek.

Mit Namen gekennzeichnete Artikel geben nicht zwingend die Positionen des Deutschen Gewerkschaftsbundes oder seiner Mitgliedsgewerkschaften wieder.

DGB-Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt
Otto-Brenner-Straße 7
30159 Hannover
Telefon: 0511 12601-33
<http://www.niedersachsen.dgb.de>

DGB-Bezirk Hessen-Thüringen
Wilhelm-Leuschner-Straße 69-77
60329 Frankfurt/Main
Telefon: 069 273005-53
<http://hessen-thueringen.dgb.de>

E-Mail und kostenfreies E-Mail-Abonnement: wiso-info@dgb.de

WISO-Info bei Facebook: <http://www.facebook.com/dgbwisoinfo>

Wir freuen uns über Artikel- und Interviewvorschläge ebenso wie über Briefe unserer Leserinnen und Leser. Unsere "Hinweise für Autorinnen und Autoren" senden wir Ihnen gerne zu. Ein Anspruch auf Veröffentlichung von Texten besteht nicht. Der Arbeitskreis für Wirtschafts- und Strukturpolitik kann leider keine Honorare bezahlen.

Kopie und Weiterverbreitung in unveränderter Form unter Angabe der Quelle erwünscht.