

Jochen Schauenburg

Von der Bundesrepublik zur Bananenrepublik

Eine schonungslose Analyse und Wege zur Verbesserung



**WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE
AUS DEM TECTUM VERLAG**

Reihe Politikwissenschaft

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE AUS DEM TECTUM VERLAG

Reihe Politikwissenschaft

Band 79

Jochen Schauenburg

Von der Bundesrepublik zur Bananenrepublik

Eine schonungslose Analyse und Wege zur Verbesserung

Tectum Verlag

Jochen Schauenburg

Von der Bundesrepublik zur Bananenrepublik. Eine schonungslose
Analyse und Wege zur Verbesserung
Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag:
Reihe: Politikwissenschaft; Bd. 79

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018
E-PDF: 978-3-8288-7059-8

ISSN: 1869-7186

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4137-6 im Tectum Verlag erschienen.)

Umschlagabbildung: © Michael Mantel

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

*Für Holger und Axel, die mit ihren jungen Familien das allergrößte Interesse daran haben,
auch in Zukunft in einer fairen und effektiven Gesellschaft leben zu können*

Vorwort

Um es gleich vorweg zu sagen: Die Bundesrepublik ist noch keine Bananenrepublik. Allerdings gibt es eine Reihe von besorgniserregenden Entwicklungen, die in diese Richtung deuten und die teilweise so kritisch sind, dass darüber gesprochen werden muss. Und das ist der Zweck dieses Buches: Getreu dem Motto „*wehret den Anfängen*“ gilt, je eher man gegensteuert, umso weniger schmerzhaft wird es.

Geprägt durch langjährige, beruflich bedingte Auslandsaufenthalte und weltweite Verkaufsaktivitäten habe ich persönlich erlebt, welch ausgezeichneten Ruf Deutschland in vielen Ländern dieser Welt nach wie vor genießt.

Ich gebe unumwunden zu, dass ich mich gerade wegen dieser Auslandserfahrungen in diesem Lande sehr wohl fühle und mit meiner Familie ausgesprochen gerne hier lebe. Andererseits ist es aber auch so, dass sich mit diesem guten Ruf im Ausland Deutschland gegenüber eine Erwartungshaltung verbindet, der wir in zunehmendem Maße nicht mehr gerecht werden. Diese Feststellung bezieht sich nicht auf die gesamte deutsche Gesellschaft, aber auf etliche Bereiche, die sich teilweise dramatisch fehlentwickelt haben. Dabei ist es sicherlich so, dass man viele dieser Fehlentwicklungen in einer isolierten Betrachtung durchaus tolerieren kann. Stellt man sie aber in einen größeren Zusammenhang, erkennt man Grundmuster, die Anlass erheblicher Sorgen geben. Versucht man, die Trends dieser Fehlentwicklungen fortzuschreiben, sieht man, dass sich hier etwas Unheilvolles zusammenbraut. Darüber muss man nachdenken. Dabei können sich Negativentwicklungen gegenseitig so hochschaukeln, dass sie sogar unsere gesellschaftliche Entwicklung und damit auch unseren Wohlstand mittelfristig beeinträchtigen werden. Man kann sicher ohne Übertreibung sagen, dass der Ruf dieser Bundesrepublik im Ausland in vielerlei Hinsicht deutlich besser ist als der tatsächliche Innenzustand.

Darüber möchte ich in diesem Buch sprechen. Wenn damit erreicht werden kann, dass über Korrekturmaßnahmen nachgedacht wird, wäre der Zweck dieses Buches erreicht.

Dabei werden in allen angesprochenen Bereichen nur ausgesuchte Beispiele behandelt, die aber durchaus repräsentativ für andere, ähnliche Entwicklungen stehen. Es ist nicht möglich, in einem Buch dieses Umfangs das ganze Spektrum aller kritischen Entwicklungen in Deutschland zu behandeln. Es wird aber nicht schwierig sein, anhand der hier erörterten Fälle auch andere, ähnliche Problemzonen zu erkennen.

Markdorf/Bodensee

Im Juli 2018

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----|
| Kap. 1 Prolog | 1 |
| 1.1 Deutschland im internationalen Vergleich | 1 |
| 1.2 Orientierung und Struktur dieses Buches | 4 |
| 1.3 Entscheidungen als Treiber unseres Handelns | 6 |
| 1.4 Wettbewerb als Leistungsanreiz | 9 |
| Kap. 2 Staatlicher Problembereich | 13 |
| 2.1 Politik..... | 13 |
| 2.2 Öffentliche Verwaltung | 39 |
| 2.3 Öffentliche Großprojekte | 74 |
| 2.4 Bundeswehr | 91 |
| 2.5 Zusammenfassung: Problemlandschaft der öffentlichen Hand | 105 |
| 2.6 Öffentlich-rechtliche Einrichtungen am Beispiel der Rundfunk- und Fernsehanstalten | 119 |
| 2.7 Bundeseigene Unternehmen am Beispiel der Deutschen Bahn..... | 126 |
| Kap. 3 Staatlich-gesellschaftlicher Problembereich | 141 |
| 3.1 Energiewende | 141 |
| 3.2 Gesundheitssystem..... | 174 |
| 3.3 Rentenversicherungssystem („RV-System“) | 186 |
| 3.4 Bildungssystem | 218 |
| Kap. 4 Gesamtgesellschaftlicher Problembereich | 245 |
| 4.1 Soziale Situation in Deutschland | 245 |
| 4.2 Kommunikationskultur..... | 265 |
| 4.3 Werteorientierung | 283 |
| 4.4 Korruption | 299 |

| | |
|---|-----|
| Kap. 5 Fazit | 325 |
| 5.1 Zusammenfassung: Wichtige Problemfelder Deutschlands auf einen Blick | 325 |
| 5.2 Überlegungen zu einem integrierten und gesamtgesellschaftlich getragenen Verbesserungsprozess ... | 327 |
| Epilog | 355 |
| Danksagung | 359 |
| Anhänge | 361 |
| Anhang 1: Einzelheiten zu den Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen1 | 361 |
| Anhang 2: Erläuterungen zur Gestaltung der Handlungsempfehlungen2 | 367 |
| Anhang 3: Chronologie des Projektablaufes des Flughafens BER3 | 368 |
| Anhang 4: Eckdaten des Projektes Elbphilharmonie Hamburg4 | 372 |
| Anhang 5: Eckdaten des Projektes „Toll Collect“5 | 373 |
| Anhang 6: Definition des GINI-Koeffizienten6 | 374 |
| Literaturverzeichnis | 377 |
| Verzeichnis der Abkürzungen und Bezeichnungen | 385 |
| Personenregister | 393 |
| Sachregister | 395 |
| Zum Autor | 403 |

Inhaltsverzeichnis

- Kap. 1 Prolog**..... 1
 - 1.1 Deutschland im internationalen Vergleich 1
 - 1.2 Orientierung und Struktur dieses Buches 4
 - 1.3 Entscheidungen als Treiber unseres Handelns 6
 - 1.3.1 Die Orientierung von Entscheidungen 6
 - 3.3.1.1 Sachnutzen 7
 - 1.3.1.2 Eigennutzen 7
 - 1.3.1.3 Gemeinnutzen 7
 - 1.3.2 Die Qualität von Entscheidungen 8
 - 1.4 Wettbewerb als Leistungsanreiz 9
 - 1.4.1 Einleitung 9
 - 1.4.2 Deutschlands tatsächliche Situation 10
 - 1.4.2.1 Gebührenbasierte Preise ohne Wettbewerb 11
 - 1.4.2.2 Gebührenbasierte Preise mit Wettbewerb 12
 - 1.4.2.3 Marktpreise 12
- Kap. 2 Staatlicher Problembereich** 13
 - 2.1 Politik 13
 - 2.1.1 Handhabungsprobleme 13
 - 2.1.1.1 Das demokratische Dilemma 14
 - 2.1.1.2 Zielkonflikte zwischen Wiederwahl und Staatsinteresse 15
 - 2.1.1.3 Attraktivität des deutschen Politikbetriebes 15
 - 2.1.1.4 Komplexität des deutschen Politikbetriebes 16
 - 2.1.2 Strukturprobleme 17
 - 2.1.2.1 Subsidiaritäten 17
 - 2.1.2.2 Anzahl der Länder 17
 - 2.1.2.3 Direkte oder repräsentative Demokratie 18
 - 2.1.3 Besonderheiten der deutschen Legislative 22
 - 2.1.3.1 Hochaktive Gesetzgebungsmaschinerie 22
 - 2.1.3.2 Gravierende Überregulierung 24
 - 2.1.4 Deutschland und Europa 24
 - 2.1.4.1 Status quo 25
 - 2.1.4.2 Die deutsche Position 26

