

PROFESSOR (GAST) STAATLICHE UNIVERSITÄT  
ROSTOV

**ALBRECHT GOESCHEL**

TECHNISCHE HOCHSCHULE

GIESSEN-FRIEDBERG

UNIVERSITÄT VECHTA

ACCADEMIA ED ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE

TENNO AM GARDASEE

ANSCHRIFT IN DEUTSCHLAND:

83250 MARQUARTSTEIN AM CHIEMSEE

STAUDACHER STRASSE 14

TELEFON: 08641 – 7130

TELEFAX: 08641 – 63242

[www.prof-goeschel.com](http://www.prof-goeschel.com)

[mail@studiengruppe.com](mailto:mail@studiengruppe.com)

[mail@prof-goeschel.com](mailto:mail@prof-goeschel.com)

**STAATSVerschuldung und Lohnabbau  
FÖRDERN  
UNTERNEHMENSGEWINNE UND  
VERMÖGENSEINKOMMEN:  
GESELLSCHAFTSSPALTUNG ODER DASEINSVORSORGE  
ALS  
PROBLEMLÖSUNG?**

Diskussionspapier für den Sozialverband VdK  
Marquartstein  
Januar 2011

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
1. Daseinsvorsorge als Lohnpolitik .....	3
2. Staatsschulden als Lohnvorschuss.....	5
3. Staatsschulden, Verliererregionen und Unterschicht .....	16
3.1. Schuldenbremse, Mehrwertsteuer-Lücke und Verliererregionen.....	19
3.2. Gesundheitsfonds, Krankenhausreform und Verliererregionen .....	20
3.3. „Standortwettbewerb“, Gewinnerregionen und Verliererregionen .....	26
3.4. „Geringqualifizierte“, Lohnspreizung und Unterschicht.....	29
3.5. Staatsschulden, Steuerbelastung und Unterschicht.....	31
4. Vermögenssteigerung und Staatsumbau durch Weltkrise .....	32
5. Kommunalverschuldung als Wachstumsmotor und Ausgrenzungsfaktor ...	35
5.1. Wachstumsförderung durch Daseinsvorsorge: München als Modell.....	35
5.2. Kommunalkrise, Daseinsvorsorge und “Sozialmißbrauch” .....	38
5.3. Belastung durch Solidartransfer .....	40
5.4. Schwächung durch Gesundheitsfonds .....	41
5.5. Schwächung durch Ortskrankenkassen-Zentralisierung .....	42
5.6. Belastung durch Kommunalspekulationen .....	42
6. Sozialkrise als Finanzkrise der Kommunen .....	43
6.1. Der kommunale Finanzierungssaldo .....	44
6.2. Die kommunalen Steuereinnahmen .....	44
6.3. Die kommunalen Investitionen .....	45
6.4. Die kommunalen Sozialleistungen.....	45
6.5. Die kommunalen Überziehungskredite.....	45
6.6. Das kommunale Strukturdefizit .....	45
7. Lohnaufbesserung durch Daseinsvorsorge oder Lohnersatz durch Arbeitslosengeld am Beispiel Nordrhein-Westfalen .....	46
7.1. Daseinsvorsorge, Kommunalschulden und Wirtschaftswachstum in den Umland-Stadt-Gebieten Nordrhein-Westfalens .....	46
7.2. Beschäftigungslücke, Sozialleistungen und Exportboom im Ruhrgebiet..	51

## 1. Daseinsvorsorge als Lohnpolitik

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird der staatlichen Nachfrage nach Gütern und Diensten eine entscheidende Rolle für die Glättung von Konjunkturzyklen, für die Verstetigung der Investitionsquoten und des Beschäftigungsniveaus sowie für die Anpassung der Kapitalstockstruktur zugewiesen.<sup>1)</sup> Dabei kann eine konjunktur- und strukturpolitische Erhöhung, Richtungsänderung oder Absenkung der staatlichen Nachfrage überwiegend nur an solchen Beständen öffentlicher oder quasi-öffentlicher Güter und Dienste ansetzen, die bereits vorhanden oder zeitnah erstellbar sind.<sup>2)</sup> An dieser Stelle kommt es dann zu einer Verschränkung der politischen Aufgabe der Wachstumssicherung und der politischen Aufgabe der Daseinsvorsorge, zu einer Verschränkung von Wirtschaftspolitik und von Sozialpolitik.

Diese Verschränkung ergibt sich daraus, dass sich in den nicht-sozialistischen europäischen Industrieländern nach dem Kriegsende in unterschiedlichem Tempo und nach unterschiedlichen Konzepten Wohlfahrtsstaaten herausgebildet haben. Typisch für diese Wohlfahrtsstaaten ist, dass mit Steuer- oder Beitragsabgaben auf das Wirtschaftswachstum expandierende Institutionen und Systeme der Sozialsicherung und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge finanziert wurden und werden. Deren Aufgabenstellung und Wirkungsweise ist es, die Herstellung, den Einsatz, die Erhaltung und die Stilllegung der Ware Arbeitskraft<sup>3)</sup> nicht mehr dem Arbeitsmarkt, der Familie oder den allgemeinen Umständen zu überlassen.<sup>4)</sup> Besonders im Gesundheitsbereich, aber auch in zahlreichen anderen Aufgabenfeldern der Herstellung, des Einsatzes, der Erhaltung und der Stilllegung der Ware Arbeitskraft einschließlich ihres Bevölkerungsmantels entstand ein

---

<sup>1)</sup> Pilz, Frank: Die Investitionslenkung im Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1983, S. 65 ff., Vesper, Dieter: Vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin Juni 2007

<sup>2)</sup> Dies ist der Grund für die bei der Konzipierung von Konjunkturprogrammen regelmäßig entstehende Diskussion über eventuelle strukturkonservierende oder potentiell strukturinnovierende Wirkungen solcher Konjunkturprogramme. Typisch war die Diskussion über die strukturkonservierende Wirkung der Abwrackprämie als Beitrag zur Erhaltung der Überkapazitäten in der Automobilindustrie. Süddeutsche Zeitung, 23.4.2009 und allgemein Horn, Gustav; Truger, Achim: Ein Wachstumspaket für Deutschland 2009: Ein Neun-Punkte-Programm zur Stützung der deutschen Realwirtschaft. Hrsg. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Policy Brief Oktober 2008, Düsseldorf 2008

<sup>3)</sup> Abhängig vom Voranschreiten der Modernisierung, sprich: Singularisierung der Lebensumstände in den zurückliegenden Jahrzehnten wurde dabei die zur Arbeitsbevölkerung zählende, häufig in Form der Ernährer-Ehemannfamilie verfasste Mantelbevölkerung immer weiter reduziert. Parallel dazu etablierte sich eine breite politisch-staatliche Sozialbeobachtung und Sozialberichterstattung, die die Produktion und Reproduktion der Arbeitsbevölkerung und ihrer Mantelbevölkerung zunehmend regelmäßig analysiert und registriert.

<sup>4)</sup> Lutz, Burkhardt: Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Frankfurt am Main und New York 1984, S. 186 - 210

großer Sektor von Versorgungswirtschaft. Die von dieser Versorgungswirtschaft erstellten Güter und Dienste, die zu erheblichen Anteilen als steuer- oder beitragsfinanzierte Sachleistungen den Endnutzern kostenfrei, d.h. unabhängig von deren Einkommen zur Verfügung gestellt werden, bewirken, dass die Lebenshaltung der Arbeitnehmer und ihrer Familien, d.h. die Reproduktion der Ware Arbeitskraft nur noch zu einem Teil von den konjunkturellen und strukturellen Verkaufschancen und den Preisniveaus auf dem Arbeitsmarkt abhängig ist. Ein wachsender Teil der Einkommen wird mittlerweile außerhalb des Arbeitsmarktes bzw. neben dem Lohn, als beitrags- oder steuerfinanzierter Neben-Lohn, d.h. als soziale Sach- oder Geldleistung sowie als steuer- und gebührenfinanzierte meist kommunale Dienstleistung bezogen.

Diese Nicht-Markteinkommen aus Sozialtransfers des Systems der Sozialsicherung und aus Daseinsvorsorgeleistungen der Kommunen stabilisieren zugleich als „öffentlicher Konsum“ die Inlandsnachfrage und als „öffentliche Investitionen“ das Inlandsproduktpotential.<sup>5)</sup> Dieser gesamte Bereich der Sachleistungen des Systems der Sozialsicherung, insbesondere der Gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Gesundheitsversorgung und der vorwiegend kommunalen Daseinsvorsorge hat mittlerweile ein Beschäftigungsvolumen von mehreren Millionen Arbeitsplätzen erreicht und damit nicht nur Ersatz für die in den Nachkriegsjahrzehnten entfallenen Arbeitsplätze im Landwirtschafts- und Industriesektor geschaffen, sondern damit auch lange Zeit ein Überangebot an Arbeitskräften und damit ein Sinken der Löhne verhindert. Durch den Auf- und Ausbau des Wohlfahrtsstaates mit seinen Systemen der Sozialsicherung und seinen Gütern und Diensten der Daseinsvorsorge wurde das kapitalistische Lohngesetz modifiziert. Nach diesem müssen die Unternehmen in monetären Marktwirtschaften die Löhne einseitig als Kosten betrachten und bei jeder sich bietenden Gelegenheit und mit allen sich bietenden Mitteln insbesondere durch Lohnkonkurrenz zu senken versuchen. Damit schwächen sie aber zugleich in ihrer Gesamtheit die für das Wirtschaftswachstum unverzichtbare Gesamtnachfrage.

Seit der Mitte der 1970er Jahre ist in den europäischen Industrieländern vor allem in Deutschland jedoch ein Wandel des Wohlfahrtsstaates, seiner Systeme der Sozialsicherung und seiner Güter und Dienste der Daseinsvorsorge zu verzeichnen: Die viele hundert Milliarden umfassenden Systeme der Sozialsicherung wurden und werden, soweit sie aus Beiträgen, d.h. Neben-Löhnen finanziert werden, durch eine Politik des Leistungsabbaus und der Beitragssenkung benutzt, um über

---

<sup>5)</sup> Ebda, S. 196 - 210

diese Neben-Löhne die gesamten Lohnkosten zu senken. Die ebenfalls viele zig Milliarden umfassende vor allem kommunale Daseinsvorsorge wird, weil sie aus Steuereinnahmen finanziert wird, durch die Abwälzung von Sozialkosten vor allem des Bundeshaushaltes auf die Kommunalhaushalte benutzt, um durch Einschränkung oder Verteuerung der lohnergänzenden kommunalen Güter und Dienste Sozialkosten des Bundes durch die (Arbeitnehmer-)Haushalte mitfinanzieren zu lassen. Ebenso werden durch die Verschlechterung der Kommunalhaushalte und die Verringerung oder Verteuerung der kommunalen Daseinsvorsorge infolge der seit Jahrzehnten immer wieder durchgeführten Steuererleichterungen für Unternehmen, Vermögen und Hocheinkommen diese Steuererleichterungen durch die (Arbeitnehmer-)Haushalte mitfinanziert. Zuletzt wird auch durch die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Geltung von Flächentarifverträgen und die Arbeitsplatzsicherheit in diesem Sektor und damit in der Gesamtwirtschaft geschwächt.<sup>6)</sup>

Kritische Studien haben schon frühzeitig auf diese Möglichkeit einer ganz anderen Nutzung des Wohlfahrtsstaates, anstelle der ursprünglich angestrebten Modifizierung als Mittel der indirekten Verschärfung des Lohngesetzes hingewiesen.<sup>7)</sup> Die heutige Lage in den Kommunen bildet exakt diesen Wandel der kommunalen Daseinsvorsorge von der Ergänzung und Verbesserung der Lohneinkommen in eine Beaufsichtigungs- und Einsparpolitik vor allem gegenüber den aus der Lohnarbeit Herausgefallenen ab. Die Kommunen sind insbesondere mit den Arbeitsmarkt- und Sozialhilfereformen (Hartz IV) in eine Frontstellung gegenüber einem Teil ihrer Einwohnerschaft gebracht worden.<sup>8)</sup>

## 2. Staatsschulden als Lohnvorschuss

Zwischen der ersten großen Wirtschaftskrise nach dem Kriegsende in Deutschland im Zeitraum 1965 und 1966 und der zweiten Krise im Zeitraum 1974 und 1975 waren die Systeme der Sozialsicherung, insbesondere der Gesundheitsversorgung, vor allem aber die allgemeine Daseinsvorsorge im Rahmen der ökonomischen Globalsteuerung der ersten „Großen Koalition“ und der nachfolgenden infrastrukturellen

<sup>6)</sup> Brandt, Torsten und Schulten, Thorsten: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrages. In: WSI-Mitteilungen, Düsseldorf 10/2008, S. 570 - 576

<sup>7)</sup> Jänicke, Martin: Wie das Industriesystem von seinen Missständen profitiert, Opladen 1979, S. 38 - 48

<sup>8)</sup> Der Sozialverband VdK-Bayern hat diesen von der Politik durch die Reformmaßnahmen der letzten Jahrzehnte erzwungenen Funktionswandel der Daseinsvorsorge treffend als „Reformangriff auf das Sozialmodell Deutschland“ bezeichnet: Sozialverband VdK-Bayern (Hrsg.): Reformangriff auf das Sozialmodell Deutschland, München 2003.

Reformen der „Sozialliberalen Koalition“ massiv ausgebaut worden.<sup>9)</sup> Der sogenannte „Staatsverbrauch“ am seinerseits zunehmend schwächer wachsenden Bruttosozialprodukt stieg in dieser Zeit von nominal 15,2 Prozent im Jahre 1965 auf nominal 20,5 Prozent im Jahre 1975.<sup>10)</sup> Dabei nahm der Anteil der Steuereinnahmen an den gesamten Staatsausgaben in diesem Zeitraum von 76,2 Prozent im Jahre 1965 auf 67,2 Prozent im Jahre 1975 ab. Gleichzeitig stieg der Finanzierungssaldo<sup>11)</sup> an den öffentlichen Ausgaben von minus 6,7 Prozent im Jahre 1965 auf minus 17,7 Prozent im Jahre 1975.<sup>12)</sup> Die Proportion zwischen Bruttoinlandsprodukt und Staatsschulden stieg von 18,4 Prozent im Jahre 1965 auf 24,6 Prozent im Jahre 1975.<sup>13)</sup> Vor diesem Hintergrund wurde in Politik und Wissenschaft das Thema „Schuldenexplosion“ diskutiert.<sup>14)</sup>

In der Folge kam es noch unter der Sozialliberalen Koalition und nach deren ab 1977 aufgelegtem wachstumsstärkenden „Zukunftsinvestitionsprogramm“, eingeleitet durch die „Operation ´82“ zu einem scharfen Sparkurs sowohl in den Steuerhaushalten wie auch in den Beitragssystemen und damit zu einer voranschreitenden Abkehr von der wohlfahrtsstaatlichen Flankierung des Lohnpreises des Faktors Arbeit durch Sozialsicherung und vor allem kommunale Daseinsvorsorge. Der Einstieg in diese Abkehr vom Wohlfahrtsstaat durch die Haushaltskonsolidierungspolitik noch der „Sozialliberalen Koalition“ durch Verlagerung von Ausgabenverpflichtungen des Bundeshaushaltes auf die Sozialversicherungsbudgets<sup>15)</sup> und auf die Kommunalhaushalte wurde von Kassen und Kommunen als „Politik der Verschiebebahnhöfe“<sup>16)</sup> identifiziert.<sup>17)</sup> In der Rückschau wurde von allen folgenden

<sup>9)</sup> Dies gilt vor allem auch für den Ausbau der bevölkerungsbezogenen Leistungen der Kommunen. Memorandum 83 (Hrsg.): Qualitatives Wachstum – Arbeitszeitverkürzung - Vergesellschaftung, Köln 1983, S. 344 ff.

<sup>10)</sup> Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1983, Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1983, Tab. 1.1 und 1.3

<sup>11)</sup> Differenz zwischen öffentlichen Einnahmen und öffentlichen Ausgaben

<sup>12)</sup> Wille, Eberhard, Kronenberger, Stefan: Zielkonflikte im Kontext der Staatsverschuldung. In: Siebert, Horst (Hrsg.): Intertemporale Allokation, Frankfurt am Main, New York 1984, S. 607

<sup>13)</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2009 – Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2009, Tab. 1.27

<sup>14)</sup> Wille, Eberhard, Kronenberger, Stefan: A.a.O., S. 607. Der bis heute wissenschaftlich mindere Status der sogenannten „Gesundheitsökonomie“ wird exemplarisch daran deutlich, dass im Schlepptau der makroökonomischen „Schuldenexplosions“-Debatte 1981 für das Gesundheitswesen eine „Kostenexplosion“ erklärt wurde – ausgerechnet auf Wunsch der Deutschen Zahnärzteschaft. J.-Matthias „Graf“ von der Schulenburg: Kostenexplosion im Gesundheitswesen – Folge eines fehlerhaften Steuerungsmechanismus? Hrsg. Forschungsinstitut für die zahnärztliche Versorgung, Köln 1981

<sup>15)</sup> In der Anfangszeit vor allem auf die Gesetzliche Krankenversicherung

<sup>16)</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.9.1981 und Ärzte-Zeitung, 1.10.1982

<sup>17)</sup> Diese Verlagerung von Zahllasten des Bundeshaushaltes auf die Sozialversicherungsbudgets und die Kommunalhaushalte betraf u.a. die Arbeitslosenunterstützung, die Gesundheits- und Pflegeversorgung, die Alterssicherung, das Wohngeld und die Ausbildungsförderung. Deutscher Landkreistag: DLT-Information, 10.11.1982

Koalitionsregierungen die stetige Zunahme der öffentlichen Schulden<sup>18)</sup> benutzt, um die öffentlichen Haushalte durch anhaltende Steuer-senkungen im Bereich der Einkommens- und Körperschaftssteuer und anhaltende Steuererhöhungen im Bereich der Lohnsteuer und der Mehrwertsteuer<sup>19)</sup> zu Lasten von Erwerbsarbeit und Lebensunterhalt umzufinanzieren.<sup>20)</sup> Die stetig zunehmenden öffentlichen Schulden wurden auch benutzt, um in wachsendem Ausmaß und Umfang Staatsaufgaben, die aus Steuermitteln zu finanzieren waren aus Beitragsmitteln der Sozialversicherungen zu finanzieren und dort dementsprechende Ausgaben- bzw. Leistungskürzungen d.h. ebenfalls Belastungen des Lebensunterhaltes durchzusetzen. Zuletzt wurden diese wachsenden öffentlichen Schulden dazu benutzt, Zahllasten des Bundeshaushaltes auf die Länder- und Kommunalhaushalte abzuwälzen und dort durch Kürzungen der Pflichtleistungen bzw. Rücknahme der Freiwilligleistungen „gegengzufinanzieren“.

Natürlich bewirkte diese jahrzehntelange dreifache Verbilligung des Faktors Arbeit durch Lohnzurückhaltung, Neben-Lohndämpfung<sup>21)</sup> und Daseinsvorsorge-Bremmung<sup>22)</sup> über den damit verbundenen Rückgang des privaten, sozialen und staatlichen Konsums die allbekannte stetige Verringerung des Wirtschaftswachstums, gemessen als Bruttoinlandsprodukt.