| | | |
|-------------|---|----|
| 2.1.4.3 | Probleme mit der deutschen Position in Europa | 26 |
| 2.1.4.3.1 | Eine einheitliche Wirtschaftspolitik für den Euro-Raum | 28 |
| 2.1.4.3.2 | Deutschlands Handelsbilanzüberschüsse | 29 |
| 2.1.4.3.3 | Deutschlands Zinsgewinne | 32 |
| 2.1.4.3.4 | Zusammenfassung | 33 |
| 2.1.5 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung von Deutschlands Position in Europa | 35 |
| 2.1.5.1 | Reduzierung der deutschen Handelsbilanzüberschüsse | 35 |
| 2.1.5.2 | Erzielung einer einheitlichen europäischen Wirtschaftspolitik | 36 |
| 2.1.5.3 | Gewährung von Schuldenerlassen | 37 |
| 2.1.5.4 | Schlussbemerkung | 37 |
| 2.2 | Öffentliche Verwaltung | 39 |
| 2.2.1 | Eine kleine Episode | 39 |
| 2.2.2 | Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung | 40 |
| 2.2.2.1 | Aufwändige Prozesse | 41 |
| 2.2.2.1.1 | Gerichtsverfahren | 41 |
| 2.2.2.1.2 | Brandschutzvorschriften | 41 |
| 2.2.2.1.3 | Datenschutz | 43 |
| 2.2.2.1.4 | Steuergesetzgebung | 44 |
| 2.2.2.1.5 | Sozialgesetzgebung | 46 |
| 2.2.2.1.6 | Baurecht | 47 |
| 2.2.2.1.7 | Weitere Verwaltungsprozesse | 47 |
| 2.2.2.2 | Ein überdimensionierter Verwaltungsapparat | 49 |
| 2.2.2.3 | Ein unterentwickeltes Kostenbewusstsein | 52 |
| 2.2.2.4 | Mangelhafte Organisation von Verantwortlichkeiten | 59 |
| 2.2.2.5 | Beamtenstatus, ein Biotop der besonderen Art | 60 |
| 2.2.2.5.1 | Privilegien des Beamtenstatus | 60 |
| 2.2.2.5.1.1 | Unkündbarkeit | 61 |
| 2.2.2.5.1.2 | Beförderungen | 61 |
| 2.2.2.5.1.3 | Einkommen | 61 |
| 2.2.2.5.1.4 | Krankenversicherung | 62 |
| 2.2.2.5.1.5 | Ruhegeldzahlungen | 63 |
| 2.2.2.5.2 | Probleme mit dem Beamtenstatus | 64 |
| 2.2.2.5.2.1 | Unkündbarkeit | 64 |
| 2.2.2.5.2.2 | Belastung der öffentlichen Haushalte | 65 |
| 2.2.2.5.3 | Schlussfolgerungen zum Beamtenstatus | 68 |
| 2.2.2.6 | Zusammenfassung: Die „Eigenheiten“ der öffentlichen Verwaltung | 70 |
| 2.2.3 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung | 72 |
| 2.2.3.1 | Vorbemerkung | 72 |
| 2.2.3.2 | Handlungsempfehlungen | 72 |
| 2.2.3.2.1 | Drastische Vereinfachung des Gesetzes- und Vorschriftenszenariums | 72 |
| 2.2.3.2.2 | Umfangreiche Effizienz- und Effektivitätssteigerung der staatlichen Verwaltungsprozesse | 72 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| 2.2.3.2.3 | Reduzierung der Beamtenschaft | 73 |
| 2.2.3.2.4 | Verstärkte Einführung von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltung | 73 |
| 2.2.3.2.5 | Intensivere Nutzung von Anreizsystemen | 74 |
| 2.3 | Öffentliche Großprojekte | 74 |
| 2.3.1 | Der Untersuchungsrahmen der Hertie-Studie | 76 |
| 2.3.2 | Betrachtung einiger ausgesuchter Projekte | 80 |
| 2.3.2.1 | Flughafen Berlin-Brandenburg („BER“) | 81 |
| 2.3.2.1.1 | Meilensteine des Projektverlaufes | 81 |
| 2.3.2.1.2 | Bewertung des Projektes | 82 |
| 2.3.2.1.3 | Zusammenfassung | 84 |
| 2.3.2.2 | Elbphilharmonie Hamburg | 85 |
| 2.3.2.2.1 | Projektverlauf | 85 |
| 2.3.2.2.2 | Ursachen | 86 |
| 2.3.2.2.2.1 | Verfrühte Projektausschreibung | 86 |
| 2.3.2.2.2.2 | Chaotisches Projektmanagement | 87 |
| 2.3.2.2.2.2.1 | Mangelnde Aufsicht durch Oberbürgermeister und Senat ... | 87 |
| 2.3.2.2.2.2.2 | Chaos auf der Baustelle | 87 |
| 2.3.2.3 | Toll Collect | 87 |
| 2.3.2.3.1 | Projektverlauf | 87 |
| 2.3.2.3.2 | Fazit | 88 |
| 2.3.2.3.2.1 | Positiv | 88 |
| 2.3.2.3.2.2 | Negativ | 89 |
| 2.3.2.3.3 | Schlussfolgerungen und Ausblick | 89 |
| 2.3.2.4 | Schlussfolgerungen für alle drei Projekte | 90 |
| 2.4 | Bundeswehr | 91 |
| 2.4.1 | Aufgabenstellung und Status der Bundeswehr | 91 |
| 2.4.2 | Einsatzeffizienz | 92 |
| 2.4.3 | Bundewehrverwaltung | 93 |
| 2.4.4 | Materialausstattung | 93 |
| 2.4.5 | Materialklarstände | 94 |
| 2.4.5.1 | Einleitung | 94 |
| 2.4.5.2 | Beispiel „Eurofighter“ | 96 |
| 2.4.5.3 | Beispiel Hubschrauber „NH90“ und „Tiger“ | 98 |
| 2.4.5.4 | Zusatzinformationen zu den Klarständen 2017/2018 | 100 |
| 2.4.5.5 | Weitere Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr | 100 |
| 2.4.5.6 | Die Ausstattung der Bundeswehr mit Materialien für den täglichen Einsatz | 101 |
| 2.4.6 | Besonderheiten internationaler Projekte | 101 |
| 2.4.7 | Gründe für Termin- und Kostenüberschreitungen aus Sicht der Beschaffungsstellen | 102 |
| 2.4.8 | Rekruten-Unterforderung: Wie steht es mit den Soldaten? | 103 |
| 2.4.9 | Zusammenfassung | 104 |
| 2.5 | Zusammenfassung: Problemlandschaft der öffentlichen Hand | 105 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 2.5.1 | Unprofessionelles Projektmanagement | 106 |
| 2.5.1.1 | Inkompetenz | 108 |
| 2.5.1.2 | Planungsfehler | 108 |
| 2.5.1.3 | Organisationsmängel | 108 |
| 2.5.2 | Verantwortungslosigkeit | 108 |
| 2.5.3 | Hang zu technischen Risiken | 109 |
| 2.5.4 | Nicht projektrelevante politische Vorgaben | 109 |
| 2.5.5 | Zu viele Änderungen gesetzlicher Vorgaben | 110 |
| 2.5.6 | Überbordende Bürokratie | 111 |
| 2.5.7 | Korruption | 113 |
| 2.5.8 | Gesellschaftliche Widerstände | 114 |
| 2.5.9 | Handlungsempfehlungen | 115 |
| 2.5.9.1 | Projektmanagement | 115 |
| 2.5.9.2 | Organisation von Verantwortlichkeiten | 117 |
| 2.5.9.3 | Einschränkung technischer Risiken | 117 |
| 2.5.9.4 | Einschränkung politischer Vorgaben | 118 |
| 2.5.9.5 | Einschränkung gesetzlicher Vorgaben | 119 |
| 2.5.9.6 | Begrenzung von Bürokratie und Korruption | 119 |
| 2.5.9.7 | Effizientere Handhabung gesellschaftlicher Widerstände | 119 |
| 2.6 | Öffentlich-rechtliche Einrichtungen am Beispiel der Rundfunk- und Fernsehanstalten | 119 |
| 2.6.1 | Einige Fakten zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten | 120 |
| 2.6.2 | Zusammenfassung | 124 |
| 2.6.3 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Leistungen der öffentlich-rechtlichen deutschen Rundfunk- und Fernsehanstalten | 124 |
| 2.6.3.1 | Entpolitisierung | 125 |
| 2.6.3.2 | Effizienzsteigerung | 125 |
| 2.6.3.3 | Qualitätsverbesserung | 126 |
| 2.7 | Bundeseigene Unternehmen am Beispiel der Deutschen Bahn | 126 |
| 2.7.1 | „Gott und die staatlichen Eisenbahnen“ | 127 |
| 2.7.2 | Güterverkehr | 127 |
| 2.7.2.1 | Gegenwärtiger Stand | 127 |
| 2.7.2.2 | Wettbewerb zwischen Schiene und Straße | 128 |
| 2.7.2.2.1 | Eine kleine Episode | 128 |
| 2.7.2.2.2 | Eckpunkte des Wettbewerbs | 129 |
| 2.7.2.2.3 | Beim Straßengüterverkehr | 130 |
| 2.7.2.2.4 | Beim Schienengüterverkehr | 130 |
| 2.7.2.2.5 | Fazit | 132 |
| 2.7.3 | Personenverkehr | 132 |
| 2.7.3.1 | Qualität | 132 |
| 2.7.3.2 | Preisgestaltung | 134 |
| 2.7.4 | Bahninfrastruktur | 135 |
| 2.7.5 | Fazit | 137 |
| 2.7.6 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Deutschen Bahn | 138 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 2.7.6.1 | Erstellung eines langfristigen Masterplans zu einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsstärke der europäischen Bahnen gegenüber dem Straßenverkehr..... | 138 |
| 2.7.6.2 | Umsetzung des Masterplans..... | 139 |
| 2.7.6.3 | Intensivierung des Leichtbaus beim Rollmaterial | 139 |
| 2.7.6.4 | Verwandlung der DB-Netz in eine eigenständige und unabhängige Gesellschaft | 139 |
| Kap. 3 | Staatlich-gesellschaftlicher Problembereich | 141 |
| 3.1 | Energiewende | 141 |
| 3.1.1 | Vorgeschichte: Umweltschutz als zentrale politische Aufgabenstellung | 142 |
| 3.1.2 | Vom Umweltschutz zur Energiewende | 143 |
| 3.1.3 | Eckdaten des Klimawandels | 143 |
| 3.1.3.1 | Der physikalische Hintergrund..... | 143 |
| 3.1.3.2 | Kritik an den IPCC-Voraussagen..... | 144 |
| 3.1.3.3 | Die Energiewende: Entwicklung vom Nischendasein zum Fokus zukünftiger Energiepolitik | 147 |
| 3.1.3.4 | Die Energiewende in Deutschland | 148 |
| 3.1.3.4.1 | Dekarbonisierung..... | 149 |
| 3.1.3.4.2 | Einstellung der atomaren Energieerzeugung | 149 |
| 3.1.3.4.3 | Effizienzsteigerungen beim Primärenergieeinschuss | 150 |
| 3.1.3.4.3.1 | Kraft-Wärme-Kopplung („KWK“)..... | 150 |
| 3.1.3.4.3.2 | Nutzung industrieller Prozesswärme | 150 |
| 3.1.3.4.3.3 | Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren | 151 |
| 3.1.3.5 | Elemente der regenerativen Energieerzeugung | 152 |
| 3.1.3.5.1 | Einleitung..... | 152 |
| 3.1.3.5.2 | Wasserkraft | 154 |
| 3.1.3.5.3 | Photovoltaik | 154 |
| 3.1.3.5.4 | Windenergie | 155 |
| 3.1.3.5.5 | Biomasse | 155 |
| 3.1.3.6 | Probleme des deutschen Energiewendeprozesses..... | 156 |
| 3.1.3.7 | Ursachen für den gegenwärtig kritischen Zustand der Energiewende | 160 |
| 3.1.3.7.1 | Fehlende Koordination von Energieerzeugung, -transport und -speicherung | 161 |
| 3.1.3.7.1.1 | Pumpspeicherwerke..... | 161 |
| 3.1.3.7.1.2 | Batteriespeicher | 161 |
| 3.1.3.7.1.3 | Neue Speichertechnologien | 162 |
| 3.1.3.7.1.3.1 | Wasserstoff | 162 |
| 3.1.3.7.1.3.2 | Synthetische Kraftstoffe | 162 |
| 3.1.3.7.1.3.3 | Druckluft..... | 164 |
| 3.1.3.7.1.4 | Intelligente Verteilersysteme..... | 164 |
| 3.1.3.7.1.5 | KWK („Kraft-Wärme-Kopplungs“)-Systeme..... | 165 |
| 3.1.3.7.1.6 | Einsatz von Atomstrom als Brückentechnologie..... | 165 |
| 3.1.3.7.2 | Die Strompreisgestaltung | 166 |

| | | |
|-------------|---|-----|
| 3.1.3.7.3 | Politische und gesellschaftliche Widerstände | 168 |
| 3.1.4 | Zusammenfassung | 169 |
| 3.1.5 | Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung des deutschen Energiewendeprozesses | 170 |
| 3.1.5.1 | Einleitung | 170 |
| 3.1.5.2 | Handlungsempfehlungen | 170 |
| 3.1.5.2.1 | Erstellung eines umfassenden Masterplans | 170 |
| 3.1.5.2.2 | Enge Koordination von Stromerzeugung, Verteilung und Speicherung | 171 |
| 3.1.5.2.3 | Intensive Förderung von Energiespeicherungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen | 172 |
| 3.1.5.2.4 | Entwicklung weiterer klimaneutraler Mobilitätskonzepte | 173 |
| 3.2 | Gesundheitssystem | 174 |
| 3.2.1 | Strukturelle Besonderheiten | 175 |
| 3.2.1.1 | Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess | 175 |
| 3.2.1.2 | Gewinne und Einkommen | 177 |
| 3.2.1.3 | Geringe Wettbewerbsintensität | 178 |
| 3.2.2 | Kostentreiber im Gesundheitswesen | 180 |
| 3.2.2.1 | Überbordende Bürokratie | 180 |
| 3.2.2.2 | Überkapazitäten | 180 |
| 3.2.2.3 | Verwaltungskosten | 182 |
| 3.2.2.4 | Betrugs- und Korruptionsanfälligkeit | 182 |
| 3.2.3 | Zusammenfassung | 183 |
| 3.2.4 | Handlungsempfehlungen für Verbesserungen im Gesundheitssystem | 183 |
| 3.2.4.1 | Einbeziehung aller Patienten in die Kostenkontrolle | 183 |
| 3.2.4.2 | Stärkung der Verhandlungsmacht der Krankenkassen | 184 |
| 3.2.4.3 | Mehr Wettbewerb im Pharmabereich | 184 |
| 3.2.4.4 | Kapazitätsanpassungen | 185 |
| 3.2.4.5 | Stärkung der Werteorientierung | 186 |
| 3.3 | Rentenversicherungssystem („RV-System“) | 186 |
| 3.3.1 | Heutiger Stand | 186 |
| 3.3.1.1 | Einige Kennzahlen | 187 |
| 3.3.1.2 | Strukturelle Aspekte | 188 |
| 3.3.1.2.1 | Systemansatz | 188 |
| 3.3.1.2.2 | Systemprinzipien | 189 |
| 3.3.1.2.3 | Mehrsäulenstruktur | 190 |
| 3.3.1.2.3.1 | Umlagefinanzierte erste Säule | 190 |
| 3.3.1.2.3.2 | Kapitalbasierte zweite Säule | 191 |
| 3.3.1.2.3.3 | Private dritte Säule | 193 |
| 3.3.1.2.3.4 | Zusammenfassung | 193 |
| 3.3.2 | Probleme | 193 |
| 3.3.2.1 | Zukunftsperspektiven | 193 |
| 3.3.2.2 | Deutsches RV-System im europäischen Vergleich | 196 |
| 3.3.2.2.1 | Demographisches Dilemma | 199 |
| 3.3.2.2.2 | Strukturprobleme | 204 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| 3.3.2.2.2.1 | Umlageverfahren | 205 |
| 3.3.2.2.2.2 | Anteil der Beitragszahler an der Zahl der Erwerbstätigen | 206 |
| 3.3.2.2.2.3 | Regulierungsdichte und Verwaltungskosten | 207 |
| 3.3.2.2.3 | Finanzielle Leistungsfähigkeit | 207 |
| 3.3.2.2.4 | Nachhaltigkeit | 209 |
| 3.3.2.2.5 | Leistungsvergleich mit den besten europäischen RV-Systemen | 211 |
| 3.3.2.3 | Zusammenfassung | 213 |
| 3.3.3 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des deutschen RV-Systems | 213 |
| 3.3.3.1 | Umgestaltung des Gesamtsystems | 213 |
| 3.3.3.2 | Aufhebung des Äquivalenzprinzips | 214 |
| 3.3.3.3 | Einbezug aller Erwerbstätigen in das RV-System | 214 |
| 3.3.3.4 | Verbesserung der finanziellen Basis des RV-Systems | 214 |
| 3.3.3.5 | Staffelung der RV-Beiträge nach Kinderzahl | 214 |
| 3.3.3.6 | Arbeitspolitische Maßnahmen zur Sicherung einer Vollbeschäftigung | 215 |
| 3.3.3.7 | Maßnahmen zur Linderung der Auswirkungen des demographischen Wandels | 215 |
| 3.3.3.8 | Höhere Frauenerwerbsbeteiligung | 216 |
| 3.3.3.9 | Bessere berufliche Bildung | 216 |
| 3.3.3.10 | Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes | 216 |
| 3.3.3.11 | Zusammenfassung | 217 |
| 3.4 | Bildungssystem | 218 |
| 3.4.1 | Bildung und Gesellschaft | 218 |
| 3.4.2 | Gegenwärtige Situation | 220 |
| 3.4.2.1 | Frühkindliches Bildungssystem (Elementarbereich) | 220 |
| 3.4.2.2 | Schulsystem (Primar- und Sekundarbereich) | 222 |
| 3.4.2.2.1 | Einleitung | 222 |
| 3.4.2.2.2 | PISA-Studien | 223 |
| 3.4.2.2.3 | Leistungsunterschiede unter den deutschen Bundesländern | 225 |
| 3.4.2.2.4 | Zersplitterung des deutschen Schulsystems | 226 |
| 3.4.2.2.5 | Gesellschaftliche Einflüsse auf das Schulsystem | 228 |
| 3.4.2.2.5.1 | Eine kleine Episode | 228 |
| 3.4.2.2.5.2 | Gesellschaft und Schule | 228 |
| 3.4.2.2.5.3 | Reformen über alles | 229 |
| 3.4.2.2.5.4 | Rolle der GEW („Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft“) | 230 |
| 3.4.2.2.5.5 | Anteil der Lehrer an politischen Willensbildungsprozessen | 231 |
| 3.4.2.3 | Akademische Ausbildung (Tertiärbereich) | 231 |
| 3.4.2.3.1 | Anzahl der Akademiker an der Gesamtbevölkerung | 231 |
| 3.4.2.3.2 | Struktur der akademischen Ausbildung | 232 |
| 3.4.2.3.3 | Intensität der Ausbildung | 233 |
| 3.4.2.3.4 | Gerechtigkeit des Ausbildungssystems | 234 |
| 3.4.2.3.5 | Hochschulbewertungen | 235 |
| 3.4.2.4 | Gewerbliche Ausbildung | 238 |
| 3.4.2.4.1 | Herabsetzung der Anforderungen | 239 |
| 3.4.2.4.2 | Ausbildung und Persönlichkeitsentwicklung | 239 |

| | | |
|---------------|--|------------|
| 3.4.3 | Schlussfolgerungen | 240 |
| 3.4.4 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des deutschen Bildungssystems | 241 |
| 3.4.4.1 | Alle Bildungsbereiche | 241 |
| 3.4.4.2 | Elementarbereich | 242 |
| 3.4.4.3 | Primar- und Sekundarbereich | 242 |
| 3.4.4.4 | Tertiärer Bereich | 242 |
| Kap. 4 | Gesamtgesellschaftlicher Problembereich | 245 |
| 4.1 | Soziale Situation in Deutschland | 245 |
| 4.1.1 | Eine kleine Episode | 245 |
| 4.1.2 | Allgemeines zur sozialen Ungleichheit | 245 |
| 4.1.2.1 | Einleitung | 245 |
| 4.1.2.2 | Aspekte der sozialen Ungleichheit | 246 |
| 4.1.2.3 | Zur historischen Entwicklung der sozialen Ungleichheit | 246 |
| 4.1.2.4 | GINI-Koeffizient | 246 |
| 4.1.3 | Die Einkommensverteilung | 247 |
| 4.1.3.1 | Markteinkommen und verfügbares Einkommen | 247 |
| 4.1.3.2 | Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland 1984–2010 | 249 |
| 4.1.3.3 | Managergehälter | 251 |
| 4.1.3.4 | Prekäre Arbeitsverhältnisse | 253 |
| 4.1.3.5 | Reallohnentwicklung und Wirtschaftswachstum | 255 |
| 4.1.4 | Die Vermögensverteilung | 255 |
| 4.1.5 | Chancengleichheit | 260 |
| 4.1.6 | Schlussfolgerungen | 260 |
| 4.1.7 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der sozialen Situation in Deutschland | 264 |
| 4.1.7.1 | Intensivierung der Werteorientierung | 264 |
| 4.1.7.2 | Verringerung der Anzahl prekärer Arbeitsverhältnisse | 264 |
| 4.1.7.3 | Verstärkung des Stiftungswesens | 264 |
| 4.1.7.4 | Intensivierung der Vermögensbildung | 265 |
| 4.2 | Kommunikationskultur | 265 |
| 4.2.1 | Eine kleine Episode | 265 |
| 4.2.2 | Merkmale der heutigen gesellschaftlichen Kommunikation | 265 |
| 4.2.2.1 | Kommunikationsstruktur | 265 |
| 4.2.2.2 | Kommunikationsfelder | 267 |
| 4.2.2.3 | Wahrheit und Wirkung | 267 |
| 4.2.2.4 | Information und Interpretation | 268 |
| 4.2.2.5 | Diagnose und Therapie | 269 |
| 4.2.2.6 | Informationsüberflutung und -manipulation | 270 |
| 4.2.2.7 | Eine zunehmende Anglisierung der Sprache | 272 |
| 4.2.2.8 | Interessenkonflikte | 274 |
| 4.2.3 | Die Sozialen Medien | 277 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 4.2.3.1 | Repräsentativität | 278 |
| 4.2.3.2 | Aktive Teilnahme von Personen des öffentlichen Lebens an diesen Medien | 279 |
| 4.2.3.3 | Manipulationsmöglichkeiten | 279 |
| 4.2.4 | Zusammenfassung | 281 |
| 4.2.5 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Kommunikationskultur in Deutschland | 281 |
| 4.2.5.1 | Anonymität | 282 |
| 4.2.5.2 | Verantwortlichkeit | 282 |
| 4.2.5.3 | Haftung | 282 |
| 4.2.5.4 | Werteorientierung | 282 |
| 4.2.5.5 | Schlussbemerkung | 283 |
| 4.3 | Werteorientierung | 283 |
| 4.3.1 | Eine kleine Episode | 283 |
| 4.3.2 | Einleitung | 283 |
| 4.3.3 | Die Bankenwelt: Vom Bankier zum Banker | 285 |
| 4.3.3.1 | Das Ansehen von Bankern | 285 |
| 4.3.3.2 | Anlageberatung | 287 |
| 4.3.3.3 | Geldgeschäfte | 288 |
| 4.3.3.4 | Boni und andere Anreizsysteme | 290 |
| 4.3.3.4.1 | Zeitliche Wirksamkeit der Boni | 290 |
| 4.3.3.4.2 | Die Höhe der Boni und Einkünfte | 290 |
| 4.3.4 | Der Abgasskandal der Automobilindustrie | 291 |
| 4.3.4.1 | Die Geschichte | 291 |
| 4.3.4.2 | Was wirklich passiert ist | 291 |
| 4.3.4.3 | Abgasmanipulation und Werteorientierung | 293 |
| 4.3.4.4 | Die Besonderheiten des VW-Betruges | 294 |
| 4.3.4.5 | Und wieder die Boni-Zahlungen | 295 |
| 4.3.5 | Schlussfolgerungen | 295 |
| 4.3.5.1 | Verantwortungslosigkeit | 295 |
| 4.3.5.2 | Betrug | 296 |
| 4.3.5.2.1 | In der Wirtschaft | 296 |
| 4.3.5.2.2 | In der Politik | 297 |
| 4.3.5.2.3 | Im privaten Bereich | 297 |
| 4.3.5.2.4 | In anderen Bereichen der Gesellschaft | 297 |
| 4.3.5.3 | Kompromisslose Verfolgung von Partikularinteressen | 297 |
| 4.3.6 | Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Werteorientierung in Deutschland | 298 |
| 4.3.6.1 | Vorbemerkung | 298 |
| 4.3.6.2 | Handlungsempfehlungen | 298 |
| 4.3.6.2.1 | Erziehungsprogramme | 298 |
| 4.3.6.2.2 | Medienkampagnen | 299 |
| 4.3.6.2.3 | Flexibilisierung der Rechtsprechung | 299 |
| 4.3.6.2.4 | Schaffung von weiteren Anreizsystemen für legitimes Handeln | 299 |
| 4.4 | Korruption | 299 |
| 4.4.1 | Grundmuster der Korruption | 300 |

| | | |
|---------------|---|------------|
| 4.4.2 | Wahrnehmbarkeit der Korruption | 301 |
| 4.4.3 | Bipolarität der Korruption | 302 |
| 4.4.4 | Wirkungen der Korruption | 302 |
| 4.4.5 | Mittel der Korruption | 304 |
| 4.4.5.1 | Kleine Gefälligkeiten (Feld A1 in Abb. 80)Abb. 80 | 305 |
| 4.4.5.2 | Direkte Vorteilsnahmen (Felder A3 und B3 in Abb. 80)Abb. 80 | 305 |
| 4.4.5.2.1 | Der Fall Gribkowski | 305 |
| 4.4.5.2.2 | Der Fall Volkert | 306 |
| 4.4.5.3 | Illegitime, aber legale direkte Vorteilsnahmen (Feld A3 in Abb. 80)Abb. 80 | 306 |
| 4.4.5.4 | Indirekte Vorteilsnahmen (Felder A2 und B2 in Abb. 80)Abb. 80 | 306 |
| 4.4.5.5 | Parteispenden (Felder A1 bis A3 und B2 in Abb. 80)Abb. 80 | 307 |
| 4.4.5.5.1 | Einleitung..... | 307 |
| 4.4.5.5.2 | Mövenpick-Spende an die FDP 2009 | 309 |
| 4.4.5.5.3 | Spende der Familie Quandt an die CDU 2014..... | 309 |
| 4.4.5.5.4 | Illegale Parteispenden..... | 310 |
| 4.4.5.6 | Lobbyismus (Alle Felder in Abb. 80)Abb. 80 | 311 |
| 4.4.5.6.1 | Pharmabranche | 312 |
| 4.4.5.6.2 | Energiesektor | 314 |
| 4.4.5.6.3 | Automobilindustrie..... | 315 |
| 4.4.5.6.4 | Finanzbranche | 316 |
| 4.4.6 | Zusammenfassung..... | 318 |
| 4.4.7 | Handlungsempfehlungen für eine intensivere Bekämpfung der Korruption in Deutschland | 319 |
| 4.4.7.1 | Erhöhung der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung..... | 319 |
| 4.4.7.2 | Schaffung von transparenten Märkten | 320 |
| 4.4.7.3 | Intensivierung der Werteorientierung..... | 320 |
| 4.4.7.4 | Abschaffung oder eine weitere Begrenzung von Parteispenden | 320 |
| 4.4.7.5 | Begrenzung des Lobbyismus | 321 |
| 4.4.7.6 | Verschärfung der Haftungsbedingungen..... | 321 |
| 4.4.7.7 | Einführung eines Korruptionsregisters | 321 |
| 4.4.7.8 | Verschärfung des Unternehmensstrafrechtes | 322 |
| 4.4.7.9 | Schließen von Gesetzeslücken | 322 |
| 4.4.7.10 | Bundesweite Einrichtung von Kompetenzzentren zur Strafverfolgung | 322 |
| 4.4.7.11 | Verbesserung der Kontrollen..... | 323 |
| Kap. 5 | Fazit..... | 325 |
| 5.1 | Zusammenfassung: Wichtige Problemfelder Deutschlands auf einen Blick | 325 |
| 5.1.1 | Im staatlichen Problembereich | 325 |
| 5.1.2 | Im staatlich-gesellschaftlichen Problembereich..... | 326 |
| 5.1.3 | Im gesamtgesellschaftlichen Problembereich..... | 326 |
| 5.1.4 | Gegenseitige Beeinflussungen der Problemfelder | 326 |
| 5.2 | Überlegungen zu einem integrierten und gesamtgesellschaftlich getragenen Verbesserungsprozess ... | 327 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| 5.2.1 | Ein „Reset“ für Deutschland | 328 |
| 5.2.2 | Überlegungen zur Gestaltung eines nachhaltigen gesellschaftlichen „Resets“ in Deutschland ... | 329 |
| 5.2.2.1 | Leitlinie 1: Eine ganzheitliche und strukturierte Vorgehensweise | 330 |
| 5.2.2.1.1 | Einleitung..... | 330 |
| 5.2.2.1.2 | Aufgabenstellung | 331 |
| 5.2.2.1.3 | Ist-Analyse..... | 331 |
| 5.2.2.1.4 | Zielsetzung | 332 |
| 5.2.2.1.5 | Umsetzungsplanung | 332 |
| 5.2.2.1.5.1 | Beispiel Energiewende | 333 |
| 5.2.2.1.5.2 | Beispiel öffentliche Großprojekte | 333 |
| 5.2.2.1.6 | Entscheidung | 334 |
| 5.2.2.1.7 | Aktion..... | 334 |
| 5.2.2.2 | Leitlinie 2: Von der Regelung zur Selbstregelung..... | 336 |
| 5.2.2.3 | Leitlinie 3: Unvoreingenommenes Benchmarking (Vergleichsstudien) | 337 |
| 5.2.2.3.1 | Überregulierung | 337 |
| 5.2.2.3.2 | Öffentliche Großprojekte und Bundeswehr | 337 |
| 5.2.2.3.3 | Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten | 338 |
| 5.2.2.3.4 | Leistungsfähigkeit des Eisenbahnsystems | 338 |
| 5.2.2.3.5 | Unabhängigkeit des Bahn-Schiennetzes | 338 |
| 5.2.2.3.6 | Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems | 339 |
| 5.2.2.3.6.1 | Krankenhausstruktur | 339 |
| 5.2.2.3.6.2 | Kostenkontrolle..... | 339 |
| 5.2.2.3.7 | Rentenversorgungssysteme | 339 |
| 5.2.2.3.8 | Schulsysteme | 339 |
| 5.2.2.3.9 | Verbesserung der Werteorientierung..... | 340 |
| 5.2.2.3.10 | Transparenz im öffentlichen Bereich | 341 |
| 5.2.2.3.10.1 | Deutschland | 341 |
| 5.2.2.3.10.2 | Skandinavien | 342 |
| 5.2.2.3.11 | Zusammenfassung | 344 |
| 5.2.2.4 | Leitlinie 4: Effektives Handeln | 345 |
| 5.2.2.4.1 | Setzung der richtigen Prioritäten..... | 345 |
| 5.2.2.4.1.1 | Sozialkosten und Investitionsquote | 346 |
| 5.2.2.4.1.2 | Mehr Personen- und Güterverkehr auf die Schiene | 348 |
| 5.2.2.4.1.3 | Pkw-Maut | 349 |
| 5.2.2.4.1.4 | Zustand der Bundeswehr | 349 |
| 5.2.2.4.1.5 | Föderales Bildungssystem | 350 |
| 5.2.2.4.1.6 | Schlussbemerkung | 350 |
| 5.2.2.4.2 | Eine konsequente Zielorientierung | 351 |
| 5.2.2.4.2.1 | Energiewende | 351 |
| 5.2.2.4.2.2 | Erhöhung des Güterverkehrsanteils auf der Schiene auf 40 % des Gesamtvolumens | 351 |
| 5.2.2.4.2.3 | Kosten und Termine bei staatlichen Großprojekten | 352 |
| 5.2.2.4.2.4 | Überregulierung und Bürokratie | 352 |
| 5.2.2.4.2.5 | Sekundäres deutsche Bildungssystem | 352 |

| | | |
|---|---|-----|
| 5.2.2.4.2.6 | Digitalisierung | 352 |
| 5.2.2.4.2.7 | Weitere Beispiele | 353 |
| 5.2.2.4.3 | Eine konsequente Ergebnisorientierung | 353 |
| Epilog | | 355 |
| Danksagung | | 359 |
| Anhänge | | 361 |
| Anhang 1: Einzelheiten zu den Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen1 | | 361 |
| A1.1 Bei Entscheidungsprozessen | | 361 |
| A1.1.1 Effektivität | | 361 |
| A1.1.2 Effizienz | | 362 |
| A1.1.3 Umsetzungsstärke | | 362 |
| A1.2 Bei Entscheidungsträgern | | 362 |
| A1.2.1 Wissen über die Konsequenzen einer Entscheidung | | 362 |
| A1.2.2 Kompetenz | | 363 |
| A1.2.2.1 Erfahrungen | | 363 |
| A1.2.2.2 Bildung und Ausbildung | | 363 |
| A1.2.3 Verantwortungsbewusstsein | | 364 |
| A1.2.4 Kompromiss- und Konsensfähigkeit | | 365 |
| A1.2.5 Werteorientiertes Handeln | | 365 |
| A1.2.5.1 Einleitung | | 365 |
| I) Gute Entscheider | | 366 |
| II) Technokraten | | 366 |
| III) Kriminelle | | 367 |
| IV) Helden | | 367 |
| Anhang 2: Erläuterungen zur Gestaltung der Handlungsempfehlungen2 | | 367 |
| Anhang 3: Chronologie des Projektablaufes des Flughafens BER3 | | 368 |
| Anhang 4: Eckdaten des Projektes Elbphilharmonie Hamburg4 | | 372 |
| Anhang 5: Eckdaten des Projektes „Toll Collect“5 | | 373 |
| Anhang 6: Definition des GINI-Koeffizienten6 | | 374 |
| Literaturverzeichnis | | 377 |
| Autoren | | 377 |
| Organisationen | | 382 |

| | |
|--|------------|
| Verzeichnis der Abkürzungen und Bezeichnungen | 385 |
| Personenregister | 393 |
| Sachregister | 395 |
| Zum Autor | 403 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|----------|--|----|
| Abb. 1: | Der Ruf einiger ausgesuchter Länder aus der BBC-Umfrage 2013 | 1 |
| Abb. 2: | Deutschlands Positionen in einigen ausgewählten internationalen Leistungsuntersuchungen | 2 |
| Abb. 3: | Gesamtstruktur dieses Buches. Problemfelder werden nachfolgend beispielhaft behandelt. | 5 |
| Abb. 4: | Orientierungen von Entscheidungen | 6 |
| Abb. 5: | Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen | 9 |
| Abb. 6: | Ordnung verschiedener gesellschaftlicher Tätigkeitsfelder nach Wettbewerbsintensität und Leistungsdruck. | 11 |
| Abb. 7: | Wirkungsbereiche von direkter und repräsentativer Demokratie | 19 |
| Abb. 8: | Abstimmung auf dem Marktplatz der Landsgemeinde Appenzell (CH) | 20 |
| Abb. 9: | Anzahl erlassener Gesetze in vier ausgesuchten europäischen Ländern | 22 |
| Abb. 10: | Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands gegenüber allen EU-Staaten 2005 bis 2016 | 29 |
| Abb. 11: | Entwicklung der deutschen Außenhandelsbilanzen mit der Welt 1992 bis 2015 | 30 |
| Abb. 12: | Entwicklung der deutschen Staatsschulden und Schuldzinsen 2000 bis 2015 | 32 |
| Abb. 13: | Jährliche Ausgaben für Brandschutz und Brandopfer in Deutschland 1999 bis 2015 | 42 |
| Abb. 14: | Opferzahlen verschiedener Todesursachen im Vergleich zu Brandopfern in Deutschland 2014 | 43 |
| Abb. 15: | Zusammenhang von Regulierungsdichte und gesellschaftlichem Wirkungsgrad | 49 |
| Abb. 16: | Vergleich der Wettbewerbsstärke von ausgesuchten Nationen 2016 | 51 |
| Abb. 17: | Struktur des „Steuerzahlergedenktales“ 2016 | 54 |
| Abb. 18: | Relative Entwicklung von Abgabenbelastung und Staatsquote in Deutschland 1960 bis 2016 (1960 = 100) | 56 |
| Abb. 19: | Abgabenlasten 2017 aus Einkommensteuer und Sozialabgaben für alleinstehende Durchschnittsverdiener in einigen ausgesuchten OECD-Staaten in Anteilen am Bruttoeinkommen | 57 |
| Abb. 20: | Entwicklung der deutschen Gesamtschulden und der erforderlichen Einsparungen bei den Staatsausgaben 2004 bis 2015 in Anteilen am BIP. | 58 |
| Abb. 21: | Einkommensstruktur für ledige Beamte. | 61 |
| Abb. 22: | Beamte und Versorgungsempfänger gegen Ende 2012 (2013 geschätzt) | 66 |
| Abb. 23: | Versorgungsempfänger der öffentlichen Hand nach Beschäftigungsbereichen 1975–2015 | 67 |