### **Übersicht 1: Nettorealverdienste in Deutschland 1950 - 2007**

### **Übersicht 2: Privatkonsum und Staatskonsum in Deutschland 1950 - 2007**

<sup>18)</sup> Die Proportion der öffentlichen Schulden zum Bruttoinlandsprodukt stieg von 18,7 Prozent im Jahre 1960 auf 65,9 Prozent im Jahre 2008. Gleichzeitig ging der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in diesem Zeitraum deutlich zurück. Gleiches gilt für die öffentlichen Ausgaben, die ebenfalls rückläufig waren. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2009 – Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2009, Tab. 1.2, 1.24 und 1.27

<sup>19)</sup> So sank die Proportion der Einkommen- und Körperschaftssteuer zum selbst schwächer wachsenden Bruttoinlandsprodukt von 5,1 Prozent im Jahre 1960 auf nur noch 2,2 Prozent im Jahre 2008. Demgegenüber stieg die Proportion der Lohnsteuer zum Bruttoinlandsprodukt von 2,6 Prozent im Jahre 1960 auf 7,5 Prozent im Jahre 2008. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2002 – Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2002, Tab. 1.23 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2009 – Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2009 Tab. 1.23

<sup>20)</sup> Der Pleite-Staat. In: Der Spiegel, 24/1997 S. 22 – 35 und Der Schuldenstaat. In: Der Spiegel, 26/2005, S. 22 - 33

<sup>21)</sup> In Form der gegenüber den Systemen der Sozialen Sicherung betriebenen Politik der Beitragssatzstabilität in der Kranken- und Rentenversicherung.

<sup>22)</sup> In Form zunächst der Freiwilligleistungen verzehrenden Verlagerung von Pflichtleistungen des Bundes auf die Ebene der Länder und Kommunen und dann als Neuverschuldungsverbot vor allem für die Länder in Form der Schuldenbremse. Goeschel, Albrecht: Schuldenbremse als Finanzputsch: Die Umwandlung der Wirtschaftskrise in noch mehr private und öffentliche Armut. Hrsg. Studiengruppe für Sozialforschung e.V., Marquartstein, Februar 2009

### Übersicht 3: Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1950 - 2007

Während einerseits die Nettoealverdienste in Deutschland seit Kriegsende immer schwächer anstiegen und ein immer größerer Anteil der Wertschöpfung als Exportüberschuss aus Deutschland abfloss<sup>23)</sup>, stiegen der private und der staatliche Konsum, bis 1989 vor allem der staatliche Konsum, deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt.

Ermöglicht wird diese wenn auch rückläufige, so doch deutlich über dem Bruttoinlandsprodukt liegende Zunahme des privaten und vor allem des staatlichen Konsums bei stetigem Rückgang der Nettoealverdienste durch die ansteigende Kreditaufnahme des Bundes, der Länder und der Gemeinden.<sup>24)</sup> Politisch-ökonomisch gesehen stellt diese Kreditaufnahme des Staates eigentlich eine Kreditvermittlung zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ dar: Die von den rückläufigen Arbeitsentgelten unterhaltene Arbeitnehmerschaft einschließlich ihrer Kinder, Hausfrauen, Älteren, Kranken etc. erhält von den Beziehern hoher Einkommen, den Eignern großer Vermögen, den Unternehmen, den Kapitalsammelstellen aller Art wie Versicherungen, Banken, Fonds etc. durch deren Erwerb von Staatspapieren bzw. Kreditvergabe an den Staat und in Form von öffentlichen Gütern und Diensten die vom Lohnaufkommen nicht bezahlbare Lebenshaltung sozusagen „auf Kredit“, oder überspitzt: Als gesamtwirtschaftlichen „Lohnvorschuss“. Es ist in der Tat dringend nötig stets im Auge zu behalten, dass die vieldiskutierten „Staatsschulden“ Kredite sind, die auf unterschiedliche Territorien und ihre Nutzung, d.h. die unterschiedlich ergiebigen Arbeitnehmerschaften und Wirtschaftsvorgänge, die unterschiedlich kostspieligen Bevölkerungen etc. in unterschiedlichen „Ländern“, in Deutschland sind das Bund, Länder und Gemeinden bezogen und durch diese besichert sind.<sup>25)</sup> Auf der anderen Seite stellen diese Kredite Forderungen, d.h. Vermögenstitel von

---

<sup>23)</sup> So betrug der Anteil des Exportüberschusses an der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts im Jahre 1950 nur 2,4 Prozent, im Jahre 2007 jedoch 7,1 Prozent. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1987 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1987, Tab. 1.4 und 1.5 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2009 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2009 Tab. 1.2 und 1.4

<sup>24)</sup> Van Treek et al.: Finanzsystem und wirtschaftliche Entwicklung: Tendenzen in den USA und in Deutschland aus makroökonomischer Perspektive. Hrsg. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Studies 5/2007, Düsseldorf S. 82 ff.

<sup>25)</sup> Insofern stellen die immer zahlreicheren „Rankings“ für die Bundesländer und auch schon für Kreise und Kreisfreie Städte eine Vorform von Bonitätsbewertung für die jeweilige öffentliche Kreditnahme dar. In den USA wurde die Wachstumsstimulierung durch kreditbasierten Konsum nicht als „Staatsschuld“ mit Besicherung durch „Territorien“ samt Bevölkerung, sondern als „Grundschuld“ mit Besicherung durch „Immobilien“ auch einkommensschwacher Besitzer bewerkstelligt. Van Treek et al.: A.a.O., S. 29 ff.



## Übersicht 1

## Nettorealverdienste in Deutschland 1950 - 2007

Verdienste	Entwicklung der Nettorealverdienste*
Jahre	Prozent jährlich gegenüber Ausgangsjahr
1950 bis 1965	7,01
1966 bis 1989	4,62
<b>1991 bis 2007</b>	<b>0,11</b>

\*) Je beschäftigten Arbeitnehmer jährlich und mit dem Preisindex der Lebenshaltungskosten deflationiert.

Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.):  
 Statistisches Taschenbuch 1980 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn  
 1980 sowie Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.):  
 Statistisches Taschenbuch 1992 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn  
 1992 und dass. (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2008 - Arbeits- und  
 Sozialstatistik, Berlin 2008

## Übersicht 2

**Privatkonsum und Staatskonsum  
in  
Deutschland  
1950 - 2007**

Jahre	Konsum		
	Entwicklung des Konsums <sup>*)</sup>		
	Prozent jährlich gegenüber Ausgangsjahr		
	Privat	Staat	Zusammen
1950 bis 1965	25,6	30,6	26,5
1966 bis 1989	19,7	24,5	20,7
<b>1991 bis 2007</b>	<b>9,2</b>	<b>8,8</b>	<b>9,1</b>

<sup>\*)</sup> In jeweiligen Preisen

Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.):  
Statistisches Taschenbuch 1983 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn  
1983, Tab. 1.4 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.):  
Statistisches Taschenbuch 2009 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn  
2009, Tab. 1.4

## Übersicht 3

**Bruttoinlandsprodukt  
in  
Deutschland  
1950 - 2007**

<b>Bruttoinlandsprodukt</b>	<b>Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts*)</b>
<b>Jahre</b>	<b>Prozent jährlich gegenüber Ausgangsjahr</b>
1950 bis 1965	23,02
1966 bis 1989	14,81
<b>1991 bis 2007</b>	<b>3,40</b>

\*) Nominal in jeweiligen Preisen

Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.):  
Statistisches Taschenbuch 1980 - Arbeits- und Sozialstatistik,  
Bonn 1980 sowie Bundesministerium für Arbeit und  
Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1992 -  
Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1992 und dass. (Hrsg.):  
Statistisches Taschenbuch 2008 - Arbeits- und Sozialstatistik,  
Berlin 2008

Privatpersonen, Unternehmen, Vermögensgesellschaften, Versicherungen, Fonds, Banken etc. dar.<sup>26)</sup>

Der beschriebene Mechanismus einer Ergänzung und Verbesserung zurückbleibender Einkommen aus Löhnen durch staatskreditfinanzierten öffentlichen Konsum bewirkt eine doppelte Steigerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen: So erhöhen zurückbleibende Löhne die Erträge und vor allem die Gewinne, die dann angesichts schwach bleibender Inlandsnachfrage entweder in verstärkte Exporttätigkeit oder zunehmend in Vermögensanlagen wie etwa dem Erwerb von Staatstiteln erneut profitabel angelegt werden.<sup>27)</sup> Allerdings wird durch diesen Mechanismus auch eine doppelte Wachstumsdämpfung erwirkt: Zunächst erhöht die durch mangelnde Inlandsnachfrage forcierte Exportorientierung weiter den „Wettbewerbsdruck“ auf die Löhne. Damit wird die Inlandsnachfrage als Voraussetzung für Realinvestitionen weiter verringert. Gleichzeitig wird aber auch der Ausgleichsbedarf absinkender Löhne durch Staatskonsum erhöht, d.h. Finanzinvestitionen in Staatsanleihen werden gegenüber Realinvestitionen noch attraktiver.<sup>28)</sup> Es kommt zu dem seit einigen Jahren diskutierten Phänomen der „Profite ohne Investitionen“<sup>29)</sup>. Eben diese Entwicklung hat sich offenbar in Deutschland seit Kriegsende immer ausgeprägter vollzogen.

---

<sup>26)</sup> Bei der politischen und ökonomischen Bewertung von Staatsschulden kommt es daher wesentlich darauf an, ob die Verwendung dieser Kredite der Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beziehenden Territorien und ihrer Bevölkerungen und damit der verbesserten Fähigkeit zur Bedienung der Zins- und Tilgungsforderungen dient oder nicht. Bofinger Peter: Wir sind besser als wir glauben, München 2005, S. 127 ff. und van Treek et al.: A.a.O., S 82 ff.

<sup>27)</sup> Diese Vorteile perpetuieren sich im Falle von Finanzkrisen. So muss der Staat hochspekulative Finanztitel, sogenannte „toxische“ Papiere aus den Banken herauskaufen oder gefährdete Banken aufkaufen, um Störungen der Kreditversorgung der Realwirtschaft zu verhindern. D.h. die „Staatsschuld“ ermöglicht nicht nur zunächst Gewinne aus niedrigen Löhnen und Gewinne aus ausgleichender Daseinsvorsorge sondern ersetzt auch noch Verluste aus Spekulation. Thewes, Frank: Enteignet werden bislang nur die Steuerzahler, FOCUS-Online, 16.2.2009 und Süddeutsche Zeitung 23.9.2008 und 23.4.2009

<sup>28)</sup> Die Staatsschuld ist angesehen der Missbrauch der wohlfahrtsstaatlichen Daseinsvorsorge um die realwirtschaftlich nicht mehr profitabel zu realisierenden Gewinne wieder in die nationalen Wirtschaften zurückzuleiten und in Forderungen gegen die gesamten Bürgerschaften, d.h. Steuerzahlerschaften umzuwandeln. Die nur teilweise erfolgreichen Versuche eine Kapitaldeckung der Renten-, Pflege- und Krankenversicherung hätte die andere wohlfahrtsstaatliche Komponente, die Systeme der Sozialsicherung als Rückflusskanal benutzt. Während in den Vereinigten Staaten oder Spanien das fiktive Finanzkapital Wertlos-Immobilien als Ansatzpunkt für seine Rückleitung in die Realwirtschaft benutzt hat bietet hier der Sozialstaat Deutschland werthaltigere Möglichkeiten über die Privatisierung der Daseinsvorsorge und die Kapitaldeckung der Sozialsicherung. Horn et al.: Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise - Teil II. In: IMK-Report, Düsseldorf August 2009, S. 2 ff., ders. et al.: Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise -Teil III. In: IMK-Report, Düsseldorf September 2009, S. 1 ff., Kurz, Robert: Das Weltkapital, Berlin 2005, S.220 - 246 und Lehndorff, Steffen (Hrsg.): Abriss, Umbau, Renovierung? Studien zum Wandel des deutschen Kapitalismusmodells, Hamburg 2009

<sup>29)</sup> Van Treek et al.: A.a.O., S. 7 ff. Grundsätzlich kritisch zur Wachstumsstimulierung durch Deficit-Spending, d.h. Staatsschulden Mattick, Paul: Marx und Keynes, Frankfurt am Main 1971, S. 162 - 180

Während in den ersten vier Jahrzehnten nach dem Krieg hohe Steigerungen der Arbeitnehmerentgelte die Staatsschuldenbedienung sozusagen durch „Wachstum“, d.h. eine sinkende Relation von Staatsschulden zu Arbeitnehmereinkommen trotz wachsender Staatskredite möglich gemacht haben, ist in der Zeit seit der Wiedervereinigung der Staatskredit weit über das Bruttoarbeitnehmerentgelt gestiegen.<sup>30)</sup>

#### **Übersicht 4:** Bruttolohneinkommen und Staatsverschuldung in Deutschland 1950 - 2007

In dieser Zeit sind dann auch die Nettorealverdienste, der private und staatlich Konsum und das Bruttoinlandsprodukt, also wichtige realwirtschaftliche Indikatoren rückläufig geworden. Dabei haben sich insbesondere durch die Kosten der Bewältigung der Finanz- und Real Krise einerseits und die bisherige und vor allem zukünftige Konsolidierungs-, d.h. Kürzungs- und Sparpolitik die Bewertungsvoraussetzungen für die Staatsschulden noch einmal erheblich verschlechtert. Dies deshalb, weil schon bisher die Staatsschulden in Relation zu ihrem eigenen Refinanzierungsfaktor, den Daseinsvorsorgeausgaben für Forschung, Bildung, Soziale Sicherung, Gesundheit, Wohnungswesen, Verkehrs- und Nachrichtenwesen etc. immer stärker angewachsen sind, während die Daseinsvorsorgeausgaben zurückgegangen sind.<sup>31)</sup> Die Einbeziehung der Sozialversicherungsausgaben in das Daseinsvorsorgekonto im Jahre 1974 hat diese Entwicklung nur statistisch „geschönt“.

#### **Übersicht 5:** Daseinsvorsorge und Staatsschulden in Deutschland 1950 - 2007

Die einige Jahrzehnte wirksame Wachstumsstabilisierung auf dem Wege des Staatskonsums, d.h. der Daseinsvorsorge als Lohnvorschuss ist nun auf dem Umweg über Exportgewinne und deren Finanzwirtschaftsstimulierung wegen der anhaltenden Forderungen des politischen Komplexes

---

<sup>30)</sup> Während die Unternehmen in den 1990er Jahren stark in Deutschland investierten, haben sich danach die Investitionen in Direktinvestitionen und Finanzanlagen im Ausland verlagert sofern die Gewinne nicht überhaupt in inländischer Geldvermögensbildungen verblieben sind. OECD- Pressemitteilung, Berlin-Paris, 26.3.2010

<sup>31)</sup> In der Literatur wird darauf aufmerksam gemacht, dass Staatsschulden gerade dann expandieren, wenn die Nachfrageförderung mittels Daseinsvorsorgeausgaben im Rahmen von Sparpolitik reduziert wird. Van Treeck u.a.: A.a.O., S. 82 ff. und Süddeutsche Zeitung, 13./14.1.2007  
Vor allem dient die angewachsene „Staatsverschuldung“ als ideologische Rechtfertigung für die schon beschriebene wirtschafts- und gesellschaftspolitische, seit der Sozial-Grünalternativen Koalition noch einmal verstärkte Abkehr von der Wohlfahrtsstaatskonzeption. Bofinger Peter: Das Jahrzehnt der Entstaatlichung. In: WSI Mitteilungen, Düsseldorf 7/2008, S. 351 - 357

## Übersicht 4

## Bruttolohneinkommen und Staatsverschuldung in Deutschland 1950 - 2007

Löhne/Schulden	Bruttoarbeitnehmer-Entgelt*)	Öffentliche Schulden**)	Öffentliche Schulden % Bruttoarbeitnehmer-entgelt
Jahre	Mrd. EUR		Prozent
1950	23,4	10,5	44,9
1965	119,7	42,4	35,4
1966	128,9	47,2	36,6
1989	639,8	60,3	9,4
1991	847,0	595,9	70,4
<b>2007</b>	<b>1182,1</b>	<b>1502,2</b>	<b>127,1</b>

\*) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit bzw. Bruttoarbeitnehmerentgelt

\*\*)\ Verschuldung der öffentlichen Haushalte bzw. Kreditmarktschulden im weiteren Sinne Bund, Sondervermögen des Bundes, Länder, Gemeinden

Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1983 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1983, ders. (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1984 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1989 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2008 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2008

## Übersicht 5

## Daseinsvorsorge und Staatsschulden in Deutschland 1950 - 2006

Daseinsvorsorge	Daseinsvor- sorgeaus- gaben <sup>*)</sup>	Öffentliche Schulden <sup>**)</sup>	Öffentliche Schulden % Daseinsvorsorge- ausgaben
Jahre	Mrd EUR		Prozent
1950	8,9	10,5	118,0
1965	43,7	42,4	97,0
1966	45,1	47,2	104,7
1975	199,7 <sup>*)</sup>	131,1 <sup>*)</sup>	65,7 <sup>*)</sup>
1989	390,2	472,8	121,2
1991	522,0	595,9	114,2
<b>2006</b>	<b>747,7</b>	<b>1.480,6</b>	<b>198,0</b>

<sup>\*)</sup> Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden sowie Fonds und Sondervermögen des Bundes für Forschung, Schul- und Hochschulwesen, Soziale Sicherheit, Gesundheit, Sport und Erholung, Wohnungswesen, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Wirtschaftsförderung und Raumordnung. Bis 1974 ohne Sozialversicherung. Ab 1974 mit Sozialversicherung, Organisationen ohne Erwerbszweck, Zweckverbänden sowie Finanzierungsanteil der Europäischen Union

<sup>\*\*)</sup> Verschuldung bzw. Kreditmarktschulden im weiteren Sinne von Bund, Ländern, Gemeinden einschließlich Zweckverbänden sowie Fonds und Sondervermögen des Bundes

Quelle: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1983 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1983, Tab. 1.24 und 1.27, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2007 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2007, Tab. 1.24 und 1.27 sowie dass. (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2009 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2009, Tab. 1.24 und 1.27

der Hocheinkommen, Unternehmen und Vermögen nach wachstumsbelebenden Steuersenkungen zu einer noch strikteren Sparpolitik geworden. Mit dieser Sparpolitik muss den Gläubigern der „Staatskredite“, d.h. letztlich der Kredite an die unterbezahlte „Arbeitsgesellschaft Deutschland“<sup>32)</sup> versichert werden, dass die Verzinsung ihrer Kredite nicht im Zweifel steht.<sup>33)</sup> Gerade mit dieser Sparpolitik werden dann aber ausgleichende Staatskredite noch dringlicher, weil sie entlastendes Wachstum dämpft oder verhindert. Die „Staatsschulden“ als Lohnvorschuss stellen eine stete Bedrohung für die „Arbeitsgesellschaft Deutschland“ und die Entwicklung ihres Lebensstandards dar. In der kritischen ökonomischen Literatur wird daher zutreffend unter der Überschrift „Wohlstand für alle“ ein Ausweg aus dieser „Schuldenfalle“ durch eine Rückkehr zu angemessenen Löhnen und ausreichender Inlandsnachfrage gefordert<sup>34)</sup>.