| | | |
|----------|--|-----|
| Abb. 24: | Kostenüberschreitungen bei fertiggestellten und nicht fertiggestellten Großprojekten der öffentlichen Hand, die in der Hertie-Studie untersucht worden sind. | 78 |
| Abb. 25: | Mittlere Kostenüberschreitungen aller von Hertie untersuchten Projekte, geordnet nach Bundesländern | 79 |
| Abb. 26: | Vom Magazin ausgesuchte repräsentative Projekte mit Projektkosten und Kostenüber- (= „Flops“) und -unterschreitungen (= „Tops“) | 80 |
| Abb. 27: | Kosten- und Zeitüberschreitungen im BER-Projekt. (Die Faktoren beziehen sich auf die ursprünglichen Planungen) | 81 |
| Abb. 28: | „Teufelsspirale“ des BER-Projektmanagements | 85 |
| Abb. 29: | Entwicklung der Zeit- und Kostenüberschreitungen bei der Hamburger Elbphilharmonie | 86 |
| Abb. 30: | Klarstände ausgewählter Waffensysteme bei der Bundeswehr 2014. Neue Systeme sind gegenwärtig oder in jüngerer Zeit beschaffte Waffensysteme) | 94 |
| Abb. 31: | Klarstände neu in die Bundeswehr eingeführter Waffensysteme in Mrd. € | 95 |
| Abb. 32: | Wesentliche Einflussgrößen auf Kosten- und Terminprobleme bei Großprojekten der öffentlichen Hand | 106 |
| Abb. 33: | Vergleich von Laufdauern durchschnittlicher Projekte im Automobilbereich in Japan und in Deutschland (Darstellung aus den 1980er Jahren). | 117 |
| Abb. 34: | Ausgaben eines durchschnittlichen deutschen Haushaltes für Medien | 121 |
| Abb. 35: | Durchschnittliche Ausgaben pro Sendung bei der ARD [Tsd. €] | 123 |
| Abb. 36: | Anteile der verschiedenen Verkehrsträger am innerdeutschen Güterverkehr 2015 in Mrd. Tonnenkilometern | 127 |
| Abb. 37: | Entwicklung der Marktanteile der Deutschen Bahn am deutschen Güterverkehr 2003–2016 | 128 |
| Abb. 38: | Anteile der einzelnen Verkehrsträger am Personenverkehr in Deutschland 2014 (Basis: geleistete Personenkilometer) | 132 |
| Abb. 39: | Spezifische Investitionen 2008 (Niederlande: 2009) in Erhalt und Ausbau der Schienennetze einiger ausgesuchter europäischer Staaten | 136 |
| Abb. 40: | Verhältnisse der Investitionen in den Erhalt von Schienen- und Straßennetz in den deutschsprachigen Ländern Europas 2015 | 137 |
| Abb. 41: | Änderungen der atmosphärischen CO ₂ -Konzentration in den letzten 640.000 Jahren sowie Schwankungen von Deuterium als Proxy (Stellvertreterdaten) für Temperatur im arktischen Eis. | 144 |
| Abb. 42: | Verlauf der globalen Temperatur 1860–1999 aus Messdaten (schwarze Kurve) und aus einem Ensemble von vier Berechnungsmodellen (grauer Bereich) | 146 |
| Abb. 43: | Anteile der regenerativen Energiequellen an der deutschen Bruttostromerzeugung 2011 – 2050 in Terawattstunden [TWh] | 153 |

| | | |
|----------|---|-----|
| Abb. 44: | Deutsche Stromexportbilanz 2015 | 158 |
| Abb. 45: | Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland 1990 bis 2016. | 159 |
| Abb. 46: | Entwicklung der EEG-Umlage und der Auszahlungen an Haushalte und Mittelstand 2000 bis 2014 | 160 |
| Abb. 47: | Zusätzlicher Strombedarf in Deutschland bei Umstellung aller dort gemeldeten Fahrzeuge auf verschiedene CO ₂ -neutrale Antriebe. | 163 |
| Abb. 48: | Vergleich der Strompreise für Privathaushalte 2011 in den 17 Euro-Staaten | 166 |
| Abb. 49: | Struktur des durchschnittlichen Strompreises für deutsche Haushalte 2017 | 167 |
| Abb. 50: | Vorschlag einer Grobplanung der Entwicklungsschritte der Energiewende | 171 |
| Abb. 51: | Der klassische Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess in freien Märkten und im Gesundheitswesen | 176 |
| Abb. 52: | Deutsche Rentenersatzraten und Beitragssätze 2012 bis 2045 | 190 |
| Abb. 53: | Anzahl der aktiven Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung 2001–2011 | 191 |
| Abb. 54: | Entwicklung der staatlichen Zuschüsse für die deutschen Sozialversicherungssysteme 2015–2060 | 194 |
| Abb. 55: | Nettoersatzraten 2014 von männlichen Niedrig- und Durchschnittsverdienern und Anteile der RV-Kosten am BIP in einigen ausgesuchten europäischen Ländern | 197 |
| Abb. 56: | Einige demographische Kennzahlen 2015 und 2016 für ausgesuchte europäische Staaten, geordnet nach den demographischen Leistungskennzahlen. | 200 |
| Abb. 57: | Durchschnittliche Lebensarbeitszeiten, Rentenbezugsdauern und Lebenserwartungen in einigen ausgesuchten europäischen Ländern | 201 |
| Abb. 58: | Entwicklung des Verhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Rentnern in Deutschland zwischen 1960 und 2030 | 204 |
| Abb. 59: | Vergleich der finanziellen Leistungskennzahlen („LZ“) verschiedener europäischer RV-Systeme. | 208 |
| Abb. 60: | Vergleich der Nachhaltigkeit und der finanziellen Leistungsfähigkeit verschiedener europäischer RV-Systeme | 210 |
| Abb. 61: | Grobstruktur des deutschen Bildungssystems | 220 |
| Abb. 62: | Deutsche PISA-Ergebnisse im Vergleich zu den entsprechenden OECD-Durchschnittsergebnissen. | 223 |
| Abb. 63: | Deutsche PISA-Ergebnisse im Vergleich zu den jeweils besten Teilnehmern | 224 |
| Abb. 64: | PISA-Ergebnisse der deutschen Bundesländer aus dem Jahr 2006. | 226 |
| Abb. 65: | Grundlegende Einflussgrößen auf den Erziehungsprozess von jungen Menschen | 228 |
| Abb. 66: | OECD-Prognose für 2030 zu MINT-Absolventen in 8 Nationen der OECD- und der G20-Staaten | 233 |
| Abb. 67: | GINI-Werte für Markt- und verfügbare Einkommen in einigen ausgesuchten OECD-Ländern 2011. | 247 |

| | | |
|----------|---|-----|
| Abb. 68: | Entwicklung des GINI-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote in Deutschland von 1984 bis 2010 | 249 |
| Abb. 69: | Änderungen der Kaufkraft verschiedener Einkommensquantile in Deutschland 1992 bis 2005. | 250 |
| Abb. 70: | Verhältnis von durchschnittlichen Manager- zu Mitarbeitervergütungen in einigen DAX-Konzernen | 252 |
| Abb. 71: | Vergleich der Niedriglohnquoten in 17 europäischen Ländern | 254 |
| Abb. 72: | Entwicklung von Kaufkraftindex und Wirtschaftswachstum in Deutschland 1992–2014 | 255 |
| Abb. 73: | Vergleich der GINI-Vermögenskoeffizienten einiger ausgesuchter Länder 2012 | 257 |
| Abb. 74: | Nettovermögen für durchschnittliche Haushalte der gezeigten Länder | 258 |
| Abb. 75: | Definition der Kommunikation nach Luhmann, erweitert um zwei weitere Elemente. | 266 |
| Abb. 76: | Umfrageergebnisse zum Berufsprestige der 18 top-platzierten Berufe in Deutschland 2013 | 286 |
| Abb. 77: | Vom Kraftfahrtbundesamt mit Stand April 2016 gemessene NOx-Grenzwertüberschreitungen bei verschiedenen Fahrzeugen der Gruppe II. Schwarze Balken zeigen deutsche Fabrikate. | 292 |
| Abb. 78: | Aktivierungsbereiche (sog. „Thermofenster“) der NOx-Abgasreinigungsanlagen bei Opel und Daimler Diesel-Pkw | 293 |
| Abb. 79: | Korrelation zwischen Korruptionsgrad und BIP/Kopf in den Staaten der Europäischen Union. | 303 |
| Abb. 80: | Systematisierung von Mitteln zur Einflussnahme nach Legitimität und Legalität | 304 |
| Abb. 81: | Spendenstruktur deutscher Parteien 2005 | 308 |
| Abb. 82: | Vergleich der Pharmapreisniveaus für die 250 umsatzstärksten Präparate in einigen wichtigen europäischen Ländern (BIP gewichtet) | 313 |
| Abb. 83: | Anteil der KWK an der Stromerzeugung in der EU 2005 | 314 |
| Abb. 84: | Erweiterte Schrittfolge zur Behandlung ganzheitlicher Problemlösungsprozesse. | 331 |
| Abb. 85: | Transparenzgrade in den deutschen Bundesländern | 342 |
| Abb. 86: | Deutsche Investitionsquoten 1991–2016 | 346 |
| Abb. 87: | Deutsche staatliche Bruttoanlageinvestitionen 2001–2016 im Vergleich zum europäischen Durchschnitt. | 347 |
| Abb. 88: | Durchschnittliche Internet-Übertragungsgeschwindigkeiten wichtiger Industrienationen . | 353 |
| Abb. 89: | Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen | 361 |
| Abb. 90: | Ordnungsschema für eine Klassifizierung von Handlungsweisen nach legalen und legitimen Gesichtspunkten | 366 |

| | | |
|----------|--|-----|
| Abb. 91: | Grafische Darstellung des deutschen „GINI-Koeffizienten“ für die Einkommensverteilung 2006 | 375 |
|----------|--|-----|

Tabellenverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----|
| Tab. 1: | Einige Beispiele für die „Tragik der Allmende“ | 8 |
| Tab. 2: | Zusammenfassung der deutschen Steuermanagementkosten 2015/16 | 46 |
| Tab. 3: | Wichtige Beschäftigungszahlen 2016 in Deutschland | 60 |
| Tab. 4: | Renten- und Pensionserhöhungen 1999–2015 | 63 |
| Tab. 5: | Zusammenfassung wesentlicher Unterscheidungsmerkmale zwischen öffentlicher Hand und freier Wirtschaft | 71 |
| Tab. 6: | Wesentliche Eckdaten der Hertie-Studie für fertiggestellte Projekte. | 76 |
| Tab. 7: | Einige Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der deutschen Streitkräfte im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien (Stand 2011) | 92 |
| Tab. 8: | Klarstände der neuen Waffensysteme der Bundeswehr aus Abb. 31 in Geldwerten | 95 |
| Tab. 9: | Die Einsatzsituation des Eurofighters aus Abb. 30 in Mrd. €. | 96 |
| Tab. 10: | Wichtige Meilensteine der „NH90“- und „Tiger“-Entwicklungsprozesse | 98 |
| Tab. 11: | Kennzahlen des deutschen Gesundheitsbereiches im Vergleich zu den beiden anderen größten Industriebranchen | 174 |
| Tab. 12: | Einige Kennzahlen zum Stand der deutschen Rentenversicherung 2014 | 187 |
| Tab. 13: | Vergleich wichtiger Merkmale des „Bismarck-“ und des „Beveridge-Modells“ zur Rentenversicherung | 189 |
| Tab. 14: | Anzahl der Betriebsrentner 2011 in Mio. Personen ab 55 Jahren („Abgeleitete Renten“ sind Hinterbliebenenrenten.) | 192 |
| Tab. 15: | Demographische Annahmen zu den nachfolgenden Ausführungen | 195 |
| Tab. 16: | Vergleich wesentlicher Leistungsdaten des deutschen und des österreichischen RV-Systems | 198 |
| Tab. 17: | Einige wichtige Kennzahlen aus Abb. 55 und Abb. 57. Gegenüber Deutschland bessere Leistungen sind hellgrau markiert. | 203 |
| Tab. 18: | Vergleich wichtiger deutscher RV-Kennwerte mit den leistungsfähigsten europäischen Systemen. | 211 |
| Tab. 19: | Auswirkungen der vorgeschlagenen operativen Maßnahmen auf wichtige Kennzahlen des deutschen RV-Systems | 218 |
| Tab. 20: | Bewertungskriterien des Shanghai-Rankings | 236 |
| Tab. 21: | Einzelheiten zur Vermögensverteilung der oberen 10 % in Deutschland 2007 | 259 |
| Tab. 22: | Beispiel für das Zusammenspiel von Kommunikationselementen. | 266 |

| | | |
|----------|---|-----|
| Tab. 23: | Schuldenstände deutscher Landesbanken 2009 | 289 |
| Tab. 24: | Einige ausgesuchte Beispiele zu den multiplen Wirkungen einzelner Handlungsfelder auf mehrere Problemfelder | 327 |
| Tab. 25: | Darstellung der Clausewitz'schen Schrittfolge für Problemlösungsprozesse anhand von drei Beispielen | 336 |
| Tab. 26: | Zusammenstellung der in diesem Kapitel beschriebenen Benchmarking-Möglichkeiten | 345 |

Kap. 1 Prolog

1.1 Deutschland im internationalen Vergleich

Seit 2005 führt die britische Rundfunkgesellschaft BBC („British Broadcasting Corporation“) in regelmäßigen Abständen Umfragen über das Ansehen von ausgesuchten Nationen durch. Hier liegt Deutschland stets an der Spitze. In der letzten Umfrage 2013 wurden 26.000 Personen in 25 Ländern nach ihrer Meinung über die Staaten der EU (Europäische Union) und 16 weitere Länder befragt. Das Ergebnis dieser Untersuchung für einige ausgewählte Länder wird in Abb. 1 gezeigt.