### 3. Staatsschulden, Verliererregionen und Unterschicht

Ein Faktor, der die Negativspirale von andauernder Lohnzurückhaltung, noch stärkerer Exportorientierung und bevorzugter Anlage der Weltmarktgewinne in Staatsschuldtiteln wegen anhaltend zurückbleibender Inlandsnachfrage und trotz Sparpolitik steigender Staatsverschuldung zur Aufrechterhaltung der „Arbeitsgesellschaft Deutschland“ noch weiter antreibt, sind die hohen Steuereinnahmeverluste, die mit den stark ansteigenden Exportüberschüssen verbunden sind. Allein zwischen 2000 und 2007 belaufen sich diese Steuereinnahmeverluste auf ca. 126 Mrd. EUR.

#### Übersicht 6: Mehrwertsteuer-Lücke im Wirtschaftsmodell Deutschland 2000 - 2007

**Grafik:** Mehrwertsteuer-Lücke im Wirtschaftsmodell Deutschland 2000 - 2007

Die Fortsetzung der Exportorientierung im Wirtschaftsmodell Deutschland ist auch mit einem andauernden Druck in Richtung einer Erhöhung der Mehrwertsteuersätze und damit einer weiteren Erschwerung der Lage der auf Inlandsnachfrage angewiesenen

<sup>32)</sup> Goeschel, Albrecht: Mindestlöhne: Wie die Löhne in Deutschland verfallen sind. Arbeitspapier für den Sozialverband VdK-NRW, Marquartstein, April 2010, S. 35

<sup>33)</sup> An diesem Dilemma sind zunächst die Christlich-Liberale Regierungskoalition des Helmut Kohl Ende der 1990er Jahre wie auch die Sozial-Grünalternative Regierungskoalition des Gerhard Schröder in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre wirtschafts- und haushaltspolitisch gescheitert. Der Pleite-Staat. In: Der Spiegel, 24/1997, S. 21 - 35 und der Schulden-Staat. In: Der Spiegel, 26/2005, S. 22 - 33.

<sup>34)</sup> Bofinger, Peter: Wir sind besser als wir glauben, München 2005



## Übersicht 6

### Mehrwertsteuer-Lücke im Wirtschaftsmodell Deutschland 2000 - 2007

<b>Jahr</b>	<b>Exportüberschuss<sup>1)</sup> Mrd. EUR</b>	<b>Umsatzsteuer-Verlust Mrd. EUR</b>
2007	<b>+ 169.840</b>	<b>- 32.269<sup>2)</sup></b>
2006	+ 126.380	- 20.220
2005	+ 113.330	- 18.132
2004	+ 111.030	- 17.764
2003	+ 85.930	- 13.748
2002	+ 97.720	- 15.635
2001	+ 42.510	- 6.801
2000	+ 7.250	- 1.160
<b>2000 - 2007</b>	<b>+ 753.990</b>	<b>- 125.729</b>

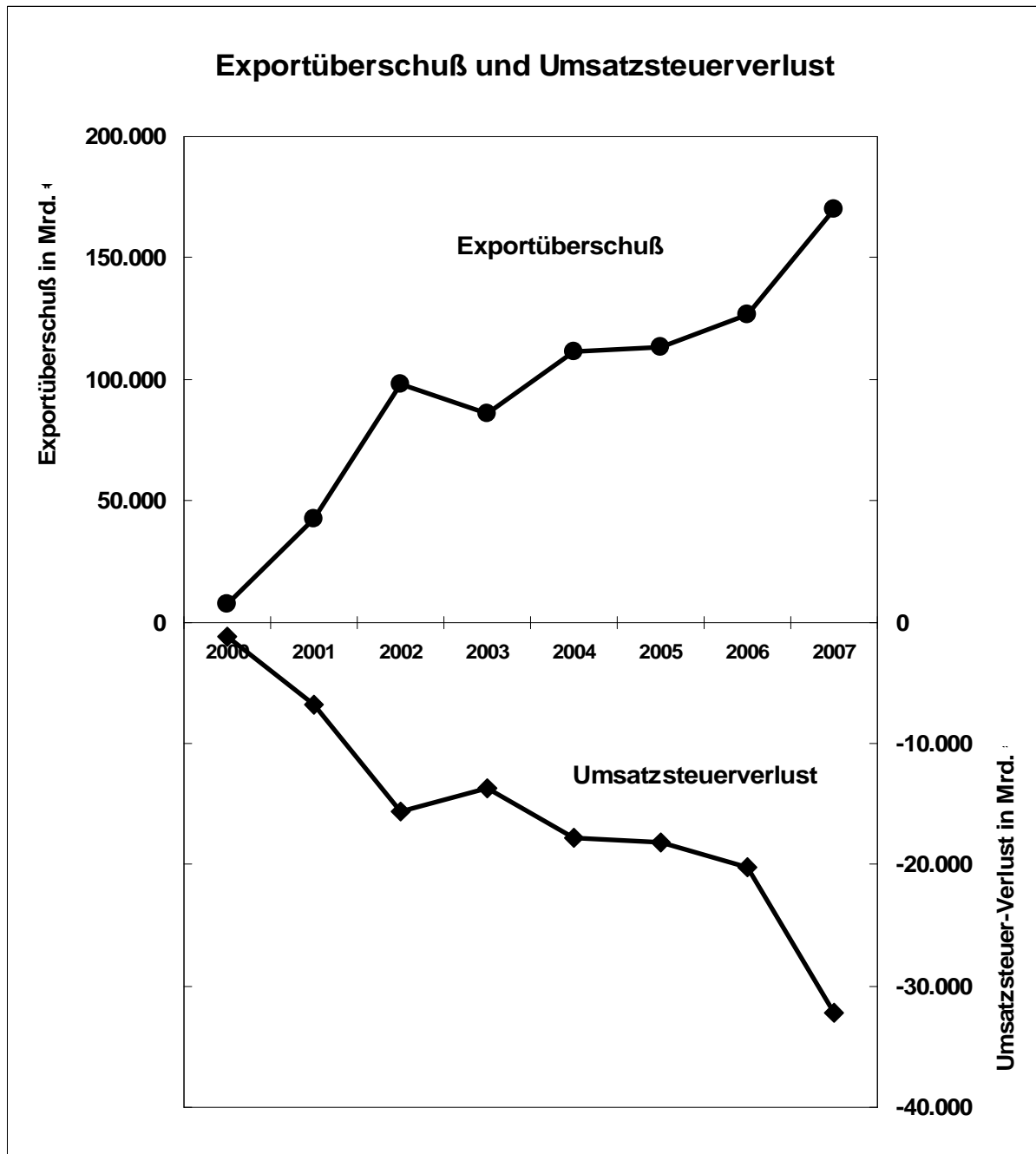
<sup>1)</sup> Export abzüglich Import

<sup>2)</sup> Ab 2007 gilt ein Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent gegenüber 16 Prozent in den Vorjahren

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch: Arbeits- und Sozialstatistik 2001, Bonn 2001 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch: Arbeits- und Sozialstatistik 2008, Bonn 2008

Grafik

## Mehrwertsteuer-Lücke im Wirtschaftsmodell Deutschland 2000 – 2007



Sektoren, Branchen, Unternehmen bzw. der inlandsnachfragegeprägten Regionen verbunden.<sup>35)</sup> Dies gilt insbesondere auch für die Kommunen, da sich durch Mehrwertsteuererhöhungen die Vorleistungen der Daseinsvorsorge verteuern.<sup>36)</sup>

Während die mit hohen Exportüberschüssen verbundenen hohen Mehrwertsteuerverluste sozusagen ein „automatischer Destabilisator“ des bisherigen Wirtschaftsmodells Deutschland sind, der über die beschriebenen Zusammenhänge von Lohnzurückhaltung, Exportorientierung, Nachfrageschwäche, unvermeidlichen Sozialtransfers und Anlagebereitschaft in Staatsschuldtiteln die Staatsschulden einnahmeseitig erhöht, hat die Mehrheitspolitik des Bundes und der Länder zu Beginn des Jahres 2009 einen ausgabenseitigen „Stabilisierungsautomatismus“ in Gestalt der in die Verfassung aufgenommenen „Schuldenbremse“ eingeführt. Allerdings wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion scharf kritisiert<sup>37)</sup> und in wissenschaftlichen Untersuchungen analysiert<sup>38)</sup>, dass auch diese Schuldenbremse ein „automatischer Destabilisator“ wird, da sie über die massive Drosselung der öffentlichen Investitions- und Konsumausgaben vor allem auf Länderebene die im Wirtschaftsmodell Deutschland sowieso insuffiziente Inlandsnachfrage noch weiter schwächt.

### **3.1. Schuldenbremse, Mehrwertsteuer-Lücke und Verliererregionen**

Die Schuldenbremse als ausgabenseitiger „automatischer Destabilisator“ und die exportbedingte Mehrwertsteuer-Lücke als einnahmeseitiger „automatischer Destabilisator“ innerhalb des spezifischen Wirtschaftsmodells Deutschland haben noch eine weitere Dimension: Die der Verschärfung regionaler Disparitäten. Es sind zunächst die Bundesländer, deren teilweise extrem unterschiedliche Wirtschaftslage durch die Schuldenbremse noch verfestigt wird und über deren Haushaltsblockierung dann auch die Kommunalebene dieser Länder verstärkt

<sup>35)</sup> Die von der nach vier Jahrzehnten erneuten „Großen Koalition“ mit dem Jahre 2007 beschlossene deutliche Erhöhung der Mehrwertsteuer trug tatsächlich zu einer Verringerung der Neuverschuldung bei und erlaubte weitere Steuererleichterungen für die Wirtschaft. Es ist so gesehen konsequent wenn der Sachverständigenrat zur Handhabung der krisenbedingt stark erhöhten Staatsverschuldung eine weitere Mehrwertsteuererhöhung und Gebührenerhöhungen für kommunale Dienstleistungen fordert. Die zu Recht als Erfolg einer krassen Klientelpolitik der neuen Christlich-Liberalen Koalition seit 2009 kritisierte und belachte Mehrwertsteuersenkung für Hotelleistungen hat allenfalls in Tourismusregionen eine Spur von Sinnhaftigkeit. Süddeutsche Zeitung, 22.11.2006 und 15.4.2010

<sup>36)</sup> Süddeutsche Zeitung, 12./13.11.2005

<sup>37)</sup> Ende Mai 2009 veröffentlichten etwa 100 Persönlichkeiten, darunter 60 Hochschulprofessoren eine Aufruf zum Verzicht auf die Schuldenbremse.

<sup>38)</sup> Horn et al.: Die Schuldenbremse - eine Wachstumsbremse? IMK-Report, Düsseldorf Juni 2008; Oberhauser, Alois: Verbot staatlicher Neuverschuldung. In: Hagemann et al.: Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, Marburg 2008, S. 365 - 374; Truger, Achim, Will, Henner: Finanzpolitische und makroökonomische Risiken der Schuldenbremse in Schleswig-Holstein. IMK-Policy-Brief, Düsseldorf, August 2009

unter Druck geraten.<sup>39)</sup> Zusätzlich schlagen aber auch die exportbedingten Mehrwertsteuerausfälle über die Länderanteile und die Gemeindeanteile am Umsatzsteueraufkommen auf die Kommunalebene durch. Es werden also ausgelöst durch die fehlkonzipierte, jedoch in der Verfassung verankerte Sparpolitik „Verliererregionen“ produziert. Dies steht im Widerspruch zum Sozialstaatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse, das ebenfalls in der Verfassung verankert ist.

Insbesondere die Schuldenbremse macht deutlich, dass die Sparpolitik, als Verstärker der Staatsverschuldungsmechanismen, auch zu Verfassungskonflikten führt.<sup>40)</sup> Dies zeigt der geschilderte Versuch der neuen Christlich-Liberalen Koalition, die Schuldenbremse durch einen Schattenhaushalt zur Defizitfinanzierung der Arbeitslosen- und der Krankenversicherung zu umgehen und so Spielraum für Steuersenkungen zu gewinnen.<sup>41)</sup>

### **Übersicht 7: Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt infolge Schuldenbremse**

Sowohl die im Koalitionsvertrag der Christlich-Liberalen Koalition von Bundeskanzlerin Angela Merkel vorgesehenen „Steuerentlastungen“ wie auch die im Wachstumsbeschleunigungsgesetz von Ende 2009 beschlossenen Steuersenkungen verschlechtern noch einmal die Finanzlage der Länder.<sup>42)</sup> Wenn man den Vorgaben des Koalitionsvertrages folgen würde, ergäben sich zwischen 2010 und 2013 für die Länder Steuerverluste in Höhe von rund 40 Mrd. EUR und für die Gemeinden in Höhe von nochmals ca. 13,7 Mrd. EUR.

### **Übersicht 8: Steuerverzichte 2010 – 2013**

## **3.2. Gesundheitsfonds, Krankenhausreform und Verliererregionen**

Untersuchungen zu den Wirkungen der umfangreichsten Steuerreform der Nachkriegszeit, der großen Steuerentlastungsreform des Jahres 2000 haben gezeigt, dass diese Steuerentlastung zusammen mit der streng an den EURO-Stabilitätskriterien orientierten Sparpolitik am Ende eine weitere Erhöhung der Staatsschuld und nur minimale Wachstums-

<sup>39)</sup> Süddeutsche Zeitung, 30./31.5/1.6.2009

<sup>40)</sup> Goeschel, Albrecht: Schuldenbremse als Finanzputsch? Die Umwandlung der Wirtschaftskrise in noch mehr private und öffentliche Armut, Hrsg. Studiengruppe für Sozialforschung e.V. Marquartstein, Februar 2009

<sup>41)</sup> Süddeutsche Zeitung, 20.10.2009 und 23.10.2009. Schon die Christlich-Liberale Koalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl hatte durch die Bildung von Schattenhaushalten, d.h. diversen Sonderfonds wie z.B. den Fonds Deutsche Einheit die Finanzverfassung Deutschland zu umgehen versucht. Der Pleite-Staat. In: Der Spiegel, Hamburg 24/1997, S. 22 ff.

<sup>42)</sup> Süddeutsche Zeitung, 27.10.2009

**Übersicht 7****Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt  
infolge  
Schuldenbremse<sup>\*)</sup>**

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>4,9 Mrd.</b>	<b>11,1 Mrd.</b>	<b>18,5 Mrd.</b>

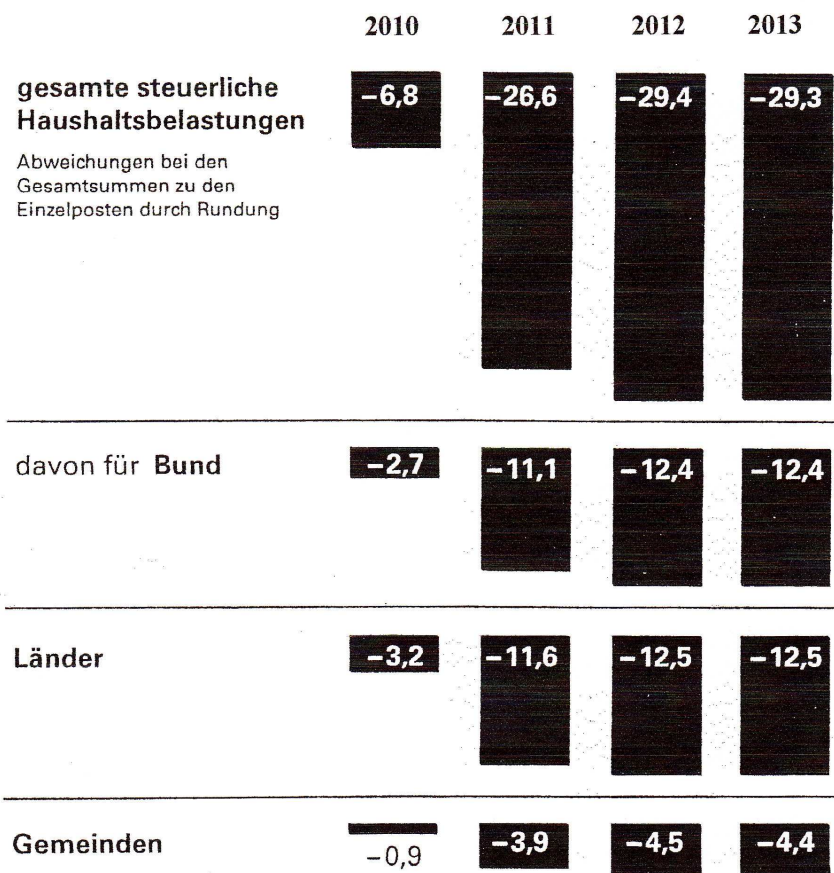
<sup>\*)</sup> Unter Berücksichtigung der Konjunkturpakete I und II

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Entwurf des Bundeshaushaltes 2010 und der Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013 Monatsbericht Juli 2009

## Übersicht 8

# Steuerverzichte 2010 - 2013

## Steuerverzichte 2010 - 2013



\* vollständig zu Lasten der Länder

Quelle: Koalitionsvertrag, Presse; Berechnungen IMK 2009 | © Hans-Böckler-Stiftung 2009

steigerungen bewirkt haben. Diese Konsolidierungsstrategie „scheiterte dramatisch“.<sup>43)</sup> Es muss also damit gerechnet werden, dass genau diese mit Schuldenbremse, Mehrwertsteuerlücke und Wachstumsbeschleunigungs- d.h. Steuersenkungsgesetz angelegte „Konsolidierungsstrategie“ der gegenwärtigen Koalition ebenfalls scheitern und die regionalen Disparitäten zwischen den Ländern und zwischen den Kommunen weiter verstärken wird.