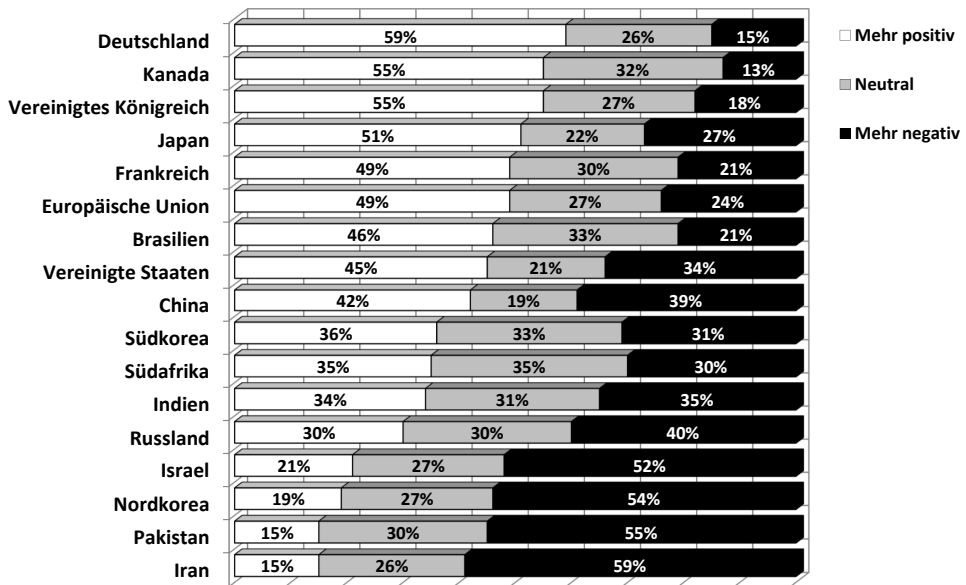


Abb. 1: Der Ruf einiger ausgesuchter Länder aus der BBC-Umfrage 2013¹

Natürlich könnte man einwenden, dass eine Stichprobe mit 26.000 Befragten in 25 Ländern bei einer Weltbevölkerung von über 7 Milliarden Menschen nicht gerade repräsentativ sei. Auch kann sich zwischen dieser Befragung und heute (2018) einiges geändert haben. Das scheint aber nicht der Fall zu sein, denn 2015 wurde in einer

¹ Quelle: www.bbc.com/news/world-europe-22624104

amerikanischen Studie² ein ganz ähnliches Ergebnis ermittelt: Es wurden 16.000 Personen in 36 Ländern nach ihrer Einschätzung ausgesuchter Nationen bei Wirtschaftskraft, politischer Macht und Lebensqualität befragt. Die Studienergebnisse wurden auf dem WEF („World Economic Forum“) 2016 in Davos (Schweiz) vorgestellt und wieder lag Deutschland an der Spitze, gefolgt von Kanada, Großbritannien und den USA³. 2017 wurde eine neue Studie im gleichen Rahmen erstellt. Hier verschlechterte sich Deutschland nach der Schweiz, Kanada und Großbritannien auf den vierten Platz. Die Liste der untersuchten Länder wurde gegenüber 2016 von 60 auf 80 erweitert.

Nun gibt es eine Fülle von Studien, die für die verschiedensten Fragestellungen welt-, europa- oder OECD-weit Leistungsvergleiche erstellen, in denen man sehen kann, an welcher Stelle Deutschland jeweils im internationalen Vergleich steht. Einige zufällig und wertneutral ausgewählte Beispiele werden in Abb. 2 gezeigt.

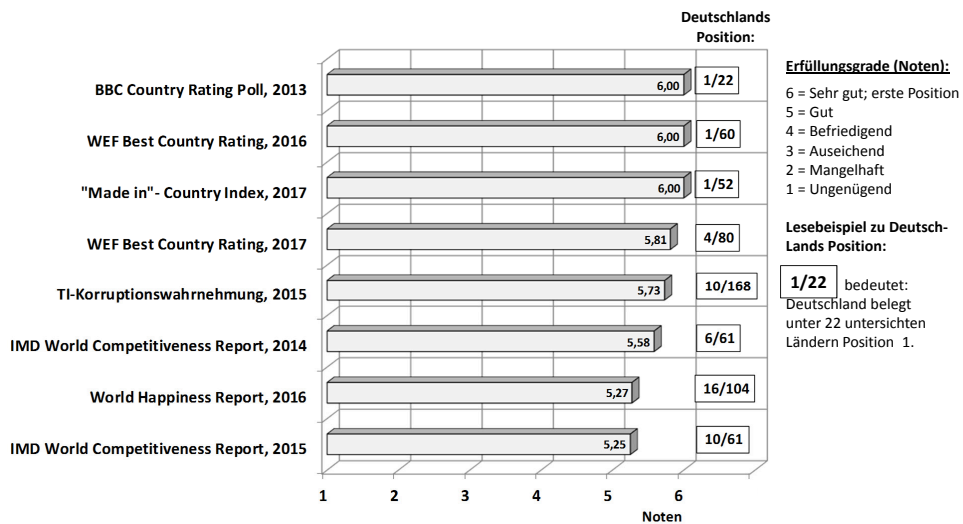


Abb. 2: Deutschlands Positionen in einigen ausgewählten internationalen Leistungsuntersuchungen⁴

2 Diese Studie „Best Countries Report“ wurde im Auftrage des Magazins US News & World Report und der New Yorker Agentur BAV Consulting von der Wharton School der University of Pennsylvania/USA durchgeführt. <https://www.usnews.com/news/best-countries/overall-full-list>

3 Quelle: „Absatzwirtschaft“ 7/8 2016, S. 38ff.

4 In dieser Abbildung werden nur die Positionen Deutschlands erfasst und nicht die tatsächlichen Leistungskennzahlen. Quellen der diversen Studien:

- BBC („British Broadcasting Corporation“) Country Rating Poll 2013: www.bbc.com/news/world-europe-22624104
- WEF („World Economic Forum“) Best Country Rating 2017: www.usnews.com/news/best-countries/overall-full-list
- „Made in“-Country Index: <https://de.statista.com/statistik/studie/id/42300/dokument/made-in-country-index-mici-2017/>

Zu Abb. 2 seien noch diese Erläuterungen gegeben:

- Es werden nur Rangordnungen Deutschlands gezeigt, das heißt erste, zweite usw. Positionen unter den untersuchten Nationen.
- Da in jeder Studie die Anzahl der untersuchten Nationen verschieden ist, wurden die Rangordnungen so in Noten (bzw. „Erfüllungsgrade“⁵) umgerechnet, dass die erste Position stets die Note 6 (= „sehr gut“) und die letzte Position stets die Note 1 (= „ungenügend“) erhält.
- Mit diesen Noten sind dann alle hier gezeigten Positionen untereinander vergleichbar.

Bemerkenswert in Abb. 2 ist, dass Deutschland sich bei den Untersuchungen, die nach den hier angezeigten Erhebungszeitpunkten wiederholt worden sind, ausnahmslos verschlechtert hat:

- Beim „Best Country Rating“ 2017 des WEF („World Economic Forum“) ist Deutschland gegenüber 2016 von Platz 1 auf Platz 4 abgerutscht und
- beim „World-Competitiveness-Report“ 2017 des schweizerischen IMD-Institutes („International Institute for Management Development“) hat sich Deutschland 2016 gegenüber 2014 von Platz 6 auf Platz 12 verschlechtert.

Ursachen für diese Verschlechterungen liegen nahezu ausschließlich bei der deutschen öffentlichen Hand. Sie werden Gegenstand dieses Buches sein.

Natürlich besteht die Gefahr, dass derartige Analysen schon einmal unter der Achillesferse falscher Bewertungskriterien leiden und dass somit auch falsche Bewertungsergebnisse zustande kommen können. Gott sei Dank trifft das nur in einem begrenzten Umfang zu und es bleibt die Beobachtung, dass Deutschland sich in der Mehrheit auf recht ordentlichen Positionen wiederfindet. Blickt man in die Einzelheiten dieser Bewertungen, treten auch immer wieder kritische Tatbestände zutage, die in diesem Buche näher beleuchtet werden.

Mit Deutschland werden positive Eigenschaften verbunden, wie zum Beispiel

- Tüchtigkeit
- Zuverlässigkeit und Präzision
- Effizienz
- Pflichtbewusstsein
- Durchsetzungsfähigkeit

Natürlich gehören zu diesen Klischees auch Negativeigenschaften, wie zum Beispiel

- Überheblichkeit und Arroganz
- Mangel an Empathie

– TI („Transparency International“) Korruptionswahrnehmung: <https://www.transparency.org/cpi2015>

– IMD („International Institute for Management Development, Lausanne CH“); World Competitiveness Handbook 2015

– World Happiness Report 2016: Heliwell et al.; <http://worldhappiness.report/#happiness2016>

5 „Erfüllungsgrad“ ist die wissenschaftliche Bezeichnung für Leistungsausprägungen. Sie sind praktisch wie Schulnoten zu verstehen. In diesem Buche wird für alle Leistungsausprägungen durchgängig die Bezeichnung „Noten“ verwendet.

- Härte bis hin zur Brutalität
- Hang zu Komplexität und Überbürokratisierung

Aber in der Gesamtwahrnehmung scheinen die positiven Klischees deutlich zu überwiegen.

1.2 Orientierung und Struktur dieses Buches

Wie wir im Titel sehen können, ist der Begriff "Bananenrepublik" der negative, zu vermeidende Orientierungspunkt dieses Buches. Was ist damit gemeint?

Der Begriff "Bananenrepublik" ist schillernd und unscharf. Darum eignet er sich auch so hervorragend, um sein Missfallen über ein Staatswesen auszudrücken. Allerdings gibt es aber auch einige Anhaltspunkte, an denen man diesen Begriff festmachen kann:

Geschichtlich betrachtet wurde er zum ersten Mal von dem US Kurzgeschichtenautor O. Henry, in dessen Novelle "Cabbages and Kings" ("Kohl und Könige") verwendet, in der von der "Bananenrepublik Anchuria"⁶ die Rede ist, die, wie seinerzeit alle mittelamerikanischen Staaten, sich durch undemokratische Entscheidungsprozesse auszeichnete, sprich durch

- Despotismus
- Korruption und
- einen übermäßigen Einfluss ausländischer Unternehmen auf die lokale Politik.

Auch heute gelten diese Attribute noch, ergänzt durch

- Vetternwirtschaft
- Kriminalität
- Inkompetenz und
- Verantwortungslosigkeit.

Tatsächlich werden deshalb heute in erster Linie entsprechende Drittweltländer als "Bananenrepublik" bezeichnet.

Der Zweck dieses Buches ist es allerdings nicht, die derzeitige Bundesrepublik in diese Kategorie einzuordnen, sondern nur, auf Tendenzen hinzuweisen, die "Bananenrepubliken" zur Ehre gereichen und die mit Sicherheit zu ernsthaften Problemen für unsere Gesellschaft führen werden, wenn nicht intensiv gegengesteuert wird. Der Fairness halber sei auch angemerkt, dass viele der hier beschriebenen Fehlentwicklungen auch an vielen anderen Orten dieser Welt anzutreffen sind und dass die Bundesrepublik damit keineswegs alleine steht.

Als Deutscher reibt man sich die Augen. In unserer Wahrnehmung sehen wir doch so viele andere Länder, die vermeintlich besser funktionieren als das eigene Land und deren Bewohner offensichtlich ein besseres Leben führen. Dieses ist sicher die Standardwahrnehmung eines durchschnittlichen Bundesbürgers, der in seinem Leben keine Möglichkeit hatte, in einem Land seiner Träume zu leben.

⁶ O. Henry; "Cabbages and Kings"

Hat man aber eine längere aktive Zeit, das heißt, nicht als Kurzzeitbesucher, in einem oder vielleicht mehreren anderen Ländern verbracht, beginnt man sehr schnell zu relativieren, denn

- es gibt keine perfekte Gesellschaft und
- in jeder Gesellschaft gibt es eine Grundmenge von Problemen, die aber durchaus verschieden verteilt sein können.

So gesehen ist es hier keineswegs das Ziel, Wege zu einer perfekten Gesellschaft aufzuzeigen. Es geht darum, Fehlentwicklungen zu benennen, um diese auf ein akzeptables Maß reduzieren zu können. Dabei werde ich mich auf Deutschland beschränken.

Dieses Buch ist grundsätzlich strukturiert wie in Abb. 3 gezeigt. In drei Problemfeldern werden insgesamt 14 Problemfelder behandelt, die es ohne Weiteres erlauben, Rückschlüsse auf ähnliche, hier nicht behandelte kritische Bereiche der deutschen Gesellschaft zu ziehen.

| | | |
|---------------------------------------|--------------------------------------|--|
| Deutsche Gesellschaft i. w. S. | 1. Staatlich | 1.2 Politik |
| | | 1.3 Öffentliche Verwaltung |
| | | 1.4 Öffentliche Großprojekte |
| | | 1.5 Bundeswehr |
| | | 1.7 Öffentlich-rechtliche-Institutionen (am Beispiel Rundfunk und TV) |
| | | 1.8 Bundesunternehmen (am Beispiel Deutsche Bahn) |
| | 2. Staatlich-gesellschaftlich | 2.2 Energiewende |
| | | 2.3 Gesundheitssystem |
| | | 2.4 Rentenversicherungssystem |
| | | 2.5 Bildungssystem |
| | 3. Gesellschaftlich | 3.2 Soziale Situation |
| | | 3.3 Kommunikationskultur |
| | | 3.4 Werteorientierung |
| | | 3.5 Korruption |

Abb. 3: Gesamtstruktur dieses Buches. Problemfelder werden nachfolgend beispielhaft behandelt.

Bevor wir zum eigentlichen Thema kommen, werden einige grundsätzliche Vorüberlegungen angestellt, die es erlauben sollen, die nachfolgenden Schilderungen der einzelnen Problemfelder unter vergleichbaren Gesichtspunkten zu betrachten.

1.3 Entscheidungen als Treiber unseres Handelns

Grundsätzlich gilt, dass jedes Handeln durch eine Entscheidung initiiert wird⁷. Es sind Fehlentscheidungen, die falsche Entwicklungen bewirken und damit Not, Leid, Frust, Unzufriedenheit, Ineffizienzen und dergleichen mehr zur Folge haben. Die gilt es, so weit wie möglich zu vermeiden. Diese Erkenntnis erlaubt es, die Ist-Situationen und die Verbesserungspotenziale der in diesem Buche behandelten Problemfelder anhand der jeweils vorgeschalteten Entscheidungen zu bewerten. Dabei gilt, dass Entscheidungen stets bestimmten Grundmustern folgen. Diese werden nachfolgend kurz erörtert.