Hier kommt nun noch eine weitere Reform der vormaligen „Großen Koalition“ ins Spiel, deren gesamtwirtschaftliche Wirkungen stets nur verengt auf die „Stabilisierung“ der Beiträge zur Krankenversicherung, d.h. verengt auf die Fixierung und damit relative Senkung des Neben-Lohnes für die Gesundheitsversorgung gesehen wird. Die Rede ist hier von dem ab 2009 wirksam gewordenen „Gesundheitsfonds“ und dessen Verschärfung der regionalen Disparitäten. Das von diesem zentralen Gesundheitsfonds bewegte Beitragsvolumen beträgt ca. 170 Mrd. EUR und bewegt sich damit im Größenordnungsbereich des Mehrwertsteueraufkommens. Die spezifische Eigenschaft dieses zentralen Gesundheitsfonds liegt darin, dass er alle Teilräume Deutschlands mit einem einheitlichen Beitragssatz auf die dortigen sozialversicherungspflichtigen Einkommen abschöpft. Vergleichsweise „günstig“ kommen dabei Regionen mit einer hohen Dichte atypischer Beschäftigungsverhältnisse davon. Umgekehrt fließt nach den Regelungen der Rückverteilung der Beitragsmittel nach Maßgabe des sogenannten gemeinsamen Bundesausschusses, der Zentralen Budgetdeckelung und der regional teilweise extrem unterschiedlichen Dichte und Gliederung der Gesundheitsinfrastruktur nur in solche Regionen wieder in etwa

soviel Geld zurück wie abgeflossen ist, deren Niveau, Struktur und Volumen an Gesundheitsinfrastruktur in etwa dem der mit Einheitsbeiträgen abgeschöpften Beschäftigung entspricht. Bezogen auf den Ausstattungsfaktor „Arztpraxen“ ist hier davon auszugehen, dass die privilegierten Regionen wie z.B. der Alpennordrand mit seiner besonders hohen Arztdichte deutlich mehr aus dem Gesundheitsfonds zurück-erhalten als sie in diesen leisten. Prima vista, d.h. nach dem kartografischen Augenschein der regionalen Verteilung der Arbeitnehmerentgelthöhen und der Arztpraxen- und Krankenhausbettendichten werden gegenüber „Gewinnern“ wie etwa den begünstigten Alpennordrandregionen bspw. die westdeutschen Regionen mit mittlerem Einkommen und eher dünner Gesundheits-

---

<sup>43)</sup> Truger u.a.: Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession Gutachten für die Arbeitskammer Wien, Düsseldorf März 2010. Zitat nach: Böckler-Impuls, Düsseldorf, 6/2010

infrastruktur die „Verlierer“ sein.<sup>44)</sup> Hauptgewinner wird allerdings der Bundeshaushalt sein der über Versicherungsfremde Leistungen und Verschiebepflichten die Zahlungslasten in den Gesundheitsfonds verlagert.<sup>45)</sup>

### **Übersicht 9:** Finanzströme in der Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem 1. Januar 2009

Exemplarisch stellt sich die über Jahrzehnte erfolgte Abwälzung der „Sparkomponente“ des Wirtschaftsmodells Deutschland auf die wirtschaftlich weit auseinanderliegenden Bundesländer im Bereich der Krankenhausversorgung dar. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland benennt im Art. 74 Abs. 1 Ziff. 19a GG die Krankenhausversorgung ausdrücklich zwar als einen der Daseinsvorsorgebereiche, die Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung von Bund und Ländern sind, Bundesregierungen und Kassenverbände haben aber über Jahrzehnte alles unternommen, um ihr Ziel der Einsparung von Steuermitteln für Krankenhausaufgaben und ihr Ziel der Fixierung der Beitragssätze in der Krankenversicherung, d.h. der realen Senkung der Neben-Löhne zu erreichen. Wesentlicher Hebel hierfür war neben der Budgetierung und Pauschalierung der Krankenhausleistungsfinanzierung die weitgehende Eliminierung der vormaligen alleinigen Planungskompetenz der Bundesländer bezüglich der Krankenhausinfrastruktur.<sup>46)</sup> Erleichtert wurde diese Eliminierung der Planungskompetenz der Länder als einer wichtigen „Sparvoraussetzung“ durch die finanzielle Austrocknung vor allem der wirtschaftsschwächeren Länder. Gerade bei diesem sparpolitisch motivierten Umbau der Länderaufgabe Krankenhausversorgung handelt es sich um ein verfassungspolitisch höchst fragwürdiges Vorgehen.<sup>47)</sup>

---

<sup>44)</sup> Goeschel, Albrecht: Räumliche Auswirkungen des Gesundheitsfonds. Hrsg. Studiengruppe für Sozialforschung e.V., Marquartstein, Januar 2009; Goeschel, Albrecht, Martens, Rudolf: Gesundheitsfonds macht Regionen arm. Hrsg. Studiengruppe für Sozialforschung e.V., Marquartstein, Oktober 2008 sowie Martens, Rudolf: Gesundheitsfonds macht Regionen arm. Hrsg. Der Paritätische Gesamtverband, Berlin, Dezember 2008

<sup>45)</sup> Goeschel, Albrecht: Staatsfinanzierung aus der Gesundheitsversorgung. In: Der Steuerzahler, Wiesbaden 2/2007, S. 3 - 4 und ders.: Export-Terror gegen den Sozialstaat: Wirtschaftskonzept des Politischen Systems zerstört Soziale Ordnung in Deutschland. In: Gesundheitspolitik, Frankfurt am Main, 3-2007, S. 69 - 72

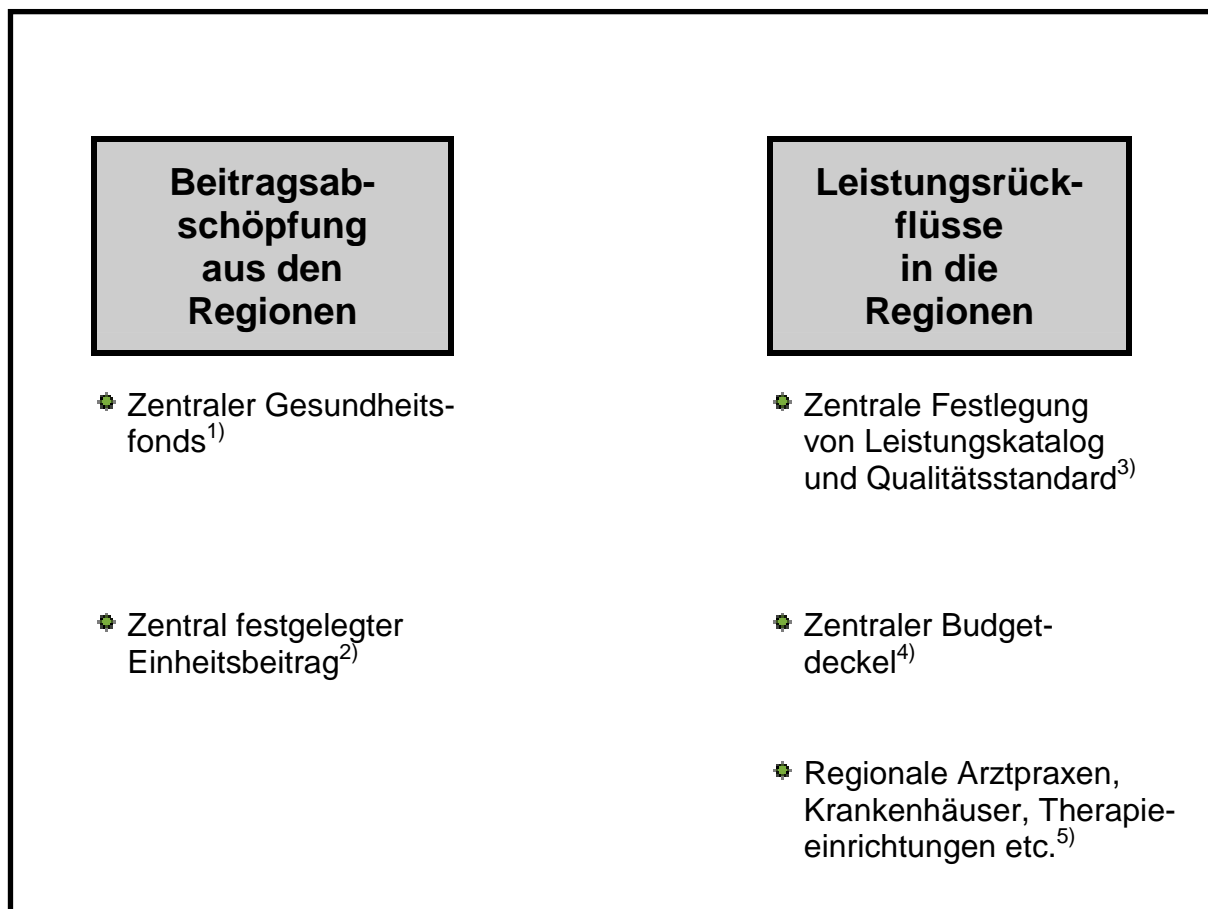
<sup>46)</sup> Bruckenberger, Ernst: Öffnung des Krankenhauswesens für Kapitalinvestitionen: Vor allem Kassenverbände und Bundesregierungen ebneten den Weg in die Privatisierung In: Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): „Wirtschaftlichkeit“ - Was braucht NRW: Soziale Krankenhäuser oder Gesundheits-Kaufhäuser?, Düsseldorf 2009, S. 5 - 26

<sup>47)</sup> Zander, Thomas: Bedarfsgerechte Krankenhausversorgung - Prüfstein des sozialen Bundesstaats. In: Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): A.a.O., S. 75 - 86



## Übersicht 9

# Finanzströme in der Gesetzlichen Krankenversicherung ab dem 1. Januar 2009



<sup>1)</sup> Gesundheitsfonds gemäß § 271 SGB V

<sup>2)</sup> Allgemeiner Beitragssatz gemäß § 241 Abs. 1 SGB V

<sup>3)</sup> Gemeinsamer Bundesausschuss gemäß § 91 SGB V

<sup>4)</sup> Beitragssatzstabilität gemäß § 71 SGB V

<sup>5)</sup> Beziehungen der Krankenkassen zu den Leistungserbringern gemäß §§ 69 - 140 h SGB V

### 3.3. „Standortwettbewerb“, Gewinnerregionen und Verliererregionen

Das Wirtschaftsmodell Deutschland mit den Komponenten Lohnzurückhaltung, Exportorientierung, Lohnausgleich durch Sozialsicherung und Daseinsvorsorge und Finanzanlage in die wachsende Staatsschuld ist mit einem Dauerzwang zum „Sparen“ verbunden, um die Finanzanlage zu sichern bzw. durch laufende Steuererleichterungen die Gewinne zu verbessern, Wachstum zu generieren.

Es wurde gezeigt, wie das sich daraus ergebende Dilemma, ausgedrückt durch Mehrwertsteuerlücke, Schuldenbremse, Gesundheitsfonds und Steuersenkungen durch die Aussonderung besonders schwacher Länder „gelöst“ wird.<sup>48)</sup> Ein Weg, die politische Verantwortung für die Aussonderung schwacher Länder als „Sparopfer“ zu verwischen ist die politische Formel vom „Wettbewerbs-Föderalismus“, bei dem die Lage der Länder als Ergebnis vom Wettbewerb dargestellt wird. Dabei wird unterschlagen, dass dieser „Wettbewerb“ nur noch um Reste von Kompetenzen, Finanzen etc. geht. Über die Hauptmasse der Finanzen und Kompetenzen verfügt schon lange der Bund.

Es wurde bereits gesagt, dass die in den zurückliegenden Jahren zahlreich gewordenen Ländervergleiche, Bundesländer-„Rankings“ auch die Funktion von Kreditwürdigkeitsbewertungen der Länder erfüllen. Sie verbreitern und vertiefen die Voraussetzungen für die Ausschöpfung der Länderhaushalte als Kapitalanlagesphären. Diese Ländervergleiche bieten aber auch die Möglichkeit, die kreislaufökonomischen Wechselbeziehungen zwischen den Ländern zu identifizieren, die mit den Schlagworten „Wettbewerbs-Föderalismus“ und „Standortwettbewerb“ allenfalls angedeutet sind. Mit diesen Begriffshülsen wird vor allem verdeckt, dass es gerade die ausnahmslos negativ bewerteten Länder mit ihrer hohen Pro-Kopf-Staatsverschuldung sind, die in den Austauschbeziehungen auf Länderebene unverzichtbar sind.

Zunächst ist festzuhalten, dass in dem neuesten auf den Meinungsmarkt gebrachten Ländervergleich<sup>49)</sup> der wesentlichste Indikator gar nicht dargestellt wird – die „Arbeitnehmereinkommen“. Dies gilt im übrigen auch für die „Ländervergleiche“, die von anderen Stellen in der jüngeren Vergangenheit vorgelegt worden sind.<sup>50)</sup> Wenn dieser Mangel geheilt

---

<sup>48)</sup> Die Krankenhausversorgung als Bereich der Länderschwächung hat dabei die politisch wohl längste Geschichte.

<sup>49)</sup> Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010, Gütersloh 2010

<sup>50)</sup> Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Talente, Technologie und Toleranz – wo Deutschland Zukunft hat, Berlin 2007; dass.: Deutschland 2020 – Die demografische Zukunft der Nation, Berlin 2005; Hypo-Vereinsbank (Hrsg.): Fit für die Zukunft? Die Bundesländer im Vergleich,

wird und der Indikator „Arbeitnehmerentgelt“ für ein etwas früheres Jahr als das der übrigen Indikatoren – um deren Reaktion auf die unterschiedliche Entgelthöhen abbilden zu können – einbezogen wird, ergeben sich folgende zunächst hypothetischen, aber in jedem Falle komplexer modellierten Zusammenhänge bzw. Wechselwirkungen:

Zunächst haben die Süd-Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, die beiden See- und Hafenzentren Bremen und Hamburg sowie das Wirtschaftsland Nordrhein-Westfalen ein deutlich höheres Entgelt-niveau als die übrigen alten und vor allem die neuen Bundesländer.

**Übersicht 10:** Wirtschaftsindikatoren der Länder in Deutschland 2002 und 2005 – 2007

Das gleiche Gefälle von den Süd-Bundesländern, sowie von Bremen und Hamburg etc. vor allem zu den neuen Bundesländern wie es bei der Höhe der Arbeitsentgelte festzustellen ist gilt auch für die Wirtschaftsleistung, d.h. das Bruttoinlandsprodukt der Bundesländer. Regional, hier: föderal besteht also ein positiver Zusammenhang von hohen Arbeits-Löhnen und hoher Wirtschafts-Leistung. Dies spricht ganz deutlich gegen die These der Talk-Show-Ökonomie, hohe Löhne würden das Wachstum beeinträchtigen.

Interessant ist, dass die Investitionstätigkeit anders als die Arbeits-Löhne und die Wirtschafts-Leistung verläuft: Die Länder mit den höheren Arbeitnehmerentgelten und dem höheren Bruttoinlandsprodukt haben die niedrigeren Investitionsquoten. Von Ausnahmen abgesehen gelten für die Länder mit der hohen Wirtschaftsleistung und den hohen Arbeitsentgelten, aber den niedrigen Investitionsquoten zugleich höhere Außenverflechtungen, d.h. höhere Relationen der Ausfuhren und Einfuhren zum Bruttoinlandsprodukt.

Eine plausible Erklärung, für deren Widerlegung oder Bestätigung allerdings ganz andere als die in den reichlich simplen Länder-vergleichen herangezogenen Indikatoren benötigt werden, kann in der real stattfindenden „Arbeitsteilung“ und nicht im ideologisch geforderten „Wettbewerb“ zwischen den verschiedenen Bundesländern bzw. Bundesländergruppen gesucht werden. Diese „Arbeitsteilung“ kann so aussehen, dass Teile etwa des produzierenden Gewerbes in den Hochlohn- und Hochleistungsländern mit Produktionen in die Niedriglohn- und Niedrigleistungsländer ausweichen und mit diesem Kostenvorteil ihre Exportposition stärken. Es ist dann plausibel, dass

## Übersicht 10

### Wirtschaftsindikatoren der Länder in Deutschland 2002 und 2005 – 2007

Indikatoren	Arbeitnehmer- Entgelte <sup>1)</sup>	Bruttoinlands- Produkt <sup>2)</sup>	Investitions- Quote <sup>3)</sup>	Außen- Prägung <sup>4)</sup>	Finanz- Ausgleich <sup>5)</sup>	Schulden- Stand <sup>6)</sup>
Länder	EUR	EUR	Prozent	Prozent	EUR	EUR
Hamburg	3034,-	48.600,-	1,45	92,6	-408,1	12.304,-
Hessen	2962,-	33.900,-	2,79	52,2	-523,4	4.903,-
Baden- Württemberg	2942,-	31.700,-	3,17	73,8	-350,6	3.800,-
Bayern	2849,-	33.300,-	3,20	61,1	-322,8	1842,-
Bremen	2834,-	38.300,-	2,93	98,8	+484,8	20.089,-
Nordrhein- Westfalen	2809,-	28.100,-	2,71	64,3	-157,3	6202,-
Berlin	2716,-	23.900,-	2,94	23,3	+815,5	16985,-
Rheinland- Pfalz	2691,-	24.900,-	2,92	59,9	+0,1	6383,-
Saarland	2675,-	27.200,-	3,16	82,8	+175,8	8250,-
Niedersachsen	2658,-	24.700,-	2,41	65,5	+91,6	6082,-
Schleswig- Holstein	2573,-	24.900,-	2,52	52,5	-13,8	7617,-
Brandenburg	2240,-	19.600,-	4,78	37,9	+713,8	6690,-
Sachsen	2174,-	20.900,-	6,69	37,1	+793,4	2709,-
Sachsen- Anhalt	2171,-	20.300,-	4,65	37,5	+793,2	7915,-
Thüringen	2166,-	19.900,-	4,57	26,4	+822,4	6652,-
Mecklenburg- Vorpommern	2145,-	19.300,-	4,91	21,1	+857,1	6168,-
<b>Alle Länder</b>	<b>2725,-</b>	<b>28.200,-</b>	<b>3,06</b>	<b>68,7</b>	<b>177,5</b>	<b>5789,-</b>

<sup>1)</sup> Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer.

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2002

<sup>2)</sup> Bruttoinlandsprodukt je Einwohner.

<sup>3)</sup> Anteil der Investitionsausgaben des verarbeitenden Gewerbes am Gesamtumsatz des verarbeitenden Gewerbes.

<sup>4)</sup> Summe der Ein- und Ausfuhren in Bezug auf das Bruttoinlandsprodukt. Jeweils je Einwohner.

<sup>5)</sup> Absolute Leistungen im Länderfinanzausgleich und Umsatzsteuervorwegausgleich je Einwohner.

Positives Vorzeichen für empfangene Zahlungen. Negatives Vorzeichen für geleistete Zahlungen.

<sup>6)</sup> Kreditmarktschulden im engeren Sinne je Einwohner.

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010, Gütersloh 2010

entsprechende Investitionen in den Produktionsapparat der Niedriglohn- und Niedrigleistungsländer erfolgen.

Der einigen der alten und mehrheitlich der neuen Bundesländer vorgehaltene hohe Bedarf an Transferzahlungen aus dem Horizontalen Länderfinanzausgleich sowie der vorgehaltene hohe Schuldenstand ist in diesem Modell dann auch das Ergebnis der dort niedrigen Löhne die zwar die Wirtschafts- insbesondere Exportleistung der wirtschaftsstarken Bundesländer begünstigen, aber in den schwächeren Ländern eine niedrigere Wirtschaftsleistung und ein niedrigeres Steueraufkommen bewirken, dafür aber höhere Daseinsvorsorgeleistungen erfordern. Dies ist dann eine der Ursachen für die höheren Schuldenstände der schwächeren Länder<sup>51)</sup>. Ganz anders als im diskriminierenden „Wettbewerbsmodell“ zeigt das „Arbeitsteilungsmodell“ dass schwächere Länder für die Gewinnsteigerung gebraucht werden und dass sie mit ihrer Verschuldung zusätzlich noch ein profitabler Markt für Kapitalanleger sind.

### **3.4. „Geringqualifizierte“, Lohnspreizung und Unterschicht**

Ähnlich wie die definitorische Schaffung von Abstiegsländern d.h. Verliererregionen deren Rolle im Rahmen „regionaler Arbeitsteilung“ unter dem Gesichtspunkt fiskalischer Konsolidierungsziele unzutreffend in „föderalen Wettbewerb“ umformuliert wird auch bei der definitorischen Schaffung einer „Unterschicht“ verfahren.

Hierzu ist zunächst anzumerken, dass ein Debatte darüber, ob und warum es eine „neue“ Unterschicht, ein Prekariat o.ä. in Deutschland gibt Mitte der 2000er Jahre, also in zeitlichem Zusammenhang mit dem Wirksamwerden der großen Arbeitsmarkt-„Reform“ (Hartz IV) begonnen hat. Diese Diskussion hat die bis dahin eher moralisierende Erörterung wachsender Armut insofern politisch angeschärft, als sie das Anwachsen der Bevölkerungsgruppen in prekären Lebenslagen mit realen Tendenzen sozialer Ausgrenzung und vor allem mit Verschiebungen im politischen Wahlverhalten verknüpft hat.<sup>52)</sup> Die gesamte Debatte und auch die auslösenden und begleitenden Analysen und Studien lassen

---

<sup>51)</sup> Die für die wirtschaftsstarken Bundesländer auffallend hohen Schuldenstände der drei Standorte Berlin, Bremen und Hamburg sowie des von Saarbrücken geprägten Saarlandes hängen neben den zusätzlichen Regierungssitzkosten auch mit den durch keine Flächenbevölkerung statistisch gemilderten Ballungsraumkosten dieser Großstädte zusammen. Hierfür sprechen u.a. die in Berlin, Bremen und Hamburg besonders hohen Ausgaben für öffentliches Personal pro Kopf. Hypo-Vereinsbank (Hrsg.): A.a.O., S. 20

<sup>52)</sup> Alber, Jens, Fliegner, Florian: Eine merkwürdige Debatte. In: WZB-Mitteilungen, Berlin Dezember 2006, S. 22 – 24 und Böhnke, Petra: Mittendrin und trotzdem draußen? In: WZB-Mitteilungen, Berlin Dezember 2006, S. 34 - 37

sich auf die Kernaussage reduzieren, dass „Bildungsdefizite“ die neue Unterschicht ausmachen. In Zusammenhang mit einem vorgeblich unvermeidlichen Rückgang an einfacher Arbeit<sup>53)</sup> und einer angeblich nicht ausreichenden Herausbildung von Niedriglöhnen für unqualifizierte<sup>54)</sup> Arbeit werden solche „Bildungsdefizite“ dann im Rahmen eines „Wettbewerbsmodells“ des Arbeitsmarktes benutzt, um die reformpolitisch durchgesetzte Herausbildung eines mittlerweile zahlenstarken Niedriglohnsektors zu legitimieren. Dabei zeigen empirische Untersuchungen, dass einfache Arbeit auch im Produktionsbereich der deutschen Wirtschaft einen gewichtigen und nachhaltigen Anteil stellt<sup>55)</sup>, dass der Anteil qualifizierter Arbeitnehmer auf den ihrerseits stark ansteigenden Niedriglohnarbeitsplätzen stetig steigt und dass der Abstand zwischen den verschiedenen Lohngruppen deutlich ausgeprägt ist<sup>56)</sup>. Damit ist das „Wettbewerbsmodell“, demzufolge für Geringqualifizierte wegen wettbewerbsverzerrend zu hoher unterer Löhne keine Arbeitsplätze zur Verfügung stehen würden zwar empirisch nicht haltbar, ideologisch als Begründung für die reformpolitische Durchsetzung eines Niedriglohnsektors<sup>57)</sup> dafür aber umso brauchbarer.

Theoretisch anspruchsvoller und empirisch gehaltvoller als das nur ideologisch gut brauchbare „Wettbewerbsmodell“, bei dem geringqualifizierte Arbeit durch Niedriglöhne wieder wettbewerbsfähig gemacht werden soll und mit dem übrigens die ebenso schlichte Vorstellung korrespondiert, die Arbeitsmarktprobleme ließen sich durch mehr „Bildung“ lösen, ist das „Umverteilungsmodell“. Im Umverteilungsmodell wird davon ausgegangen, dass die Lohnquote in den zurückliegenden Jahrzehnten zunächst schleichend, in den letzten Jahren dann aber sprunghaft zurückgegangen ist.<sup>58)</sup> Wichtig dabei ist, dass dieses

---

<sup>53)</sup> Abel, Jörg et al.: Einfacharbeit in der Industrie. Status quo und Entwicklungsperspektiven. Technische Universität Dortmund (Hrsg.): Soziologisches Arbeitspapier Nr. 24 - 2009

<sup>54)</sup> Schettkat, Ronald: Lohnspreizung – Mythen und Fakten Hrsg. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2006

<sup>55)</sup> Abel Jörg: A.a.O.

<sup>56)</sup> Kalina, Thorsten, Weinkopf, Claudia: Konzentriert sich die steigende Niedriglohnbeschäftigung auf atypisch Beschäftigte? In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 4/2008, S. 447 – 469, bes. S. 462 und Schettkat, Ronald: A.a.O., S. 16

<sup>57)</sup> Nach neueren Berechnungen liegt die Anzahl der Niedriglohnbeschäftigten mittlerweile bei 2,8 Millionen Beschäftigten und entspricht damit etwa 21,5 Prozent aller abhängig Beschäftigten. Kalina, Thorsten, Weinkopf, Claudia: Niedriglohnbeschäftigung 2007 wieder gestiegen - zunehmende Bedeutung von Niedriglöhnen. IAQ-Report, Duisburg-Essen, 05-2009

<sup>58)</sup> So stieg die unbereinigte Lohnquote in Westdeutschland von 58,4 Prozent im Jahre 1950 auf 65,3 Prozent im Jahre 1965. Von 65,3 Prozent im Jahre 1965 stieg sie dann auf 71,0 Prozent im Jahre 1991 in Gesamtdeutschland. Im Jahre 2004 fiel sie allerdings auf 68,0 Prozent und erreichte im Jahre 2008 nur noch 65,0 Prozent. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 1983 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 1983, Tab. 1.9 und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Statistisches Taschenbuch 2009 - Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn 2009, Tab. 1.9.

Absinken der Lohnquote einerseits durch die in Teilen des Dienstleistungssektors besonders niedrigen Löhne, aber auch durch die im Produktionssektor im internationalen Vergleich zu niedrige Löhne bedingt ist.<sup>59)</sup> Die politische Durchsetzung eines wachsenden Niedriglohnsektors auch über den Weg der Schaffung einer Niedrigeinkommensbevölkerung<sup>60)</sup>, die über den Mechanismus des „Aufstockens“ mit den „Bedarfsgemeinschaften“ der Existenzminimumbevölkerung (Hartz IV)<sup>61)</sup> verflochten ist und mit dieser große Teile der Bevölkerung unter Armutsrisiko<sup>62)</sup> stellt eine „Lohnteilung“ zwischen den zwar ebenfalls unterdurchschnittlich, aber vergleichsweise höher bezahlten Beschäftigten im Produktionssektor und den noch wesentlich niedriger bezahlten Beschäftigten im Dienstleistungssektor sicher. Dies deshalb, weil sich diese Dienstleistungsbeschäftigten bevorzugt aus der Niedrigeinkommensbevölkerung, häufig der Existenzminimumbevölkerung rekrutieren.<sup>63)</sup>

Diese „Lohnteilung“ auf der Grundlage der politisch durchgesetzten Ausgrenzung einer bevorzugt durch „Bildungsferne“ definierten „Unterschicht“<sup>64)</sup> bzw. Niedrigeinkommens-, Existenzminimums- oder Armutsbevölkerung hat aber neben der dumpinglohnbedingten Förderung bspw. der Exportüberschüsse und Exportgewinne auch förderliche Wirkungen für den Staatshaushalt.

### 3.5. Staatsschulden, Steuerbelastung und Unterschicht

Diese förderliche Wirkung besteht vor allem einnahmeseitig darin, dass zunächst die Lohnquote, das Arbeitnehmerentgeltvolumen und damit die Basis für das Aufkommen an Massensteuern wie Lohn- und Einkommenssteuer, aber auch Mehrwertsteuer darstellt. Bei einer wenig ausgeprägten Spreizung der Löhne und einer geringen Spreizung der Einkommen würden im Falle rückläufiger Lohnentwicklung wie sie

<sup>59)</sup> Joebges et al.: Deutsche Arbeitskosten im europäischen Vergleich: Nur geringer Anstieg. In: IMK Report, Düsseldorf Dezember 2009.

<sup>60)</sup> Infratest Sozialforschung (Hrsg.): Soziale Lage und Einkommensdynamik im unteren Einkommensbereich, München 2002

<sup>61)</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.): Hartz IV- weil der Lohn nicht reicht. In: Arbeitsmarkt aktuell, Berlin 02/2010

<sup>62)</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.): Lebenslagen in Deutschland – Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Entwurf vom 19.05.2008, Berlin 2008, Tabelle V 3

<sup>63)</sup> Die gewinnsteigernde Wirkung dieser „Lohnteilung“ stellt sich dar als Zurückfallen selbst der Reallöhne bei gleichzeitiger Anhebung des Qualifikationsniveaus der Arbeitnehmer. Brenke, Karl: Reallöhne in Deutschland über mehrere Jahre rückläufig. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wochendienst, Berlin 12.8.2009, S. 550

<sup>64)</sup> Vor diesem Hintergrund wird der ideologische Gehalt des Geredes von der „Wissensgesellschaft“ erkennbar das vor allem der Abgrenzung der Mehrheit gegenüber der Minderheit der „Bildungsfernen“ dient. Im hochschulischen Kernbereich der „Wissensgesellschaft“ gab es vormals durchaus ein „Bewusstsein“ über die dort obwaltende „Datenhuberei“ und „Fachidiotie“, die sich heute als „Wissensgesellschaft“ aufplustert.

derzeit gilt und trotz des politisch vielbeklagten frühzeitigen Anstiegs der Steuerprogression, hohe Zahlen von Lohnempfängern und hohe Anteile des Lohnaufkommens unter den Freibetragsgrenzen bleiben. Damit verbunden wäre das Risiko ungenügender Steueraufkommen. Durch „Lohnteilung“ kann hier erreicht werden, dass weiterhin die Gewinne durch Lohnstagnation oder Lohnregression gestärkt werden und durch besonders niedrige Löhne auf der einen Seite vergleichsweise deutlich höhere Löhne auf der anderen Seite bezahlt und besteuert werden können. Gleichzeitig wird diese Höherbesteuerung der Gutverdiener durch die Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung abgemildert während die Bezieher niedriger Einkommen schon bei geringem Verdienst mit Beiträgen belastet werden. „Lohnteilung“ bedeutet somit, dass durch Ausgrenzung einer „Unterschicht“ eine ergiebig besteuerbare „Mittelschicht“ geschaffen wird.<sup>65)</sup> „Unterschicht“ wie „Mittelschicht“ sind dabei zusammen die Finanzierungsgarantie für die „Staatsschuld“.

#### **4. Vermögenssteigerung und Staatsumbau durch Weltkrise**

„Staatsschulden“ sind eine vom Ansatz her asymmetrische Kreditvermittlung. Hierbei wird vom Staat beim Kapital Kredit aufgenommen, um zunächst die Alimentierung des Politischen Systems selbst, dann aber auch die Lebenshaltung der Arbeitnehmerschaft, soweit diese aus den Löhnen nicht finanziert werden kann zu bestreiten. Die Zinszahlungen für diesen Kredit, d.h. die Staatsschulden erledigt der Staat aus den von ihm auch gegenüber der Arbeitnehmerschaft geltend gemachten Steuern. Die Kapitalseite gewinnt bei dieser Konstellation dreimal: Einmal aus möglichst niedrigen Löhnen, das zweite Mal aus möglichst hohen Zinsen und das dritte Mal aus niedrigen Steuersätzen.

Durch die weltweite Finanz- und Realkrise hat sich eine zusätzlich Vermögensakkumulation ergeben. Zunächst haben die von den Staaten zur Krisenbewältigung übernommenen Kompensationen und Garantien verhindert, dass Kredite im Privatsektor infolge des Nachfrageeinbruchs in der Wirtschaft entwertet worden sind und eine deflationäre Abwertsspirale d.h. Krisenverschärfung in Gang kam. Privatkredite wurden also in Staatsschulden verwandelt und damit diese Vermögensteile gesichert - allerdings damit auch die Kreditschulden der Privatwirtschaft zumindest teilweise auf die Arbeitnehmerschaft übertragen. Wegen des weiter bestehenden realwirtschaftlichen Nachfrageeinbruchs und der damit schwindenden Attraktivität von Kreditvergaben an die Privatwirtschaft bot diese Umbasierung großer

---

<sup>65)</sup> Hermann, Ulrike: Hurra, wir dürfen zahlen – Der Selbstbetrug der Mittelschicht, 2010



Teile der Privatkredite in Staatskredite den Anlegern eine attraktive Alternative zur Kreditvergabe an die Realwirtschaft.<sup>66)</sup> Gesamtwirtschaftlich wurden damit allerdings noch stärker Sachinvestitionen zugunsten von Finanzanlagen vernachlässigt, d.h. der Kapitalstock in Geldvermögen umgeschichtet.<sup>67)</sup>

Für die Arbeitnehmerschaften als letzte Bürgen dieser als „Staatsschulden“ zwingend zu verzinsenden und zu tilgenden Forderungsvermögen stellt sich das Problem, dass mit dieser nochmaligen Umschichtung von Realkapital in Finanzkapital die Möglichkeit zur Erarbeitung dieser erhöhten Zins- und Tilgungslast über den Wachstumseinbruch der ersten Krisenrunde hinaus durch eine Verlängerung und Vertiefung der Wachstumsschwäche massiv erschwert wird. Gleichzeitig verschärfen die „Finanzmärkte“, d.h. die Geldvermögen ihre Vertrauens-, Verzinsungs- und Tilgungsanforderungen an die „Staatsschulden“. Bei geeigneten Staatsanleihen wie etwa im Falle Griechenlands werden dabei Extrazinsprofite generiert. In den Wirtschaftskommentaren wird diese zunehmend dramatische Lage der Arbeitnehmerschaften, die darin besteht dass ihnen die Voraussetzungen für ein „Herauswachstum“ aus den „Staatsschulden“ durch die Umschichtung von Realkapital in Finanzkapital genommen wird mit der Formel „Wachstum **und** Sparen“ beschrieben.<sup>68)</sup>

Angesichts der parteiübergreifenden jahrzehntelangen Tradition von Lohnunterdrückung und Sozialabbau einerseits und aggressiver Exportorientierung andererseits bei allerdings immer lauterem internationalen Forderungen nach Modifikation dieser Politik<sup>69)</sup> wird sich wieder die Suche nach „Ausgrenzungsmöglichkeiten“ verstärken.

## **Übersicht 11:** Finanzmarktstabilisierung und Konjunkturprogramme

Die vorstehende Übersicht 11 über Volumen und Struktur des seinerzeitigen Stabilisierungs- und Konjunkturprogrammes stellt lediglich die Positionen der durch die ersten beiden Konjunkturprogramme ausgelösten tatsächlichen und möglichen zusätzlichen Staatsschulden

---

<sup>66)</sup> Vor der Krise haben die Volkswirtschaften mit Leistungsbilanzüberschüssen Kredite vor allem an den Privatsektor von Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten vergeben und nur nachrangig in Sachvermögen in den eigenen Ländern investiert. Auch Kreditvergaben jeweils an den eigenen Staat blieben wegen des vergleichsweise ausgeglichenen Budgets nachrangig. Die Leistungsbilanzüberschüsse dieser Überschuss-Volkswirtschaften führten daher dort zu einer hohen Geldvermögensbildung. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.): Jahresgutachten 2009/2010, Wiesbaden 2010, S. 76 - 78

<sup>67)</sup> OECD-Pressemitteilung vom 26.3.2010

<sup>68)</sup> Süddeutsche Zeitung, 28.5.2010

<sup>69)</sup> Insbesondere die US-Administration und zuvor schon die Regierung Frankreichs haben dieses Geschäftsmodell Deutschlands wegen der damit verbundenen weiteren Verschärfung der internationalen Ungleichgewichte in Frage gestellt. Ähnlich äußert sich die OECD. Süddeutsche Zeitung, 28.5.2010

## Übersicht 11

# Finanzmarktstabilisierung und Konjunkturprogramme 2009/2010

Finanzwirtschaft	Exportwirtschaft	Realwirtschaft allgemein	Sozialtransfers	Infrastruktur
EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
610 Mrd.	100 Mrd.*	9-18 Mrd.	2,4 Mrd.**	1,6 Mrd.