1.3.1 Die Orientierung von Entscheidungen

Hat man eine Entscheidung zu treffen, müssen mehrere, mindestens jedoch zwei Optionen zur Auswahl stehen. In der Regel trifft man eine Entscheidung für diejenige Option, die den größten Nutzen bringt. Dabei wird der Nutzen als Fähigkeit verstanden, ein Problem zu lösen⁸. Der erzielbare Nutzen ist somit die zentrale Orientierungsgröße einer jedweden Entscheidung.

So weit so gut. Nun ist es aber so, dass es verschiedene Nutzenkategorien gibt, die – je nach Gewicht im Entscheidungsprozess – zu völlig unterschiedlichen Entscheidungsergebnissen führen können. Sie stehen zueinander in Konkurrenz und werden in Abb. 4 gezeigt.

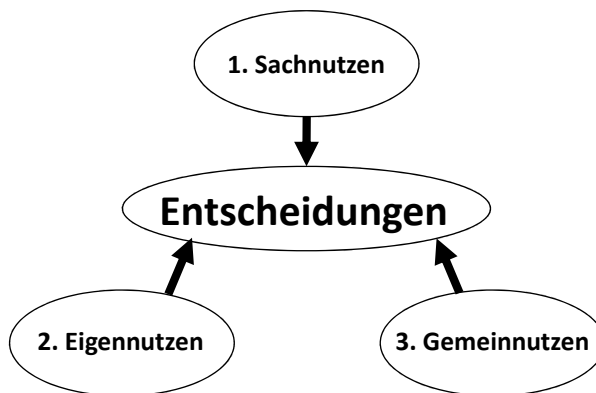


Abb. 4: Orientierungen von Entscheidungen

⁷ Dabei ist es zunächst unerheblich, ob eine Entscheidung bewusst, unbewusst, durchdacht oder automatisiert getroffen wird, beispielsweise durch Computer.

⁸ Quelle: Zum Beispiel Nieschlag et al. „Marketing“

Hierzu seien folgende Beispiele und Erläuterungen gegeben:

3.3.1.1 Sachnutzen

Hierbei geht es um den Nutzen für den Entscheidungsgegenstand. Ein Entscheidungsträger hat zum Beispiel eine Entscheidung über eine Investition in seinem Unternehmen zu treffen. Er wird daher seine Entscheidung nur am Nutzen für das Unternehmen orientieren und andere Einflüsse ignorieren, die ihm zum Vorteil gereichen können, wie zum Beispiel persönliches Fortkommen, Gefälligkeiten, sog. „nützliche Abgaben“ und dergleichen mehr.

1.3.1.2 Eigennutzen

In diesem Falle hat ein Entscheider den eigenen Nutzen im Visier und nicht so sehr den Sachnutzen. Zum Beispiel wurde die Bankenkrise 2008 auch dadurch verursacht, dass Entscheidungsträger der Banken kurzfristige Erfolge anstrebten, um attraktive Boni zu erhalten. Es wurden sehr viele unternehmerische Entscheidungen getroffen, die für langfristige strategische Positionierungen der Unternehmen wie auch für das Gemeinwohl schädlich waren. Hier stand dann der Eigennutz der Entscheider im Vordergrund.

Artikel 3 des Manifestes „Globales Wirtschaftsethos“ von Hans Küng sagt hierzu: *„Eigeninteresse zu verfolgen ist legitim, doch das Suchen des eigenen Vorteils durch eine gezielte Schädigung des Partners, also mit unethischen Mitteln, ist unvereinbar mit einem nachhaltigen Wirtschaften zum wechselseitigen Vorteil“⁹.*

Wird eine Entscheidung lediglich aus Eigennutz getroffen, sprechen wir von Korruption. (Die damit verbundenen Probleme werden ausführlicher auf den Seiten 299ff. behandelt)

1.3.1.3 Gemeinnutzen

Hiermit ist der Nutzen für die Allgemeinheit, das „Gemeinwohl“ gemeint. Es gibt Situationen, in denen mitunter sehr gute Entscheidungen zum Nutzen des Entscheidungsgegenstandes gefällt werden, das Gemeinwohl jedoch geschädigt wird. Leider kommen die allzu häufig vor. Sie werden in der Systemtechnik sehr treffend mit einem Grundmuster, einem sog. „Systemarchetypen“, unter dem Begriff „Tragik der Allmende“ erfasst¹⁰. Hier geht es darum, dass ein Entscheidungsträger mit seiner Entscheidung einen Nutzen erzielt, damit aber Gütern, die der Allgemeinheit gehören, einen Schaden zufügt. Hierzu gibt es eine Fülle von Beispielen aus allen Lebensbereichen, von denen einige beispielhaft in Tab. 1 gezeigt werden:

9 Quelle: Küng, Hans et al.; „Manifest Globales Wirtschaftsethos“, München, 2010, S. 26, Artikel 3,

10 Eine sehr gute Beschreibung der „Tragik der Allmende“ wird in Wikipedia gegeben unter https://de.wikipedia.org/wiki/Tragik_der_Allmende.

| Beispiele | Nutzen für Entscheider | Schaden für Allgemeinheit |
|--|---|--|
| Abholzung der Tropenwälder oder Überfischung der Meere | Gewinnsteigerungen | Reduzierung der Ressourcen |
| Luft- und Wasserver- schmutzung | Gewinne wegen nicht getätigter Investitionen | Gesundheits- und Ver- schleißschäden |
| Steuer- und Versicherungs- betrug | Gewinnsteigerungen | Höhere Versicherungsprä- mien und Steuersätze |
| Preisabsprachen | Gewinnsteigerungen | Überhöhte Preise |

Tab. 1: Einige Beispiele für die „Tragik der Allmende“

Grundsätzlich geht es darum, dass eine Entscheidung stets daraufhin überprüft werden sollte, ob mit ihr das Gemeinwohl in Mitleidenschaft gezogen wird. Dabei muss natürlich auch berücksichtigt werden, dass das in vielen Fällen gar nicht so eindeutig zu definieren ist und so auch oft kaum zu lösende Konfliktsituationen entstehen können.

In diese Rubrik fallen gleichermaßen Entscheidungen, bei denen zwischen Eigenutzen und Gemeinwohl abzuwägen ist. Hier sei als Beispiel die Agenda 2010 angezogen, die 2004 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder gegen einen massiven Widerstand praktisch durchgeboxt werden musste. Er hatte im Interesse der Sache, der höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Deutschlands, gehandelt und damit auch einen Nutzen für das Gemeinwohl angestrebt, indem die Arbeitslosenquoten deutlich gesenkt wurden. Seinen eigenen Nutzen – nämlich eine Wiederwahl in der nachfolgenden Legislaturperiode – hat er hingegen hintangestellt und damit seine eigene Karriere gefährdet.

1.3.2 Die Qualität von Entscheidungen

Qualifizierte Entscheidungen sind „richtige“ Entscheidungen, das heißt solche, die zu einem guten Ergebnis führen. Um qualifizierte Entscheidungen treffen zu können, müssen bei den Entscheidungsträgern¹¹ und bei den Entscheidungsprozessen einige Voraussetzungen erfüllt sein, wie sie in Abb. 5 zusammengefasst werden:

¹¹ Entscheidungsträger können in diesem Sinne sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen sein



Abb. 5: Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen

Für eine effektive Umsetzung der in diesem Buch gegebenen Verbesserungsvorschläge ist eine Erfüllung dieser Voraussetzungen unabdinglich.

Weitere Erläuterungen zu Abb. 5 werden in Anhang 1 ab Seite 361 gegeben.

1.4 Wettbewerb als Leistungsanreiz

1.4.1 Einleitung

Wettbewerb ist im Grunde genommen ein idealer Selbstregelungsmechanismus, der permanent zu Höchstleistungen anregt. Er bedarf dazu keiner aufwändigen Verordnungen und Gesetze. Der Staat hat lediglich dafür zu sorgen, dass überhaupt Wettbewerb herrscht. Dazu gibt es in Deutschland ein Kartellamt. Der Wirkmechanismus des Wettbewerbs ist identisch mit dem der Evolution, nämlich „Mutationen und Selektion“, das heißt durch eine per Zufall generierte „Mutation“ wird eine Änderung ins System gebracht und das System entscheidet danach durch eine „Selektion“, ob diese Änderung überleben oder untergehen wird. Im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben ist diese Mutation eine Innovation, gleich welcher Art¹² und der Markt entscheidet dann durch Selektion, das heißt durch Annahme oder Ablehnung, ob sie ein Erfolg wird. Gleichmaßen werden solche Marktteilnehmer selektiert, die

¹² Das können Prozesse, Kosten, Produkte und dergleichen mehr sein.

mit der Änderungsgeschwindigkeit eines Marktes nicht mithalten können, zum Beispiel weil sie Marktentwicklungen verschlafen.

Wir müssen uns darüber im Klaren sein, dass der durchweg hohe Lebensstandard in den freien, westlichen Marktwirtschaften nahezu ausschließlich dem Wirkmechanismus des Wettbewerbs zu verdanken ist. Es werden stets Leistungen mit hoher Qualität und zu besten Konditionen angeboten. Dabei wird oft vergessen, dass natürlich das Leben in wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften mit höheren persönlichen Risiken für deren Teilnehmer verbunden ist. Man kann zum Beispiel jederzeit seine Anstellung verlieren. Aber das ist wohl der Preis, den man für dieses hohe Leistungsniveau zahlen muss. Der Sozialismus hat eindrücklich gezeigt, wie sehr eine Abschaltung dieser persönlichen Risiken auch das Leistungsniveau einer Volkswirtschaft insgesamt herabsetzen kann. Vor diesem Hintergrund ist auch die heute sehr moderne, permanente Verteufelung des „Neoliberalismus“¹³ kritisch zu sehen. Abgesehen davon, dass dieser Neoliberalismus in seinen Eigenschaften gar nicht so eindeutig zu definieren ist, ist dessen totale Verneinung aus meiner Sicht falsch. Richtig ist sicher eine Handhabung des Neoliberalismus garniert mit Sozialstandards, wie sie heute in der EU und somit natürlich auch in Deutschland gängige Praxis sind.

1.4.2 Deutschlands tatsächliche Situation

Nun haben wir in Deutschland das Problem, dass beachtliche Teile unseres politischen und wirtschaftlichen Geschehens entweder gar nicht oder nur teilweise den Gesetzen des Wettbewerbs unterliegen – erwartungsgemäß mit beachtlichen Auswirkungen auf das gesamtgesellschaftliche Leistungsniveau. Werfen wir zunächst einen Blick auf Abb. 6:

13 Eine sehr umfassende Beschreibung des Neoliberalismus wird zum Beispiel gegeben von Wikipedia unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Neoliberalismus>.

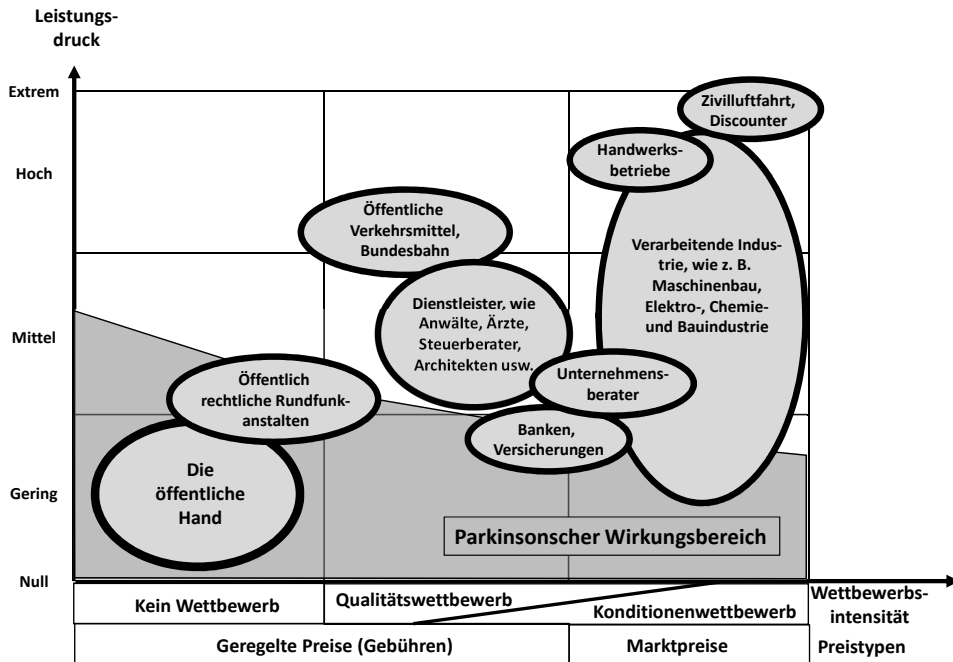


Abb. 6: Ordnung verschiedener gesellschaftlicher Tätigkeitsfelder nach Wettbewerbsintensität und Leistungsdruck.

(Die von Cyril N. Parkinson entwickelten Gesetzmäßigkeiten zum Wachstum von Organisationen werden noch ab Seite 51ff. eingehender behandelt.)

Hier wird die Wettbewerbsintensität verschiedener Tätigkeitsfelder unserer Gesellschaft mit dem daraus resultierenden Leistungsdruck verglichen. Es zeigt sich, dass der Leistungsdruck mit steigender Wettbewerbsintensität zunimmt. Die eingetragenen Beispiele sprechen eine klare Sprache. Nachfolgend seien einige Erläuterungen dazu gegeben.

1.4.2.1 Gebührenbasierte Preise ohne Wettbewerb

Hierzu zählen alle Arten von Verwaltungen sowie Körperschaften wie Bundeswehr, Bundesversicherungsanstalten und dergleichen mehr. Kosten werden über Gebühren und Steuern gedeckt. Hier herrscht kein Wettbewerb. Es gibt überhaupt keine Anreize zur Verbesserung der Kosteneffizienz. Entsprechend groß sind hier mögliche „Totwasserzonen“. Nur hier ist die Unkündbarkeit von immerhin 40 % der Mitarbeiter der öffentlichen Hand, nämlich der Beamten, überhaupt möglich (siehe dazu auch Seiten 60 ff.). Es ist dies – etwas salopp ausgedrückt – die wirtschaftliche Kuschelzone unserer Gesellschaft. Insbesondere hier und mitunter auch in einigen privilegierten Bereichen der Privatwirtschaft wirken die von Cyril N. Parkinson entwickelten Gesetzmäßigkeiten zur Entwicklung von Organisationen voll, die unter anderem auch sagen, dass eine Organisation mit der Zeit stetig wächst, ohne ihre Leistung zu erhöhen.

hen¹⁴. Dieser sog. „Parkinsonsche Wirkungsbereich“ wird im unteren Teil der Abb. 6 ausgewiesen.