\* Bürgerschaften und Kredite

\*\* Familien und Kinderleistungen

Quelle: Böckler-Impuls, Düsseldorf 1/2009  
Süddeutsche Zeitung 28.01.2009, 31.01.2009, 21./22.09.2009

dar. Hinzu kommen die sich aus der „Schuldenbremse“ ergebenden Einsparerfordernisse<sup>70)</sup> und die zusätzlichen Anforderungen aus dem „Gewährleistungs-Ermächtigungs-Gesetz“ zur Bewältigung der EURO-Krise.<sup>71)</sup>

Eine mittelfristige Folge der Suche nach Systemstabilisierung durch Suche nach „Ausgrenzungsmöglichkeiten“<sup>72)</sup> könnte der Umbau des Sozialen Bundesstaates durch Länderfusionen sein. Bei einer Betrachtung der Zinsforderungen der Finanzwirtschaft gegenüber den Bürgern der verschiedenen Bundesländer fallen die hohen Werte der Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg ins Auge. Gleichzeitig sind die Zinsbelastungen der Bürger der umgebenden Flächenländer Niedersachsen, Brandenburg und Schleswig-Holstein deutlich niedriger. Eine Zusammenlegung der Stadtstaaten und der geographisch zugehörigen Bundesländer wäre eine der möglichen mittelfristigen Ausweglösungen.<sup>73)</sup>

<sup>70)</sup> Dullien, Sebastian: Schuldenbremse: Kein Lohnausgleich mehr durch Daseinsvorsorge und Sozialsicherung? Ausarbeitung für den Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen, Berlin, Oktober 2010. Erscheint demnächst

<sup>71)</sup> Deutscher Bundestag Entwurf eines Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus. BT-Drucksache 17/1685, Berlin 11.5.2010

<sup>72)</sup> Die Ergebnisse der Sparrunde der Koalitionsregierung sind wegen ihrer einseitigen Belastung der Einkommensschwachen in der breiten Öffentlichkeit auf heftige Kritik gestoßen. Martens, Rudolf: Unter unseren Verhältnissen II – Atlas der Sozialkürzungen der Bundesregierung 2011 – 2014. Hrsg. Der Paritätische Gesamtverband, Berlin Juli 2010

<sup>73)</sup> Überlegungen zu solchen währungs- und haushaltspolitischen „Gebietsreformen“ werden derzeit für die EU und den EURO-Raum unter den Überschriften Wirtschaftsregierung und Transferunion angestellt. Sell, Friedrich: Transferunion für die Eurozone. In: Süddeutsche Zeitung, 14.6.2010. Selbstverständlich hat auch schon der „Präsident“ des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

## **Übersicht 12: Zinseinnahmen aus Kreditmarktschulden der Länder in Deutschland 2005 - 2007**

Nordrhein-Westfalen als Bundesland mit einer Struktur, wie sie dann in den neugeschaffenen territorialen Subeinheiten bestünde, nämlich Ballungszentren wie das Ruhrgebiet und eher ländliche Zonen wie Westfalen liegt derzeit bei den Zinsforderungen auf dem Bundesdurchschnitt.<sup>74)</sup>

### **5. Kommunalverschuldung als Wachstumsmotor und Ausgrenzungsfaktor**

Die Verlagerung von Sozialkosten von der Bundesebene auf die Kommunalebene bei gleichzeitiger Schwächung der Finanzausstattung der Kommunalhaushalte durch eine anhaltende Politik der Steuererleichterung für Hocheinkommen, Vermögen und Unternehmen hat die Kommunen in die Rolle eines Gegenspielers ihrer Bürger gebracht. Bevor dieser Gesichtspunkt weiterverfolgt wird, soll aber die ursprüngliche Rolle der Kommunen und ihrer Daseinsvorsorge als Wohlfahrtsstaatskern und als Wachstumsmotor näher betrachtet werden.<sup>75)</sup>

#### **5.1. Wachstumsförderung durch Daseinsvorsorge: München als Modell**

Exemplarisch für eine Wachstumsförderung durch Daseinsvorsorge auf der Kommunalebene und als kommunales Labor für die Sozialreformen der Sozialliberalen Koalition mit Bundeskanzler Brandt war die bayerische Landeshauptstadt München. Streng auf die Lohnkosten, d.h. den Preis für die Ware „Arbeitskraft“ bezogen kann das gegenüber anderen westdeutschen Ballungsräumen deutlich „verspätete“, dafür aber auch sehr viel länger anhaltende Wirtschaftswachstum der Stadt

---

Klaus Zimmermann, als bewährter wissenschaftlich-politischer Minenhund die Themen Staatsschulden und Länderfusionen verschraubt. Beistand leistet ihm hierbei der „Präsidentenkandidat“ und Pfarrer Joachim Gauck, der zwar als Theologe aber dennoch aus „ökonomischen Gründen“ Länderfusionen fordert. Süddeutsche Zeitung, 17.6.2010 und nachrichten.t-online.de 17.6.2010

<sup>74)</sup> Die in den letzten Jahren beliebt gewordenen „Länder-Rankings“ stellen einerseits eine Basis für die Bewertung der Länderhaushalte durch „Kapitalgeber“ dar, andererseits erhöhen sie den Druck in Richtung von Länderfusionen

<sup>75)</sup> Mittlerweile werden die Kommunen auf zwei Gebieten wieder als Wachstumsmotor ins Auge gefasst. Erstens wird gesehen, dass nur durch eine ausreichende Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten das Arbeitsmarktpotential der Alleinerziehenden ausgeschöpft werden kann. Sodann wird gesehen, dass eine dezidierte Familienfreundlichkeit der Kommunen ein Faktor für den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte ist. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Familienatlas 2007, Berlin 2007

## Übersicht 12

**Zinseinnahmen aus Kreditmarktschulden  
der  
Länder in Deutschland  
2005 - 2007**

Zinsen	Einnahmen von Kapitalgebern aus Zinsen für Kreditmarktschulden der Länder
Länder	EUR
Bremen	755,-
Berlin	706,-
Hamburg	546,-
Saarland	365,-
Sachsen- Anhalt	353,-
Schleswig- Holstein	309,-
Brandenburg	306,-
Thüringen	296,-
Niedersachsen	293,-
Mecklenburg- Vorpommern	270,-
Rheinland- Pfalz	265,-
Nordrhein- Westfalen	251,-
Hessen	223,-
Baden- Württemberg	184,-
Sachsen	137,-
Bayern	84,-
Alle Länder	253,-

Zinszahlungen der Länder für Kreditmarktschulden je Einwohner in den Jahren 2005 - 2007

Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2009/2010, Gütersloh 2010, S. 348

und später des Ballungsraumes München mit einer besonders in den 1960er Jahren geradezu perfektionierten Kombination von Daseinsvorsorge und Lohneinkommen erklärt werden. München hatte damals anhaltend ein niedrigeres Lohnniveau als die Wirtschaftszentren im Norden und Nordwesten Westdeutschlands - gleichwohl verzeichnete München eine ebenso anhaltende wie ausgeprägte Zuwanderung während die anderen Wirtschaftszentren bereits abwanderungsgeprägt waren.<sup>76)</sup>

Entscheidend für diese Zuwanderung auf weniger gut bezahlte Arbeitsplätze war der so nur für München angebotene symbolische Konsum von „Lebensart“ und „Freizeitwert“.<sup>77)</sup> Das erst im Zuge der Finanz- und Realkrise auch in München eingebrochene Dauerwachstum dieses Raumes ist sozusagen das Paradebeispiel für Lohnzurückhaltung dank Daseinsvorsorge. Ende der sechziger Jahre kam es in der Wirtschaft Münchens infolge des damaligen rasanten Wachstums zu einer spürbaren Verknappung an vor allem qualifizierten Arbeitskräften. Die Stadt München reagierte hierauf durch eine für andere Großstädte beispielhafte Stadtentwicklungsplanung, die vor allem dem Ziel diente, durch Ausbau der bevölkerungsbezogenen Infrastruktur und Erhöhung der Lebensqualität die „Attraktivität“ der Stadt München für qualifizierte Arbeitnehmer, vor allem auch Angestellte und ihre Familien zu erhöhen.<sup>78)</sup>

Das mit dem anhaltenden Zuzug, zeitenweise regelrechten Ansturm qualifizierter und hochmotivierter Arbeitnehmer und ihrer Familien, aber natürlich auch Studierender und anderer insbesondere einkommensstarker Bevölkerungsgruppen aus allen alten Bundesländern verbundene Potential an Beschäftigten zu moderaten Löhnen und Gehältern trieb das Wachstum der Stadt so voran, dass die Drosselung dieses Wachstums als Notwendigkeit, die Attraktivität der Stadt zu erhalten ein ernsthaftes Thema der stadtentwicklungs-politischen Diskussion wurde.<sup>79)</sup>

Festzuhalten bleibt, dass die entschiedene Qualifizierung der Daseinsvorsorgefunktionen in der Stadt München und der Stadt durch qualifizierte Beschäftigung zu moderaten Preisen ermöglicht hat. Diese

---

<sup>76)</sup> Institut für Raumordnung (Hrsg.): Kreiszahlen zur Raumordnung. In: Informationen, Bonn Bad Godesberg 1969

<sup>77)</sup> Goeschel, Albrecht, Martens, Rudolf: Armutsberichterstattung und Regelsatzanpassung für Ballungsräume: Das Beispiel München (Hrsg.): Studiengruppe für Sozialforschung e.V., Marquartstein 2009, S. 15 - 25

<sup>78)</sup> Emmenlauer et al.: Ursachen und Bedingungen des Münchner Wachstumsprozesses Hrsg. Arbeitsstelle für Verkehrssoziologische Forschung, München Oktober 1973, S. 190 ff., 266 ff., 285 ff., 288 ff., 342 ff., 347 ff., 350 ff., 352 ff. und 354 ff.

<sup>79)</sup> Heil, Karolus: Regionales Wachstum und kommunale Probleme der Wachstumssteuerung. In: Münchner Forum eV. (Hrsg.): Region München: Gelingt die Wachstumsdrosselung? München 9.12.1972

München und deren kommunikative Überhöhung insbesondere im Zuge der Olympischen Spiele zu einer spezifischen „Lebensart“ Wachstum Kombination von Lohnzurückhaltung und Daseinsvorsorge war die Grundlage für das jahrzehntelang anhaltende Wachstum der „Heimlichen Hauptstadt“. Dieses Modell haben später zahlreiche Großstädte kopiert.

## 5.2. Kommunalkrise, Daseinsvorsorge und “Sozialmißbrauch”

Es fehlt nicht an Literatur, die sowohl für das Wachstumsmodell München zunehmende Funktionsstörungen und ab den 1980er Jahren eine Zunahme von Armut als Symptom hierfür<sup>80)</sup> wie auch für die Kommunalebene im damaligen Westdeutschland insgesamt eine geänderte Politik beschreibt: Nämlich eine Politik nicht nur der Lohnzurückhaltung, sondern auch des Sozialsicherungsabbaues und einer Verlagerung der sich hieraus ergebenden Soziallasten bevorzugt auf die Kommunalebene. Das nun vorherrschende Politikmuster bestand in der Abwälzung der in den 1980er Jahren steil ansteigenden Arbeitslosigkeit aus der vom Bundeshaushalt zu bezuschussenden Arbeitslosenversicherung in die Sozialhilfe der Kommunen. Gleichzeitig wurde die Finanzausstattung der Kommunen durch Steuersenkungsgesetze und eine Verringerung der Zuweisungen von Bund und Ländern verschlechtert.<sup>81)</sup> Die Kommunen ihrerseits haben damals auf diese Entwicklung bevorzugt mit einem Abbau der Daseinsvorsorgeleistungen und mit einer Erhöhung der Gebührenentgelte reagiert. In der Literatur wird nachgezeichnet, dass im Zuge der Abkehr vom Wohlfahrtsstaatsmodell auf der Ebene der Bundespolitik und der Verlagerung von Sozialkosten auf die Kommunalebene dort unter der Überschrift „Verwaltungsvereinfachung“ eine regelrechte Strategie des Instellunggehens der Kommunen gegen die Bürger forciert wurde.<sup>82)</sup> Anfang der 1980er Jahre begann auf der Kommunalebene dementsprechend auch eine Diskussion über den „Mißbrauch“ von Sozialleistungen, den „Lohnabstand“, die Notwendigkeit von „Sanktionsverschärfungen“ und von „Dienstverpflichtungen“.<sup>83)</sup>

<sup>80)</sup> Goeschel, Albrecht, Martens, Rudolf: A.a.O.

<sup>81)</sup> Alternativen der Kommunalpolitik. In: Memorandum '83 (Hrsg.): Qualitatives Wachstum-Arbeitszeitverkürzung-Vergesellschaftung, Köln 1983, S. 339 - 397

<sup>82)</sup> Denkfabrik hierfür war die sogenannte „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)“ mit Sitz in Köln. Memorandum 83 (Hrsg.): A.a.O., S. 341

<sup>83)</sup> Ebda, S. 366 ff. und Frankfurter Rundschau, 8.9.1984: Eineinhalb Jahrzehnte später mehrten sich Tendenzen, in den attraktiven Kaufzonen der Innenstädte öffentliche Verkehrsflächen an Private zu vermieten. Diese können dann mit dem Hausrecht die wachsenden Bettler- und Obdachlosenzahlen dort aus dem Stadtbild nehmen. Spiegel, 24/1997, S. 48 - 50. In der Diskussion zur Höhe der Hartz IV-Regelsätze und zum diesbezüglichen Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu Beginn des Jahres 2010 wurde unter Führung des FDP-Politikers Westerwelle eine regelrechte Hass-Kampagne gegen die mittlerweile Millionen Menschen umfassende Gruppe der Hartz IV-Empfänger losgetreten.

Mit der Verabschiedung der letzten Arbeitsmarkt-“Reform“, üblicherweise als Hartz IV-Gesetz bezeichnet, wurden den Kommunen erneut zusätzliche Kosten insbesondere im Bereich der Unterbringungskosten überwältigt. Gleichzeitig wurde ihre Finanzierungsbasis durch die fortwährenden Steuererleichterungen für Hochverdiener, Vermögen und Unternehmen einerseits, Kostenerhöhungen durch die Mehrwertsteueranhebung andererseits weiter verschlechtert.<sup>84)</sup> Die von der Wirtschaft monoton seit drei Jahrzehnten vorgetragene Forderung nach Abschaffung der kommunalen Gewerbesteuer stellt hier eine zusätzliche politisch-psychologische Dauerirritation dar.<sup>85)</sup>

Durch die Programme der Bundesregierung zur Bewältigung der weltweiten Finanz- und Realkrise in den Jahren 2008 und 2009 wurde die Finanzlage der Kommunen noch einmal massiv verschlechtert: Es wurde zwar ein Investitionsprogramm zugunsten der Städte und Gemeinden aufgelegt. Die gleichzeitig beschlossenen Steuererleichterungen zehren aber einen Großteil dieser Investitionszuschüsse wieder auf.<sup>86)</sup> Gleichzeitig steigen aber die Sozialkosten der Wirtschaftskrise für die Kommunen weiter. Aus dieser Entwicklung heraus rechnen die Kommunen für das Jahr 2010 mit einem Defizit von 15 Mrd EUR.<sup>87)</sup> Schon jetzt können viele Kommunen ihre laufenden Aufgaben und Ausgaben nur noch mit Kassenkrediten, d.h. Kontoüberziehungen finanzieren.<sup>88)</sup> Viele Kommunen haben daher ihre Daseinsvorsorgeleistungen für die Bürger bis auf ein Rumpfprogramm reduziert.<sup>89)</sup> Dies gilt insbesondere für zahlreiche Kommunen im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen.<sup>90)</sup> Der auf die Kommunen verlagerte Sozialabbau bei gleichzeitiger Verschlechterung der Finanzierungsbasis der Kommunen hat aber nicht nur die Kommunen in Gegnerschaft zu ihren Bürgern gebracht. Diese Politik ist vielmehr auch eine der Ursachen für die Wachstumsschwäche in Deutschland. Immerhin machen die Investitionen der Kommunen etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen aus. Auch sind die Kommunen der zweitgrößte öffentliche Arbeitgeber.<sup>91)</sup>

---

<sup>84)</sup> Süddeutsche Zeitung, 12./13.11.2005, 15.5.2009, 18.5.2009, 15.7.2009, 23.12.2009 und 15./16.5.2010. Die Überwälzung der Unterbringungskosten für Hartz IV-Empfänger auf die Kommunen wird durch den in den zurückliegenden Jahrzehnten drastischen Rückgang des sozialen Wohnungsbaus verschärft. Süddeutsche Zeitung, 7.10.2009 und 18.3.2010

<sup>85)</sup> Süddeutsche Zeitung, 15./16.5.2010

<sup>86)</sup> Hans-Böckler-Stiftung: Bis zu 80 Prozent der zusätzlichen Investitionsmittel - In Konjunkturpaketen vorgesehene Steuersenkungen bringen Kommunen Milliardenausfälle, Pressemitteilung, Düsseldorf 28.1.2009

<sup>87)</sup> Süddeutsche Zeitung, 15./16.5.2010

<sup>88)</sup> Die Kassenkredite der Kommunen liegen Anfang 2010 bei 34 Mrd. EUR. Süddeutsche Zeitung, 8.2.2010

<sup>89)</sup> Süddeutsche Zeitung, 5./6.1.2010

<sup>90)</sup> Rühle, Axel: Am Abgrund. In: Süddeutsche Zeitung, 13./14.2.2010

<sup>91)</sup> Memorandum '83 (Hrsg.): A.a.O.

Während in den 1970er Jahren die Schulden des Bundes bereits steil anstiegen, waren die Haushalte der Kommunen noch vergleichsweise ausgeglichen.<sup>92)</sup> Die Überwälzung der Schulden bzw. von Finanzlasten des Bundes auf die Kommunen begann mit der Haushaltsbegleitgesetzgebung der 1980er Jahre.<sup>93)</sup> Dementsprechend waren die Investitionen der Kommunen seit 1991 stetig rückläufig und der kommunale Infrastrukturkapitalstock verfiel. Der Nachholbedarf liegt hier mittlerweile bei rund 70 Mrd. EUR. Bis zum Jahre 2020 wurde ein Investitionsbedarf von ca. 700 Mrd. EUR, davon der erwähnte Nachholbedarf in Höhe von 70 Mrd. EUR, ein Ersatzbedarf von 413 Mrd. EUR sowie ein Erweiterungbedarf von 217 EUR geschätzt.<sup>94)</sup> Auch die öffentliche Beschäftigung bei den Kommunen hat sich deutlich verschlechtert. Zwischen 1991 und 2008 hat sich die Zahl der Vollstellen bei den Kommunen beinahe halbiert.<sup>95)</sup> Auf die Dramatisierung der Haushaltssituation der Kommunen mit einer wachsenden Frontstellung gegenüber ihren Bürgern und einer rückläufigen Rolle als Wachstumsträger infolge der Finanz- und Realkrise wird am Ende dieses Beitrages eingegangen. Zunächst sollen noch einige in den zurückliegenden Jahren eher unbemerkt wirksam gewordene Faktoren für die Ausschaltung der Kommunen als Wachstumsträger dargestellt werden.

### 5.3. Belastung durch Solidartransfer

Nach der vollzogenen staatlichen Einheit des geteilten Deutschland wurde die in den 1980er Jahren zunehmende vertikale Verlagerung von Finanzlasten des Bundes auf die Kommunalebene durch eine horizontale Belastung der Kommunen in den alten Bundesländern mit Finanzlasten der Kommunen in den neuen Bundesländern verstärkt. Zwar hatte der zur Finanzierung der Einigungskosten installierte Solidaritätszuschlag dem Bund bis Ende des Jahres 2009 zusätzliche Einnahmen von rund 185 Mrd. EUR gebracht. Nachdem diese Mittel aber nicht zweckgebunden waren, ist ihr Verbleib unklar.<sup>96)</sup> Klar ist allerdings, dass infolge der weitgehenden Finanzierung der Sozialkosten der deutschen Einigung durch Inanspruchnahme der Systeme der Sozialsicherung, d.h. durch Beiträge zwei Wirkungen ausgelöst wurden: Die Beiträge, d.h. die Neben-Löhne in den alten Bundesländern stiegen ohne dass dadurch bspw. mehr Gesundheitskaufkraft in den alten Bundesländern entstand. Es wurden lediglich Sozialeinkommen, bspw.

<sup>92)</sup> Wille, Eberhard, Kronenberger, Stefan: A.a.O., S. 607 ff.

<sup>93)</sup> Ebda, S. 624

<sup>94)</sup> Reidenbach u.a.. Der kommunale Investitionsbedarf 2006 bis 2020. Hrsg. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 2008, S. 92 ff.