1.4.2.2 Gebührenbasierte Preise mit Wettbewerb

In diesem Bereich werden Preise ebenfalls über Gebührenregelungen festgesetzt. Es herrscht aber ein Qualitätswettbewerb. Kunden können ohne Weiteres zwischen Ärzten, Anwälten, Steuerberatern usw. frei wählen, die sich über die Qualität ihrer Angebote profilieren. In diesem Feld kann mitunter ein Leistungsdruck entstehen, der durchaus dem von Marktpreisen entspricht. Es gibt aber auch Fälle, bei denen das überhaupt nicht der Fall ist, wie zum Beispiel bei den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, wie es auf den Seiten 119ff. ausführlicher beschrieben wird.

1.4.2.3 Marktpreise

Hier werden ca. 82 %¹⁵ des deutschen BIPs (Bruttoinlandsproduktes) generiert. Entsprechend groß ist der Bereich in Abb. 6 gespreizt, da es deutliche Unterschiede in der Wettbewerbsintensität der einzelnen Branchen gibt.

Es gibt Branchen,

- die in einem vollen, mitunter gnadenlosen Wettbewerb stehen, wie zum Beispiel Discounter, die Zivilluftfahrt und manche Dienstleister, die sich durch ein entsprechend hohes Leistungsniveau auszeichnen,
- die sich nur – oder zusätzlich – über die Qualität ihres Angebotes profilieren können, wie zum Beispiel die Autoindustrie, der Maschinenbau sowie die Elektrotechnik- und die Chemieindustrie, die dann auch entsprechend große Preisgestaltungsräume haben. In diesen Bereichen spielen gewerbliche Schutzrechte fast immer eine bedeutende Rolle für die Preisgestaltung, da damit der Wettbewerb unter Kontrolle gehalten werden kann und Preise sehr oft nur nach dem Nutzen für den Kunden und nicht nach dem Wettbewerb gestaltet werden können,
- die über ein beachtliches Koordinationsniveau verfügen und somit Preisniveaus branchenweit nachhaltig beeinflussen können. Das müssen nicht unbedingt verbotene Preisabsprachen sein. Es gibt auch Koordinationsaktivitäten unterhalb der Preisabsprache, wie sie zum Beispiel bei Banken, Versicherungen oder auf dem Treibstoffmarkt ganz offensichtlich praktiziert werden.

¹⁴ Quelle: Parkinson, Cyril N., 1966

¹⁵ Quelle: Ermittelt aus Zahlen von Destatis „Bruttoinlandsprodukt Deutschland 2016“, 2017, Seite 11

Kap. 2 Staatlicher Problembereich

Im Laufe der noch jungen Geschichte der Bundesrepublik hat sich im Verantwortungsbereich des Staates schleichend eine Reihe von Eigenheiten entwickelt, die mittlerweile so prägend sind, dass sich zwischen dem Denken und Handeln des Staates und dem der Privatwirtschaft deutliche Diskrepanzen entwickelt haben. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass diese beiden wichtigen Bereiche unserer Gesellschaft leider allzu häufig aneinander vorbeireden. Die Missverständnisse häufen sich. Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen ist es, deren Ursachen auf den Grund zu gehen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

2.1 Politik

2.1.1 Handhabungsprobleme

Es ist unbestritten, dass freiheitlich, demokratisch und pluralistisch verfasste Gesellschaften Garanten für langfristig stabile Staatswesen sind. Der österreichische Rechtswissenschaftler Hans Kelsen sagt sehr treffend: *„Von allen Systemen hält das demokratische Mehrheitsprinzip die Zahl derjenigen Bürger am kleinsten, deren Freiheit durch politische Entscheidungen eingeschränkt wird.“*¹⁶

Unter diesem Aspekt ist es ein Glück, dass die Bundesrepublik heute ein vollwertiges Mitglied der westlichen Staatengemeinschaft ist. Daron Acemoglu und James A. Robinson legen eindrücklich dar, dass Gesellschaften mit pluralistisch geprägten Grundordnungen, Gewaltenteilung und Respektierung des Eigentums langfristig eindeutig auch wirtschaftlich am erfolgreichsten sind. Staaten mit anderen, meist despotisch geprägten Grundordnungen können zwar ebenfalls wirtschaftliche Erfolge erzielen, aber ausnahmslos nur in begrenzten Zeiträumen¹⁷. Wie unter einer Lupe kann man den segensreichen Einfluss dieser Staatsform in der Schweiz sehen, die ihre entsprechende Verfassung bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts (1848) hat und von der Nassim N. Taleb sagt, dass *„die Schweiz heutzutage der antifragilste (das heißt, der stabilste) Platz der Erde“ sei*¹⁸. Selbst wenn diese Aussage etwas zu pointiert erscheint, ist es ganz offensichtlich, dass deren freiheitliche Verfassung, verbunden mit der individuellen Einsatzbereitschaft und dem nüchternen Pragmatismus ihrer Bürger, der

16 Quelle: Zitiert aus *Die Zeit* 33/16 vom 4.8.16, Seite 3

17 Quelle: D. Acemoglu / J. A. Robinson, „Warum Nationen scheitern, Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut“, Fischer, Frankfurt/Main, 2013

18 Quelle: Nassim N. Taleb: „Antifragile“ S. 86

Schweiz über anderthalb Jahrhunderte eine kontinuierlich friedvolle Geschichte und einen hohen Wohlstand beschert hat.

Wie schon auf Seite 5 gesagt, ist es aber leider so, dass es keine perfekte Gesellschaft gibt. Das gilt selbstverständlich auch für Demokratien. Es gibt dort einige systemimmanente Probleme, die nicht einfach zu beseitigen sind. Es kommt nur darauf an, wie verantwortungsvoll damit umgegangen wird. Deshalb sind diese Punkte auch relevant für das Anliegen dieses Buches. Nachfolgend werden einige benannt.

2.1.1.1 Das demokratische Dilemma

Qualifizierte Wahlentscheidungen sind an einige Voraussetzungen geknüpft, wie zum Beispiel

- das Verstehen politischer Prozesse,
- das Wissen über politische Sachverhalte und
- eine gewisse Analysefähigkeit.

Das Dilemma besteht nun darin, dass beim Großteil der Wähler diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, das heißt, diese Wähler verfügen nicht über die dazu notwendige Expertise¹⁹. Da jedoch jeder Wähler, unabhängig von seiner Expertise, stets eine Stimme hat, bedeutet das, dass die Mehrheit der Wähler Wahlentscheidungen ohne ausreichende Kompetenzen trifft. Das ist auch richtig so, denn jede andere Aufteilung der Stimmen wäre deutlich problembehafteter. So war es zum Beispiel beim preußischen Dreiklassenwahlrecht 1848–1918, in dem die Wähler nach ihrem Vermögen in drei Stimmrechtsklassen eingeteilt worden sind²⁰. Ein jüngst veröffentlichter Vorschlag des US-amerikanischen Politologen Jason Brennan, Wähler nach politischer Kompetenz in verschiedene Wählerklassen einzuteilen, ist ebenso wenig überzeugend, da nicht zu erkennen ist, wie eine solche Einteilung fair und manipulationsfrei vorgenommen werden könnte²¹.

Dieses Dilemma hat gravierende Auswirkungen auf die politische Kommunikation: So ist es zum Beispiel erforderlich, politische Botschaften in einfache, schlichte Formeln zu kleiden, wenn sie von der Mehrheit der Wähler wahrgenommen werden sollen. Genau dies ist der Grund dafür, dass die Aussagen der Parteien in Wahlkämpfen nur allzu oft gnadenlos nichtssagend ausfallen. Als Beispiele seien die Parolen einiger deutscher Parteien aus den jüngsten Bundestagswahlkämpfen genannt:

- *Mehr Netto vom Brutto* (FDP)
- *Atomkraftwerke abschalten jetzt* (Bündnis 90/Die Grünen)
- *Gemeinsam erfolgreich* (CDU)
- *Das „Wir“ entscheidet* (SPD)

19 Politische Expertise umfasst sowohl das Wissen um Inhalte als auch die Kapazitäten und Motive, mit diesen Inhalten umzugehen. Zitiert aus S. Huber S. 34

20 Tiefergehende Erläuterungen zum preußischen Dreiklassenwahlrecht werden zum Beispiel gegeben in Wikipedia „Dreiklassenwahlrecht“; <https://de.wikipedia.org/wiki/Dreiklassenwahlrecht>

21 Quelle: Jason Brennan, „Gegen Demokratie. Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen“; Ullstein, 2016

Wohl gemerkt, dieses Problem ist systemimmanent und alle Demokratien haben es. Es ist das Ferment für alle Populisten dieser Welt, die gegenwärtig leider auf dem Vormarsch sind. Das war zum Beispiel zu beobachten bei der Brexit-Entscheidung 2016 in Großbritannien, der Wahl des US-Präsidenten Donald Trump 2016, dem Verhalten der Staatschefs Viktor Orbán (Ungarn), Jaroslaw Kaczyński (Polen); Recep Erdogan (Türkei) und vielen anderen mehr. Auch die zunehmende Bedeutung der Sozialen Medien befeuert diesen Trend. Dieser Aspekt wird auf den Seiten 265ff. noch ausführlicher behandelt werden.

2.1.1.2 Zielkonflikte zwischen Wiederwahl und Staatsinteresse

Steht ein Politiker im Wahlkampf, muss er seine meist einfachen Botschaften, gespickt mit Wohltaten für seine Wähler, kommunizieren, wie soeben beschrieben. Ist er dann im Amt, muss er im Staatsinteresse handeln, was durchaus seinen Wahlkampfversprechen zuwiderlaufen kann. Das gilt insbesondere für Ministerämter und ganz besonders für das Bundeskanzleramt. In der deutschen Nachkriegsgeschichte haben mindestens drei Bundeskanzler ihr Amt verloren, weil sie das Staatsinteresse in den Vordergrund ihres Handelns gestellt haben:

- Willy Brandt, der zusammen mit dem SPD-Politiker Egon Bahr in den frühen 70er Jahren mit der Strategie „Wandel durch Annäherung“ den Erosionsprozess des Sowjetimperiums in Gang gesetzt hat und dafür von den deutschen konservativen Parteien wie auch von der US-Administration äußerst heftig angefeindet worden ist. Nun war diese Strategie zwar nicht der Hauptgrund für seinen Rücktritt 1974, aber sie hat zumindest auch dazu beigetragen. Gleichwohl ist sie von dessen Nachfolgern Helmut Schmidt und Helmut Kohl in den Folgejahren sehr erfolgreich weiterverfolgt worden.
- Helmut Schmidt, der mit dem von ihm initiierten NATO-Doppelbeschluss in den 80er Jahren einen wesentlichen Beitrag zum finanziellen Kollaps des Sowjetimperiums geleistet hat. Er hat damit aber auch die bis dato größten politischen Demonstrationen in der Geschichte der Bundesrepublik bewirkt (mit über 400.000 Teilnehmern 1981 in Bonn)
- Gerhard Schröder, der mit seiner Agenda 2010 einen deutlichen Beitrag zum Wandel der Bundesrepublik Deutschland vom „kranken Mann Europas“ (2005) zu dessen wirtschaftlichem Motor geleistet hat. Das Wochenmagazin *Die Zeit* schrieb dazu kürzlich sarkastisch, „ganz Europa bewundert Deutschland wegen der Agenda 2010. Nur die SPD schämt sich.“

2.1.1.3 Attraktivität des deutschen Politikbetriebes

Der gegenwärtige reale Politikbetrieb in Deutschland hat mittlerweile eine solche Komplexität erreicht, dass man eine gehörige Portion Leidensfähigkeit aufbringen muss, um dort aktiv mitzuwirken. Die Komplexitätsentwicklung politischer Entscheidungsprozesse kennt nur eine Richtung – nach oben. Entsprechend nehmen auch die

Ineffizienzen und Ineffektivitäten²² zu. Damit kommen wir zum eigentlichen Thema dieses Buches.

So ist es unter anderem auch zu erklären, dass der gegenwärtige deutsche Politikbetrieb nur noch für wenige Berufsgruppen wirklich attraktiv ist. Und genau daran liegt es, dass unsere heutigen gesetzgebenden Körperschaften, insbesondere die Parlamente, überhaupt nicht mehr das Maß an Repräsentativität besitzen, das sie eigentlich haben sollten. Große Teile unserer Gesellschaft sind in unseren Parlamenten nicht mehr vertreten. Torsten Ermel zeigt, dass die Anzahl der Beamten, Quasibeamten und Versorgungsempfänger an der erwachsenen, wahlberechtigten Bevölkerung bei ca. 7,5 % liegt, dass dieser Bevölkerungsteil aber mit 40–50 % im Bundes- und in fast allen Länderparlamenten vertreten ist.²³

Das hat starke Auswirkungen auf die Gestaltung unserer Gesetzgebung. Wir haben eine Überrepräsentanz von Beamten, Juristen, Gewerkschaftern und Verbandsvertretern, die nur allzu oft eine Lobbyfunktion wahrnehmen. Erfolgreiche Unternehmer, Vorstände von DAX-Unternehmen und Angestellte aus der Privatwirtschaft können es sich in der Regel schlichtweg nicht leisten, politische Ämter zu übernehmen – dabei sind es doch genau diese Berufsgruppen, die die eigentlichen Träger unserer so erfolgreichen Wirtschaft sind. Auch hier gibt es natürlich Ausnahmen, wie zum Beispiel Hans-Olaf Henkel, der einmal sehr erfolgreich die IBM Deutschland geleitet hat, anschließend ein sehr wirkmächtiger Präsident des BDI („Bund der deutschen Industrie“) war und seit 2014 im Alter von jetzt (2018) 78 Jahren noch ein Mandat im EU-Parlament wahrnimmt. Abgeordnete mit einem solchen Profil sind in unserem Politikbetrieb leider eine sehr seltene Ausnahme.

2.1.1.4 Komplexität des deutschen Politikbetriebes

Die Verhandlungen zur Bildung einer neuen Regierung nach den Bundestagswahlen im September 2017 haben eindringlich den fast kafkaesken Komplexitätsgrad der aktuellen deutschen Politik gezeigt:

- Die Anzahl der im Bundestag vertretenen Parteien hat sich mittlerweile auf sechs erhöht, die Anzahl der Abgeordneten nach der letzten Wahl gar auf rekordverdächtige 709. Sie liegt damit um 18 % über der regulären Mindestzahl und nähert sich der Abgeordnetenanzahl des Europa-Parlaments, wo derzeit 751 Abgeordnete ihren Dienst versehen.
- Selbst unwichtige Probleme werden mit einem maximal möglichen Aufwand behandelt und der Blick auf das Ganze – in diesem Fall auf das Staatsinteresse – scheint nur allzuoft verloren gegangen zu sein. Parteipolitische Gesichtspunkte dominieren sehr häufig die Diskussionen.

²² Effizienz heißt, ein Ziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen. Effektivität heißt, zur Erreichung eines Zieles das Richtige zu tun.

²³ Quelle: Torsten Ermel, „Beamte. Was die Adligen von heute wirklich verdienen“, Tectum, Marburg, 2016, S. 108.