<sup>95)</sup> Ver.di (Hrsg.): Wirtschaftspolitik aktuell, Berlin 1.1.2010

<sup>96)</sup> Süddeutsche Zeitung, 27.11.2009



Gesundheitskaufkraft in die neuen Bundesländer verlagert. Hierdurch wurden letztendlich das bisherige Bestreben, die Gesamtlohnkosten durch Abflachen der Neben-Löhne in Gestalt der Sozialbeiträge abzusenken konterkariert. Gesamtwirtschaftlich wurde im Bereich des Neben-Lohnaufkommens eine „Lohnteilung“ vorgenommen, die aus Regionen mit Hoch-Löhnen und damit auch Hoch-Nebenlöhnen Beitragsmittel in die neuen Bundesländer übertrug. Dabei verstärkte diese „Neben-Lohnteilung“ wegen ihrer in den alten Bundesländern bewirkten Lohnsteigerung ohne Kaufkraftsteigerung das dort rückläufige Wachstum.<sup>97)</sup> Insgesamt kam es bei dieser Art der Einigungsfinanzierung zu einer Art „Schubumkehr“ im Prinzip der „Lohnteilung“. Diese „Lohnteilung“ besteht sozial darin, eine stagnative bzw. rezessive Lohnquote durch Schaffung einer „Unterschicht“ so umzuverteilen, dass die dabei resultierende neue „Mittelschicht“ ergiebig besteuert werden kann. Regional besteht diese „Lohnteilung“ darin, dass Abstiegsregionen durch günstige Lohnkosten den mit ihnen wirtschaftlich verflochtenen Wachstumsregionen die Finanzierung ihrer hohen Staatschulden via Finanzausgleich ermöglichen. Bei der „Lohnteilung“ der Einheitsfinanzierung aus den Sozialleistungen bestand die Wirkung darin, dass die Hocheinkommen, Vermögen und Unternehmen in den wirtschaftsstarken Räumen der alten Bundesländer von der Finanzierung der Sozialkosten der neuen Bundesländer freigestellt blieben und bleiben.<sup>98)</sup>

#### **5.4. Schwächung durch Gesundheitsfonds**

Unterschätzt wird für die Schwächung der Kommunalebene auch die Rolle des seit 2009 etablierten zentralen Gesundheitsfonds. Sein Volumen von derzeit bald 170 Mrd. EUR macht ihn so einflussstark wie das Umsatzsteueraufkommen. Dabei liegt die problematische Wirkung des Gesundheitsfonds darin, dass er zwar mit einem verbrauchssteuerähnlichen Einheitsbeitrag alle Teilräume, also auch Kommunen unabhängig von ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Lage beitragsseitig abschöpft. Soweit es dann jedoch die Rückflüsse der für die Kommunen teilweise entscheidenden Gesundheitsleistungsausgaben betrifft, werden hier solche Regionen oder auch Kommunen weit überproportional begünstigt, die über besonders hohe Dichten an Berufen und Einrichtungen der Gesundheitswirtschaft verfügen, d.h. ein hohes Leistungsvolumen realisieren. Hierbei handelt es sich vor allem

---

<sup>97)</sup> Koller: Heimlicher Finanzausgleich über die Sozialversicherungssysteme: Ein Gesichtspunkt der Regionalisierungsdebatte. In: Sozialverband VdK-Bayern (Hrsg.): Mit weniger Kassen zu besseren Leistungen? München 2003, S. 103 - 120

<sup>98)</sup> Die Kumulation von Finanzierungskostenverlagerung auf die Kommunen und von Einigungskostenfinanzierung aus Beiträgen führt bei zahlreichen Kommunen im Westen zu massiven Wachstums- und Einnahmeeinbrüchen. Focus 5/2010, S. 42 ff.

bei Kommunen mit hohen Arztdichten meist um wirtschaftlich bereits begünstigte Kommunen. Der zentrale Gesundheitsfonds verstärkt folglich regionale Unterschiede und Nachteile.<sup>99)</sup>

### **5.5. Schwächung durch Ortskrankenkassen-Zentralisierung**

Im Vorfeld der Gesundheitsreformgesetzgebung der späten 1980er und der frühen 1990er Jahre hat es in der Fachöffentlichkeit eine Diskussion darüber gegeben, dass die Abwälzung von Finanzierungslasten des Bundes nicht nur die Kommunen sondern auch die Ortskrankenkassen betrifft.<sup>100)</sup> In der einschlägigen Literatur wurde dargestellt, dass das von der Politik wohlwollend geduldete starke Anteilswachstum der zentralen Ersatzkassen zulasten der regionalen Orts-, aber auch Innungs- und Betriebskrankenkassen auch eine Umverteilung der Finanzmittel der Gesetzlichen Krankenversicherung zu Lasten der ländlichen Räume beinhaltete. Insbesondere wurde gezeigt, dass die von den zentralen Ersatzkassen ausgelösten Beitragsfinanzströme in die großstädtischen Ballungszentren die von Bund und Ländern dem ländlichen Raum gewidmeten Steuerzuwendungen konterkarierten.<sup>101)</sup> Vor allem aber wurde in der Literatur auch gezeigt, dass die anstelle einer von einem Teil der Experten damals empfohlenen durchgängigen Regionalisierung aller Kassenarten gewählte Zentralisierung der Ortskrankenkassen zu einer Eliminierung des Anliegens der Kommunen aus der Gestaltung der Sozialsicherung führen würde.<sup>102)</sup> Die tatsächlich erfolgte Zentralisierung zunächst der regionalen Ortskrankenkassen und später aller übrigen Krankenkassen, die über mehrere Fusionswellen mit dem Zentralen Gesundheitsfonds ihren Abschluss fand, hat der Kommunal-ebene nicht nur finanzielle sondern auch politische Substanz entzogen.

### **5.6. Belastung durch Kommunalspekulationen**

Nicht nur der Kreditbedarf des Bundes und der Länder bietet Kapitalanlegern lukrative Geschäfts- und Gewinnchancen.<sup>103)</sup> Im

<sup>99)</sup> Siehe Abschnitt 3.2.

<sup>100)</sup> Für die Kommunen war die Umformung von den Bund belastenden Kosten der Arbeitslosigkeit in die Kommunen belastende Kosten der Sozialhilfe entscheidend. Für die Ortskrankenkassen war die Häufung der sogenannten „guten Risiken“ bei den zentralen Ersatzkassen und die Häufung der sogenannten „schlechten Risiken“ bei den regionalen Orts-, aber auch Innungs- und Betriebskrankenkassen entscheidend. Die zentralen Ersatzkassen unterstanden dabei der Bundesaufsicht, die regionalen Orts-, Innungs- und Betriebskrankenkassen der Länderaufsicht. Goeschel, Albrecht: Krankenkassen, Kommunalkörperschaften und Regionalwirtschaft. In: Die Ortskrankenkasse, 1/1985, S. 12 - 18

<sup>101)</sup> Goeschel, Albrecht: Finanzmittel der gesetzlichen Krankenversicherung, Umverteilung zu Lasten der ländlichen Räume. In: Der Landkreis 8 – 9/1986, S. 372 - 375

<sup>102)</sup> Goeschel, Albrecht: Die geplante Bildung von Groß-AOKen in Niedersachsen aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung. In: Der Landkreis, 1/1991, S.21 - 27

<sup>103)</sup> Hauptkreditgeber der Kommunen sind die Sparkassen, Landesbanken, Sonderbanken (KfW), Genossenschaftsbanken und teilweise auch Großbanken.

kommunalen Bereich hat die sich zunehmend verschlechternde Haushaltslage zusätzliche Möglichkeiten für hochspekulative Anlagegeschäfte geschaffen. An hervorgehobener Stelle ist hier das Cross-Border-Leasing (CBL) zu nennen.<sup>104)</sup> Als Objekt der finanzpolitischen Ausgrenzung und der dadurch bedingten teilweise schon verzweifelten Haushaltslage sind die Kommunen in erhöhter Gefahr, ungünstige bis hochgefährliche Finanzierungen zu akzeptieren.<sup>105)</sup> Am Beispiel der weniger wirtschaftsstarke Länder, der Rolle ihrer lohngünstigen regionalen Wirtschaften, der damit verbundenen erhöhten „Verschuldung“, d.h. des damit erhöhten öffentlichen Kreditbedarfs wurde bereits gezeigt, wie nicht erst finanzpolitische Ausgrenzung, sondern schon schwächere wirtschaftliche Entwicklung für die Finanzwirtschaft lukrative Geschäfte ermöglicht.<sup>106)</sup>

In der Öffentlichkeit wird in herausgehobener Stelle die besonders prekäre Finanzlage der Ruhrgebiets-Großstädte erörtert. Deren „Verschuldung“ übersteigt häufig schon ihr Vermögen. Besonders negativ wirken sich die neuen Konjunkturpakete aus: Diese bringen zwar einmalige Investitionszuschüsse, verschlechtern aber die Einnahmesituation weiter nachhaltig, weil ihre Steuersenkungen ja bleiben werden.<sup>107)</sup>

## 6. Sozialkrise als Finanzkrise der Kommunen

In den Erklärungen und Voraussagen zu den Ursachen und zum Verlauf der weltweiten Finanz- und Realkrise wurde frühzeitig schon für Deutschland eine dritte Ausprägung, nämlich eine Sozialkrise prognostiziert. Grundlage für diese These war die Tatsache, dass die in

<sup>104)</sup> Dieses Geschäftsmodell besteht im Verkauf von öffentlichen Infrastrukturvermögen und öffentlichen Betrieben bei gleichzeitig günstigem Rückleasing und späterer Rückkaufsverpflichtung. In eben diesem Punkt werden dann lukrative Versicherungsgeschäfte möglich. Prominentes Negativbeispiel für das hierbei den Kommunen entstehende Hochrisiko ist die Stadt Leipzig. Insgesamt soll es in Deutschland etwa 180 solcher riskanten Spekulationsverträge zwischen Kommunen und Aufkäufern geben.

<sup>105)</sup> Angeblich haben die derzeit ca. 180 CBL-Verträge ein Volumen von 80 Mrd. EUR. In diesen Bereich fragwürdiger Finanzierungen fallen auch die durch die sozial-grünalternative Koalition erlaubten Verbriefungen. Hier werden zukünftige Forderungen etwa der Kommunen „günstig“, d.h. unter Wert vor Fälligkeit verkauft. Interessant ist auch, dass die HypoRealEstate-Bank besonders stark im Kommunalgeschäft engagiert war und ist. Spiegel 26/2005, S. 32 und Süddeutsche Zeitung, 8.2.2010, Wirtschaft.t-online.de, 20.3.2009.

Eine beinahe harmlos wirkende Vorstufe zu solchen Finanzierungsgeschäften war die Anfang der 1990er Jahre verbreitete schlichte Privatisierung von Aufgaben bzw. Betrieben der Kommunen. Hier ist allerdings nach entsprechend negativen Erfahrungen eine deutliche Tendenz zur Re-Kommunalisierung festzustellen. Böckler-Impuls, Düsseldorf 3/2010

<sup>106)</sup> Am Beispiel Griechenlands und anderer südeuropäischer EU-Länder mit verminderter Kreditwürdigkeit kann abgelesen werden wie sich die anhaltende lohdumpingbedingte Exportdominanz von Teilen der deutschen Wirtschaft und deren Strategie der Wiederanlage der erzielten Gewinne in privaten und öffentlichen Krediten in den und an die Importländer wegen der steigenden Verschuldung nun in einer weiteren Verteuerung der Kredite, d.h. noch höheren Zinsgewinnen aus diesen Ländern niederschlägt.

<sup>107)</sup> Süddeutsche Zeitung, 20./21.12.2008, 15.12.2009 und 6./7.3.2010

Deutschland viel stärker ausgebauten Institutionen und Systeme der Sozialsicherung und Daseinsvorsorge zwar die unmittelbaren Krisenfolgen abgefedert haben und abfedern - die Kurzarbeit ist hierfür ein gutes Beispiel. Gleichzeitig aber werden sich dann zeitversetzt über die ausgeprägte Beitrags- bzw. Lohnfinanzierung zumindest der Sozialsicherung die Krisenfolgen in diese Systeme fortsetzen. Weniger beachtet aber wegen der lohnensparenden Rolle der kommunalen Daseinsvorsorge mindestens ebenso wichtig ist die Sozialkrise in diesem Bereich: Die gegenwärtige Finanzkrise der Kommunen stellt deren Daseinsvorsorgefunktion als wesentliche Komponente des Wohlfahrtsstaates neben dem System der Sozialen Sicherung zur Disposition. Zu dieser Finanzkrise der Kommunen ist zusammenfassend zu sagen<sup>108)</sup>:

### **6.1. Der kommunale Finanzierungssaldo**

Die Relation zwischen Einnahmen und Ausgaben ist im Jahr 2009 regelrecht abgestürzt: Der Finanzierungssaldo ist um etwa 12 Milliarden Euro auf ein Defizit von minus 4,5 Milliarden Euro gefallen. Mit einer volkswirtschaftlichen Stabilisierung geht im Jahr 2010 keine Stabilisierung der kommunalen Haushalte einher. Für das Jahr 2010 wird mit minus 12 Milliarden Euro das höchste Finanzierungsdefizit der Nachkriegsgeschichte befürchtet.

### **6.2. Die kommunalen Steuereinnahmen**

Die Kommunen mussten 2009 mit einem beispiellosen Rückgang ihrer Steuereinnahmen um mehr als 10 Prozent den stärksten Einbruch aller öffentlichen Ebenen hinnehmen. Auch für das Jahr 2010 ist keine Besserung in Sicht, die Steuereinnahmen sinken nochmals um 5 Prozent bzw. weitere 3,2 Milliarden Euro. Der Absturz der Gewerbesteuererinnahmen war im Jahr 2009 ohne Beispiel, viele Städte haben dramatische Einbrüche von 40 Prozent oder mehr erleiden müssen. Bundesweit wird von einem Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen (netto) um ca. 17,4 Prozent ausgegangen, die kommunalen Einnahmeverluste betragen allein hieraus 5,5 Milliarden Euro.

Die kommunalen Einnahmen sind im Jahr 2009 um ca. 3,5 Milliarden Euro bzw. 2,1 Prozent auf 171,3 Milliarden Euro zurückgegangen. Gleichzeitig sind die Ausgaben um ca. 8,5 Milliarden Euro bzw. mehr als 5 Prozent auf 175,75 Milliarden Euro angewachsen. Die Entwicklung

---

<sup>108)</sup> Deutscher Städtetag (Hrsg.) Aktuelle Finanzlage der Städte-Rückblick auf 2009 und Prognose für 2010, Berlin 2.2.2010

sinkender Einnahmen und steigender Ausgaben setzt sich im Jahr 2010 fort.

### **6.3. Die kommunalen Investitionen**

Im Jahr 2009 erhöhten sich die kommunalen Investitionen geringfügig um 1,7 Prozent, die erwartete Steigerung von plus 14,2 Prozent im Jahr 2010 macht deutlich, dass in diesem Jahr viele Projekte aus dem Zukunftsinvestitionsgesetz zum Abschluss gebracht werden. Allerdings gilt auch: Ohne die durch das Zukunftsinvestitionsgesetz angestoßenen zusätzlichen Investitionen wären Rückgänge bei den Investitionen unvermeidbar gewesen. Die regulären, d.h. nicht mit Hilfe des Zukunftsinvestitionsgesetzes finanzierten Investitionen, nehmen sowohl im Jahr 2009 wie auch im Jahr 2010 als Folge der kritischen Finanzlage deutlich ab.

### **6.4. Die kommunalen Sozialleistungen**

Im Jahr 2009 lagen die kommunalen Sozialleistungen erstmals bei rund 40 Milliarden Euro und werden diese Grenze mit einem Volumen von 41,6 Milliarden Euro im Jahr 2010 deutlich übersteigen.

### **6.5. Die kommunalen Überziehungskredite**

Mit Beginn des Jahres 2009 hat das kurzzeitig unterbrochene Wachstum der Kassenkredite sich wieder dramatisch fortgesetzt. Alleine in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 ist der Kassenkreditbestand um mehr als 4 Milliarden Euro auf nunmehr 33,8 Milliarden Euro gestiegen. Ursprünglich sollten diese kurzfristigen Kredite vorübergehende Liquiditätsengpässe überbrücken, doch inzwischen müssen sie von notleidenden Städten dauerhaft zur Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt werden.

### **6.6. Das kommunale Strukturdefizit**

Auch die mittelfristigen Aussichten für die Kommunen sind düster. Für den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung bis 2013 sind für die Kommunen zweistellige Defizite zu befürchten. Die kommunalen Haushalte leiden nicht „allein“ unter einem konjunkturellen Defizit, sondern auch unter einem strukturellen Defizit.

## **Übersicht 13: Kommunale Sozialausgaben**

## **Übersicht 14: Finanzierungssaldo**

### **7. Lohnaufbesserung durch Daseinsvorsorge oder Lohnersatz durch Arbeitslosengeld am Beispiel Nordrhein-Westfalen**

Für die Entwicklung der Daseinsvorsorge, vor allem der Daseinsvorsorge auf der Kommunalebene in Deutschland gilt, dass vor allem ab der Mitte der 1960er Jahre Daseinsvorsorge im ursprünglichen Wohlfahrtsstaatskonzept dazu gedient hat, den unmittelbaren Marktpreis für den Faktor Arbeit zu dämpfen und damit die Ergiebigkeit des Faktors Kapital zu erhöhen, gleichzeitig aber die Nachfrage durch öffentlichen Konsum und öffentliche Investitionen auf hohem Niveau zu halten und den Lebensstandard, d.h. den Wohlstand der Arbeitnehmerbevölkerung zu steigern ohne die Gewinne zu schmälern. Nachdem aber eine dementsprechend hohe Besteuerung gesellschaftspolitisch nicht durchsetzbar war bot die notwendig werdende steigende Kreditaufnahme der öffentlichen Hände, die steigende „Staatsverschuldung“ in wachsendem Maße die Möglichkeit, Unternehmensgewinne etwa aus den steigenden Exporterfolgen und -überschüssen in Staatstiteln, d.h. in staatlich vermittelten Krediten der Kapitaleseite an die Arbeitsseite lukrativ anzulegen. Das sukzessive Zurückbleiben der Löhne einerseits und das vor allem seit den 1980er Jahren um sich greifende Sparen bei der Sozialsicherung und Daseinsvorsorge andererseits verschlechterten die Nachfragevoraussetzungen für die Investitionsentwicklung, die Beschäftigung und das Wirtschaftswachstum. Die stetig weiter steigende Arbeitslosigkeit bewirkte schlußendlich eine Umschichtung großer Teile der öffentlichen Finanzmasse aus der lohnergänzenden Daseinsvorsorge in die lohnersetzende Sozialhilfe, später, d.h. nach Hartz IV in das lohnersetzende Arbeitslosengeld.

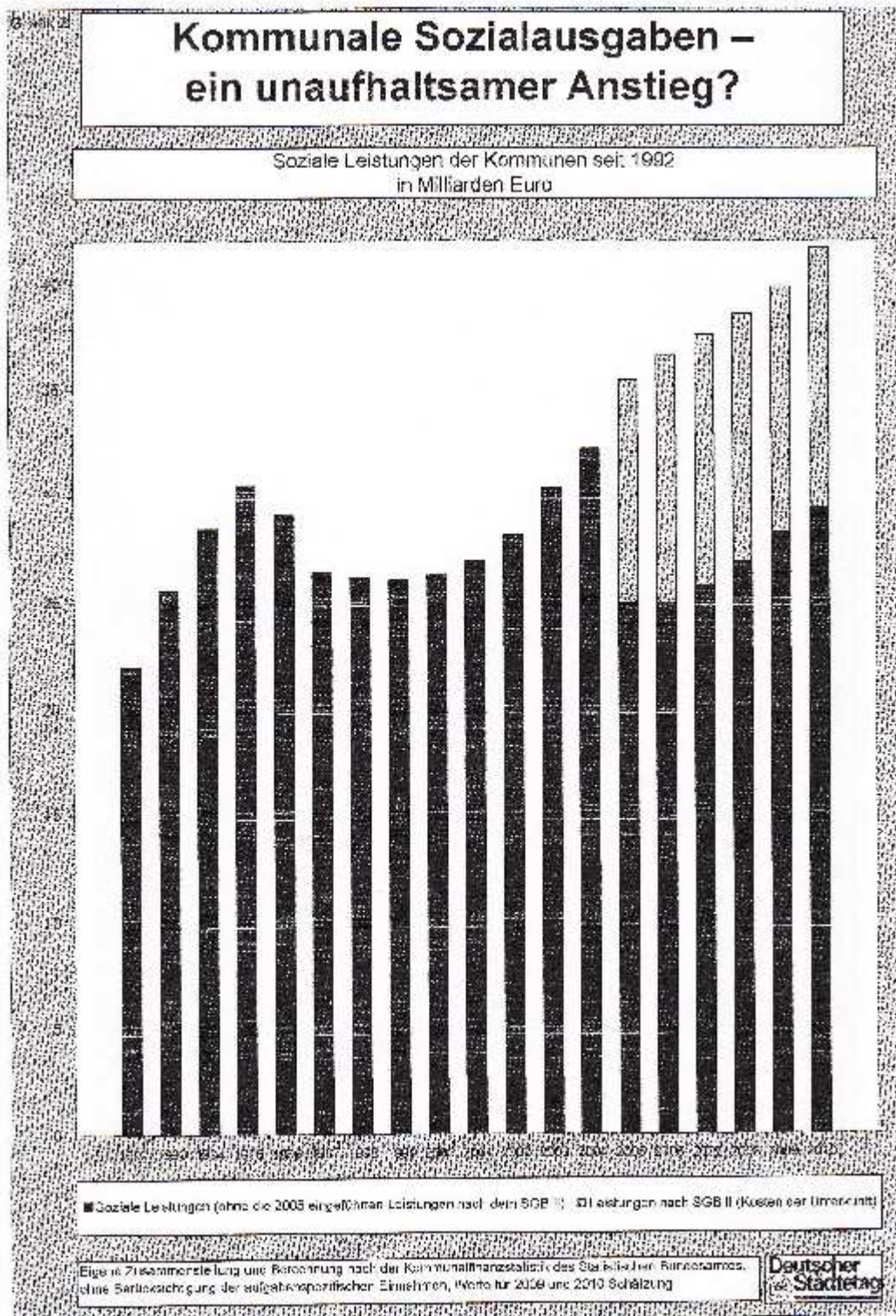
Diese zeitliche Abfolgedynamik in Deutschland kann in den Siedlungstypen und Regionen Nordrhein-Westfalens als räumliche Nebeneinandersituation beobachtet werden.

#### **7.1. Daseinsvorsorge, Kommunalschulden und Wirtschaftswachstum in den Umland-Stadt-Gebieten Nordrhein-Westfalens**

Die Raumstruktur Nordrhein-Westfalens wird durch zwei siedlungsstrukturelle Grundtypen bestimmt: Umland-Stadt-Konstellationen mit mehreren Zentren im Rheinland, sowie Umland-Stadt-Konstellation mit zwei solitären Zentren im Norden und Osten einerseits - und das aus

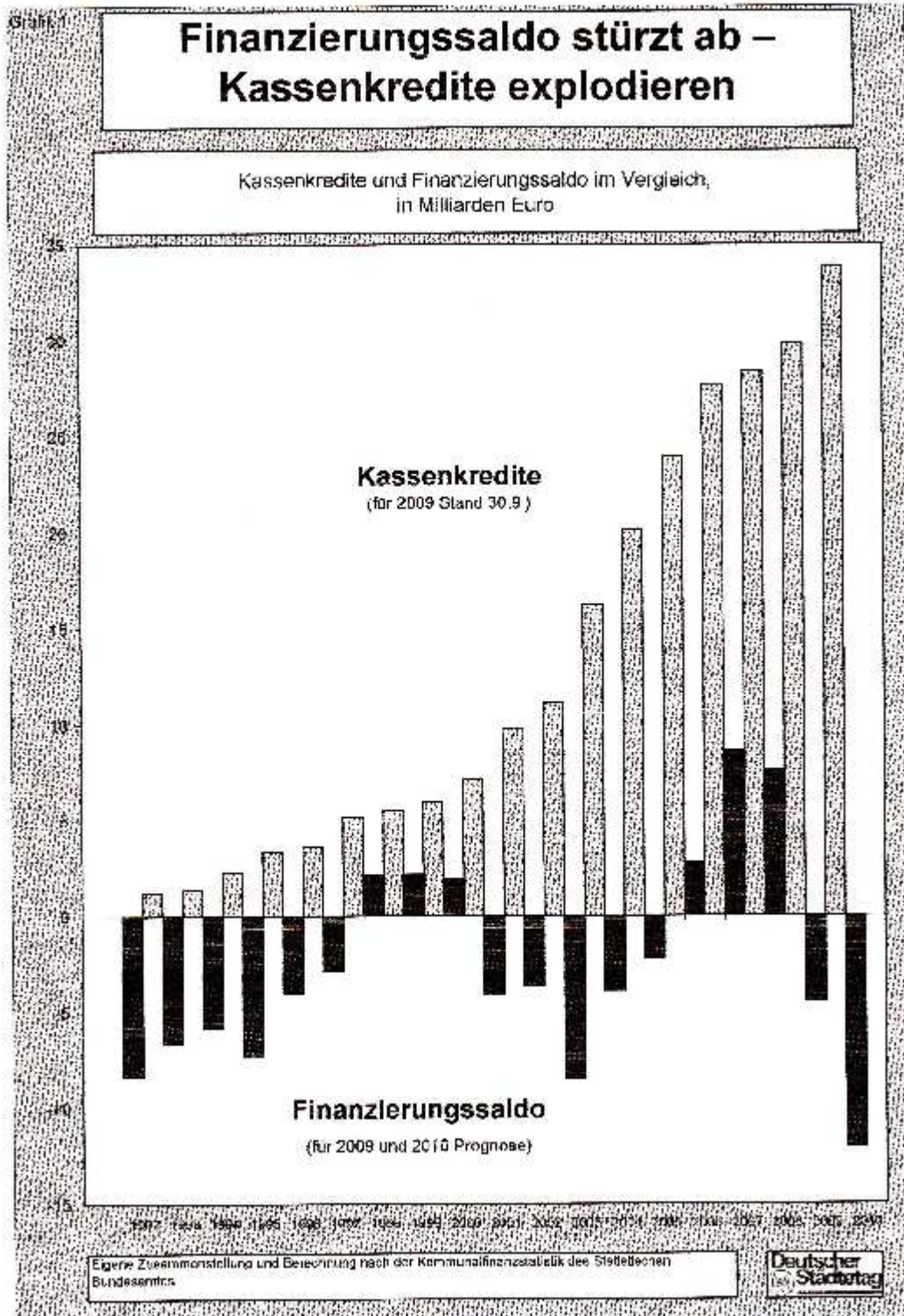
## Übersicht 13

# Kommunale Sozialausgaben



## Übersicht 14

## Finanzierungssaldo





einigen Kreisen und Großstädten bestehende Ruhrgebiet andererseits.<sup>109)</sup>

Das entscheidende Merkmal dieser Umland-Stadt-Konstellationen in Nordrhein-Westfalen ist eine derzeit noch tragfähige und wachstumsförderliche „Arbeitsteilung“ zwischen den Umlandkreisen und den Großstadtzentren. Unter dem Gesichtspunkt der Daseinsvorsorge besteht, mit unterschiedlichen Erreichbarkeiten je nach Versorgungsanliegen die Mitinanspruchnahme der Großstadtinfrastrukturen durch die Umlandbevölkerungen als eigenständiger regionalökonomischer Faktor, der eine durchaus gewichtige Rolle für das Funktionieren dieses Gebietstyps spielt.

Es fällt, im Unterschied zum Ruhrgebiet, wie sich noch zeigen wird auf, dass in den Umland-Stadt-Konstellationen ganz allgemein ein ausgeprägtes Gefälle zwischen prosperierenden Umlandgebieten und stagnierenden Großstadtzentren besteht. Dies zeigt sich zunächst darin, dass die Kreise in Nordrhein-Westfalen mit 6,2 Prozent der Bevölkerung im Erwerbsalter das niedrigste Beschäftigungsdefizit aller Gebietstypen haben. Das Beschäftigungsdefizit der Großstädte liegt bei 8,5 Prozent. Gleichzeitig liegen die Primäreinkommen und die Verfügungseinkommen in den Kreisen deutlich über denen in den Großstädten.

**Übersicht 15:** Ökonomisch-fiskalisches und infrastrukturelles Profil der Umland-Stadt-Regionen in Nordrhein-Westfalen 2006/2007

Hierzu passt dann, dass die kaufkraftabhängigen Umsatzsteuereinnahmen in den Kreisen über denen in den Großstädten liegen. Für die deutlich niedrigeren Einkommensteuereinnahmen in den Kreisen könnten die Ursachen in der Einkommensstruktur und Steuertarifgestaltung gesucht werden.

Besonders ins Auge fällt natürlich die offenkundig viel schwächere Vorhaltung von Daseinsvorsorgefunktionen gemessen in Personal der Gemeinden und des Landes je 1000 Einwohner in den Kreisen.<sup>110)</sup> Diese deutlich besseren Marktchancen des Faktors Arbeit, das höhere Einkommensniveau, die niedrigen Daseinsvorsorgeaufwendungen und vor allem die sehr viel niedrigeren sozialen Geldleistungen erklären,

<sup>109)</sup> Nur im Süden existieren ländliche Kreise im Sinne der Raumordnung, denen ein Ballungskern fehlt. Diese werden aber zur Vereinfachung hier den Umland-Stadt-Konstellationen zugeschlagen.

<sup>110)</sup> Die höhere Krankenhausärztedichte in den Großstädten, die auf die bedeutende Stellung der Krankenhäuser als Wirtschaftsfaktor in den Städten verweist, bedeutet für die Großstädte als Wirtschaftsraum eine Zufuhr an Finanzmitteln aus dem Gesundheitsfonds.

## Übersicht 15

# Ökonomisch-fiskalisches und infrastrukturelles Profil der Umland-Stadt-Regionen in Nordrhein-Westfalen 2006/2007

Indikatoren	Gebietstypen		Kreise Prozent	Kreisfreie Städte Prozent
	Kreise EUR	Kreisfreie Städte EUR		
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen <sup>1)</sup>	57.903	64.729		
Auslandsumsatz der produzierenden Gemeinde je Beschäftigten 2008	100.150,-	149.300		
Bruttoanlageinvestitionen <sup>2)</sup>			16,8	14,2
Beschäftigungsdefizit <sup>3)</sup>			6,2	8,5
Primäreinkommen der Privathaushalte je Einwohner <sup>4)</sup>	22.812,-	21.758,-		
Verfügbareinkommen der Privathaushalte je Einwohner <sup>4)</sup>	19.614,-	18.827,-		
Soziale Geldleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner <sup>5)</sup>	371,-	586,-		
Steuereinnahmen je Einwohner <sup>6)</sup>				
Darin:				
Gewerbsteuereinnahmen je Einwohner	998,-	1.263,-		
Umsatzsteuereinnahmen je Einwohner <sup>7)</sup>	475,-	678,-		
Einkommensteuereinnahmen je Einwohner <sup>7)</sup>	351,-	347,-		
Einkommensteuereinnahmen je Einwohner <sup>7)</sup>	38,-	60,-		
Kreditverbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner	1.110,-	1.469,-		
Personal der Gemeinden, Gemeindeverbände und des Landes je 1000 Einwohner				
Vollzeit	19,4	30,5		
Teilzeit	9,9	11,3		
Ärztinnen und Ärzte in Krankenhäusern je 1000 Einwohner	1,2	2,6		

<sup>1)</sup> BIP 2007

<sup>2)</sup> Bruttoanlageinvestitionen 2006 in Relation zum BIP, 2007. Dargestellt in Prozent.

<sup>3)</sup> Arbeitslos Gemeldete im September 2009 in Relation zur Bevölkerung von 18 bis unter 65 Jahre, 2008. Dargestellt in Prozent.

<sup>4)</sup> 2007

<sup>5)</sup> Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe. Leistungen im Zusammenhang mit Hartz IV

<sup>6)</sup> Steuern und steuerähnliche Einnahmen der Verwaltungshaushalte 2008

<sup>7)</sup> Jeweils Gemeindeanteil

Quelle: Technik und Information Nordrhein-Westfalen (Hrsg): Kreisstandardzahlen 2009, Düsseldorf 2009

warum die Kreise trotz niedrigerer Steuereinnahmen als die Großstädte mit einer niedrigeren Kreditaufnahme als die Großstädte auskommen.

Das höhere Investitionsniveau bei noch niedrigerem Bruttoinlandsprodukt <sup>111)</sup> der Kreise spricht dafür, dass zumindest in Nordrhein-Westfalen die Umlandkreise durch „Arbeitsteilung“ mit den Großstädten noch wachsen. Umgekehrt zeigt die ausgeprägte Exportprägung des Verarbeitenden Gewerbes in den Großstädten dass hier für die Standorte selbst keine entsprechend positiven Einflüsse auf die Beschäftigung und die Einkommen ausgehen. Die sozialen Geldleistungen sind weit überdurchschnittlich. Dies wird allenfalls durch die hohen Gewerbesteuererinnahmen „geheilt“.

## **7.2. Beschäftigungslücke, Sozialleistungen und Exportboom im Ruhrgebiet**

Zwar gilt auch für das Ruhrgebiet eine Mischung aus allerdings weit überwiegenden 10 Großstadtzentren und drei angrenzenden Landkreisen. Wegen der bestehenden Bevölkerungs- und Siedlungsdichte wirkt das Ruhrgebiet aber als einheitlicher Raum innerhalb Nordrhein-Westfalens.

Das Ruhrgebiet hat innerhalb Nordrhein-Westfalens ein besonders hohes Beschäftigungsdefizit von 9,0 Prozent bei einem Landesdurchschnitt von 7,2 Prozent. Hinzu kommen in der ehemaligen Hochlohnregion weit unterdurchschnittliche Primär- und Verfügungseinkommen der Haushalte und dementsprechend niedrige Aufkommen an Umsatzsteuer und Einkommensteuer. Nachdem andererseits das Ruhrgebiet das höchste Niveau an Ausgaben für soziale Geldleistungen aufweist überrascht es nicht, dass das Ruhrgebiet bei den Kommunalschulden weit über dem Landesdurchschnitt liegt.

### **Übersicht 16: Ökonomisch-fiskalisches und infrastrukturelles Profil des Ruhrgebietes in Nordrhein-Westfalen 2006/2007**

Im Ruhrgebiet ist es tatsächlich, wie in der öffentlichen Diskussion hervorgehoben wird so, dass der Lohnersatz die Lohnergänzung, d.h. dass das Arbeitslosengeld mit seinen Nebenkosten die Daseinsvorsorge als Lohnergänzung, d.h. die kommunalen Leistungen aufzehrt. Es ist dabei erstaunlich, dass sich dies in der öffentlichen Beschäftigung im Ruhrgebiet noch nicht deutlicher zeigt: Die Personaldichten liegen auf

---

<sup>111)</sup> Die Höhe des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen ist auf die Erwerbstätigen am Tätigkeitsort bezogen. Es sinkt folglich, wenn das Beschäftigungsniveau in einer Region hoch und die Auspendelung über die Regionsgrenzen schwach ausgeprägt ist.

dem Landesdurchschnitt. Zusätzlich bringt die leicht überdurchschnittliche Ausstattung mit Krankenhausärzten etwas mehr überregionale Mittel in das Ruhrgebiet. Im Einklang mit dem Beschäftigungsdefizit bleiben auch das Bruttoinlandsprodukt im Ruhrgebiet und die Gewerbesteuer unter dem Landesdurchschnitt. Die Bruttoanlageninvestitionen liegen leicht unter dem Durchschnitt.

Aus anderen Untersuchungen<sup>112)</sup> ist die deutliche Prägung des Ruhrgebietes durch die Exportwirtschaft bekannt. Dies scheinen die vergleichsweise guten BIP- und Investitionswerte bei gleichzeitig schlechteren Arbeitsmarktdaten abzubilden. Das Ruhrgebiet ist also durch ein ungenügend abgestimmtes Nebeneinander von Exportboom und Hocharbeitslosigkeit bestimmt. Gesellschaftspaltung ist demnach im Ruhrgebiet wie in Deutschland insgesamt und absehbar in Europa das Zukunftsszenario.

---

<sup>112)</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Mögliche Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die deutschen Regionen. In: BBSR-Kompakt, Bonn 2/2009

## Übersicht 16

# Ökonomisch-fiskalisches und infrastrukturelles Profil des Ruhrgebietes in Nordrhein-Westfalen 2006/2007

Gebietstypen	Ruhrgebiet*)	Kreisfreie Städte	Ruhrgebiet*)	Kreisfreie Städte
Indikatoren	EUR	EUR	Prozent	Prozent
Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen <sup>1)</sup>	60.144,-	61.141,-		
Auslandsumsatz des verarbeitenden Gewerbes 2008 je Beschäftigten	126.800,-	117.250,-		
Bruttoanlageinvestitionen <sup>2)</sup>			15,4	15,5
Beschäftigungsdefizit <sup>3)</sup>			9,0	7,2
Primäreinkommen der Privathaushalte je Einwohner <sup>4)</sup>	19.322,-	22.378,-		
Verfügbareinkommen der Privathaushalte je Einwohner <sup>4)</sup>	17.349,-	19.290,-		
Soziale Geldleistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner <sup>5)</sup>	560,-	459,-		
Steuereinnahmen je Einwohner <sup>6)</sup>	944,-	1.107,-		
Darin:				
Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner	436,-	552,-		
Umsatzsteuereinnahmen je Einwohner <sup>7)</sup>	318,-	349,-		
Einkommensteuereinnahmen je Einwohner <sup>7)</sup>	40,-	47		
Kreditverbindlichkeiten der Gemeinden und Gemeindeverbände je Einwohner	1.469,-	1258,-		
Personal der Gemeinden, Gemeinde- verbände und des Landes je 1000 Einwohner				
Vollzeit	24,3	24,0		
Teilzeit	9,9	10,5		
Ärztinnen und Ärzte in Krankenhäusern je 1000 Einwohner	1,9	1,8		

\*) Kreisfreie Städte Duisburg, Essen, Mülheim a.d. Ruhr, Oberhausen, Bottrop, Gelsenkirchen, Bochum, Dortmund, Hamm und Herne sowie Kreise Wesel, Recklinghausen und Unna

<sup>1)</sup> BIP 2007

<sup>2)</sup> Bruttoanlageinvestitionen 2006 in Relation zum BIP, 2007. Dargestellt in Prozent.

<sup>3)</sup> Arbeitslos Gemeldete im September 2009 in Relation zur Bevölkerung von 18 bis unter 65 Jahre, 2008. Dargestellt in Prozent.

<sup>4)</sup> 2007

<sup>5)</sup> Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe. Leistungen im Zusammenhang mit Hartz IV

<sup>6)</sup> Steuern und steuerähnliche Einnahmen der Verwaltungshaushalte 2008

<sup>7)</sup> Jeweils Gemeindeanteil

Quelle: Technik und Information Nordrhein-Westfalen (Hrsg): Kreisstandardzahlen 2009, Düsseldorf 2009