- Die Fähigkeit zu vernünftigen und effektiven Kompromissen geht zunehmend verloren, weil alle politischen Gruppierungen eigene Positionen stets mit maximalem Aufwand unflexibel und starr vertreten.
- Politische Verhandlungen werden folglich immer ineffektiver, Verhandlungsteilnehmer gelangen zunehmend an die Grenzen ihrer psychischen und physischen Belastbarkeit. Dementsprechend schlecht geraten die Verhandlungsergebnisse, die immer mehr den Charakter fauler Kompromisse annehmen.

2.1.2 Strukturprobleme

2.1.2.1 Subsidiaritäten

Die Subsidiarität von politischen Entscheidungsprozessen ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Stabilität von Demokratien. Das bedeutet, dass Entscheidungen in politischen Hierarchien so weit wie möglich unten gefällt werden sollten. Das heißt aber nicht, dass grundsätzlich alle Entscheidungen auf der untersten Ebene gefällt werden sollten. Wo sie letztendlich anzusiedeln sind, muss in jedem Einzelfall situationsbedingt entschieden werden. Es kommt hierbei immer auf das richtige Maß an. Diese Maxime gilt sowohl für die EU als auch für Deutschland. Betrachten wir das deutsche politische Umfeld, ist diese Forderung grundsätzlich recht gut erfüllt. Von der Kommunal- bis hinauf zur Bundesebene sind die politischen Entscheidungsprozesse gut zugeordnet und organisiert. Aber natürlich ist auch hier nicht alles perfekt.

2.1.2.2 Anzahl der Länder

Die föderale Struktur mit 16 Bundesländern ist keineswegs optimal und zudem sehr kostenträchtig. Hier schlummern beachtliche Kostensenkungspotenziale, sollte es gelingen, die Anzahl der Länder zu reduzieren und vielleicht sogar unnötige föderale Aufgaben auf Bundesebene zu heben. Dazu seien folgende Überlegungen gegeben:

- Es macht überhaupt keinen Sinn, einen Stadtstaat wie Bremen nicht in das Land Niedersachsen zu integrieren. Bremen hat bei vielen Kennzahlen die schlechtesten Werte in der Bundesrepublik. Dazu gehören zum Beispiel die mit 38.129,- € (2015) höchste Pro-Kopf-Verschuldung unter allen Bundesländern²⁴, regelmäßig die bundesweit schlechtesten PISA²⁵-Ergebnisse (siehe auch Abb. 64 auf Seite 226). Bei insgesamt ca. 652.000 Einwohnern ist es eigentlich überhaupt nicht gerechtfertigt, eine aufwändige Landesverwaltung zu unterhalten.
- Ähnliches gilt für das kleine Saarland mit ca. 998 000 Einwohnern (2015). Trotz erheblicher Vorbehalte auf beiden Seiten sollte es möglich sein, das Saarland und Rheinland-Pfalz zusammenzuführen.

²⁴ Quelle: <http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-land-bremen.html>

²⁵ „PISA“ = „Programme for International Student Assessment“. PISA-Untersuchungen werden in regelmäßigen Abständen von der OECD durchgeführt. Nähere Einzelheiten dazu werden auf den Seiten 223ff. gegeben.

- Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben mentalitätsmäßig so ähnliche Bevölkerungen, dass auch hier eine Zusammenlegung denkbar wäre.
- Gleiches gilt für Brandenburg und Berlin, obwohl eine Volksabstimmung im Jahre 1996 eine Zusammenlegung abgelehnt hat. Aber was 1952 in Baden-Württemberg möglich war²⁶, sollte bei gutem Willen auch hier zu erzielen sein. Es kommt auch darauf an, wie ein solches Anliegen kommuniziert wird.
- Im Extremfall ist es vorstellbar, die Anzahl der deutschen Bundesländer auf bis zu sieben zu reduzieren.

Darüber hinaus wäre es dringend erforderlich, zu überprüfen, welche Landesaufgaben zusätzlich auf Bundesebene gehoben werden könnten. Wie auf Seite 226 noch ausführlicher dargelegt wird, hat eine Umfrage des IfD („Institut für Demoskopie Allensbach“) aus dem Jahre 2010 ergeben, dass rund 78 % der Bundesbürger sich ein bundeseinheitliches Bildungssystem wünschen²⁷. Auf Seite 222 wird ausführlicher beschrieben, welche unnötigen Schwierigkeiten auf unser föderales Bildungssystem zurückzuführen sind. Es ist anzunehmen, dass auch andere Bereiche bundeseinheitlich organisiert werden könnten. Wir haben ja bereits eine Bundespolizei, eine Bundeswehr und einen Bundeszoll. Da kann man durchaus hinterfragen, ob überhaupt noch eine Länderpolizei erforderlich ist. Hier wie auch beim Verfassungsschutz wären durch eine vollständig bundesweite Struktur erhebliche Synergie- und Effizienzpotenziale zu heben.

2.1.2.3 Direkte oder repräsentative Demokratie

Es gibt immer wieder Forderungen, die jetzige repräsentative deutsche Demokratie durch direkte Demokratieelemente wie Volksbefragungen nach Schweizer Vorbild, zu ergänzen. Diese Forderungen umzusetzen, wäre aus meiner Sicht allerdings problematisch. Deshalb soll nachfolgend etwas tiefer darauf eingegangen werden:

Das Idealbild einer direkten Demokratie ist die alte griechische Polis, in der ausgesuchte Bürger sich regelmäßig auf dem Marktplatz trafen, um ihre politischen Angelegenheiten zu diskutieren und zu entscheiden. Manch einer würde auch heute gerne diese Demokratievariante praktizieren, geleitet von der Überzeugung, dass „das Volk regieren müsse“. Das ist aber nur unter bestimmten Bedingungen praktikabel, denn für eine direkte Demokratie muss die entsprechende politische Einheit ausreichend klein sein. In der Blütezeit des antiken Griechenlands, so zwischen 500 und 400 v. Chr., gab es dort zwischen 700 und 800 Poleis²⁸ mit jeweils ca. 2000 bis 4000 Einwohnern. Insgesamt sind im gesamten griechischen Einflussbereich ca. 1500 Poleis gegründet worden. Da waren die politischen Probleme noch überschaubar.

²⁶ 1952 wurden die drei ehemaligen Bundesländer Baden, Württemberg-Hohenzollern und Württemberg-Baden per Volksabstimmung zum Bundesland „Baden-Württemberg“ zusammengefügt.

²⁷ Quelle: Stern-Online vom 31.3.2010; <http://www.stern.de/panorama/gesellschaft/allensbach-umfrage-deutsche-wuenschen-einheitliches-bildungssystem-3565462.html>

²⁸ Quelle: <https://de.wikipedia.org/wiki/Polis> und <https://www.gutefrage.net/frage/wie-viele-polis-hatte-griechenland-ungefaer-gehabt>

bar. Dafür war man auch mal bereit, für seine Polis in den Krieg zu ziehen. Diese Stadtstaaten haben seinerzeit sehr häufig Kriege untereinander geführt.

Das bedeutet, dass mit zunehmender Größe einer demokratischen Einheit auch die durchgängige Handhabung einer direkten Demokratie schwieriger wird. Oskar Negt sagt dazu sehr treffend: „Direkte Demokratie funktioniert nur bei der richtigen Gefäßgröße.“²⁹ Klarer kann man es nicht ausdrücken

Vor diesem Hintergrund ist es realitätsfremd, auf Bundesebene oder sogar auf europäischer Ebene eine direkte Demokratie zu fordern. Werfen wir einen Blick auf Abb. 7:

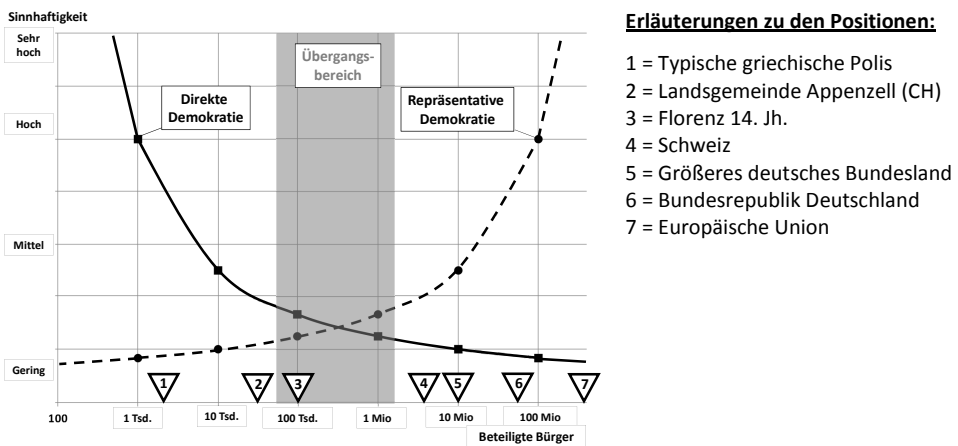


Abb. 7: Wirkungsbereiche von direkter und repräsentativer Demokratie³⁰

Ab einer bestimmten Einwohnerzahl kann nur noch eine repräsentative Demokratie funktionieren mit der Maßgabe, dass die gewählten Repräsentanten bei Fehlleistungen mit der nächsten Wahl abgewählt werden können. Der mögliche Übergangsbereich von direkt auf repräsentativ ist in Abb. 7 grau markiert. Schauen wir uns einige praktische Beispiele an:

- Auch die italienischen Stadtstaaten des Mittelalters, wie zum Beispiel Genua, Amalfi, Pisa, Florenz und Venedig haben in der Renaissance eine relativ direkte Demokratie praktiziert, jedoch nicht mehr in dem Ausmaß wie bei den griechischen Poleis. Auch hier gab es untereinander mitunter heftige kriegerische Auseinandersetzungen.
- In der Schweiz, deren Politik auch heute mitunter von relativ vielen direkten Demokratieelementen geprägt ist, wird diese in einigen Kantonen immer noch sehr konsequent in ihrer Urform gepflegt, zum Beispiel in den Landsgemeinden Glarus mit rund 40.000 und Appenzell mit rund 16.000 Einwohnern. Dort diskutieren alle stimmberechtigten Bürger einmal pro Jahr auf dem Marktplatz ausgewählte po-

29 Quelle: Oskar Negt, „Kant und Marx, ein Epochengespräch“

30 Quelle: Eigene Darstellung

litische Fragen und stimmen darüber per Handzeichen ab. In Zürich mit seinen ca. 2 Millionen Einwohnern ist so etwas nicht mehr möglich. Allerdings wird auch in Glarus und Appenzell überwiegend eine repräsentative Demokratie praktiziert, da nur über ausgewählte Fragen auf den Marktplätzen abgestimmt werden kann. So gesehen haben diese Veranstaltungen auch einen etwas folkloristischen Charakter. Auch die Schweiz ist in ihrer Gesamtheit zweifelsohne eine repräsentative Demokratie, allerdings „garniert“ mit vergleichsweise vielen direktdemokratischen Elementen.



Abb. 8: Abstimmung auf dem Marktplatz der Landsgemeinde Appenzell (CH)³¹

Es gibt heute wohl kein Land der Welt, das seine Bürger so häufig über politische Fragen abstimmen lässt wie die Schweiz. Das hat zwei wichtige Aspekte:

1. Alle Schweizer Bürger sind außergewöhnlich gut über politische Fragestellungen informiert, da sie sich permanent mit den Gegenständen der Abstimmungen auseinandersetzen müssen. Das ist insgesamt sehr gut für die notwendige politische Expertise der Wähler.
2. Als Deutscher kann man mitunter neidisch werden, wenn man so manche vernünftige politische Entscheidung der Schweiz sieht. Es gibt aber auch die andere Seite, in der Volkes Wille gegen das Staatinteresse steht und die Zuverlässigkeit der Politik damit in Misskredit gerät. Beispielhaft seien genannt:

³¹ Quelle: Dr. Jürg Lindecker, Zürich,

- Der Lärmkonflikt um den Züricher Flughafen, der seit über 32 Jahren einer Lösung harrt und seit dem Jahr 2000 auf höchster politischer Ebene erfolglos behandelt wird³². Kein Lösungsvorschlag konnte bislang umgesetzt werden, da die verschiedenen Interessengruppen alles blockieren konnten. Eine ausführliche Chronologie der bisherigen Lösungsversuche wird zum Beispiel in der NZZ (*Neue Zürcher Zeitung*) vom 28. Januar 2012 gegeben³³.
- Die Volksabstimmung 2014 „Gegen Masseneinwanderung“. Damit wurde dem Schweizer Bundesrat auferlegt, bis 2017 ein Gesetz zur Begrenzung der Zuwanderung in die Schweiz zu verabschieden. Bei ca. 23,3 % (2014) Ausländeranteil an der Schweizer Bevölkerung³⁴ ist dieses Abstimmungsergebnis absolut nachvollziehbar. Es steht aber in Konflikt mit einer der vier europäischen „Grundfreiheiten“, der Personenfreizügigkeit. Es ist nicht ausgeschlossen, dass damit eine Reihe wichtiger Vereinbarungen zwischen der EU und der Schweiz annulliert werden müssen. Darum hat die Berner Zentralregierung jetzt beschlossen, die Umsetzung dieser Initiative auf 2019 zu verschieben³⁵.

Wie diese willkürlich ausgesuchten Beispiele belegen, stößt eine Gestaltung der Politik unter dem Einfluss von Volksbefragungen mit zunehmender Einwohnerzahl an ihre Grenzen. Herfried Münkler sagt dazu: „Die Addition von Volksentscheidungsergebnissen muss nicht unbedingt zu klugen politischen Entscheidungen führen“.³⁶

In Bezug auf Deutschland bedeutet das, dass wir sehr gut beraten sind, auf politischer Ebene oberhalb der Kommunen das Instrument der Volksbefragung sehr behutsam einzusetzen. Auf Bundes- oder gar Europaebene macht es sehr wenig bis gar keinen Sinn. Bei allen Volksbefragungen in europäischen Ländern der jüngeren Zeit ist gut zu sehen, wie Populisten die Meinungsbildung dominieren und so objektiv falsche Ergebnisse hervorbringen. Genannt seien

- die Brexit³⁷-Entscheidung Großbritanniens im Juli 2016, die mit sehr vielen populistisch geprägten Falschaussagen – sprich „Lügen“ – erzielt wurde
- manche Volksbefragung der Schweiz, die durch stark populistische Thesen des Politikers Christoph Blocher beeinflusst worden ist, wie zum Beispiel das knappe Nein 1992 zum geplanten EWR-Beitritt der Schweiz
- die Volksbefragungen 2005 in Frankreich und Irland gegen die EU-Verfassung.

32 Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Flugl%C3%A4rmstreit_zwischen_der_Schweiz_und_Deutschland

33 Siehe auch: <http://www.nzz.ch/ein-vierteljahrhundert-im-fluglaerm-clinch-mit-deutschland-1.14627976>

34 Quelle: http://www.huffingtonpost.de/2014/02/09/anteil-auslaender-eu_n_4755476.html

35 Quelle: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/schweiz-zuwanderung-soll-erst-ab-2019-begrenzt-werden-a-1080772.html>

36 Quelle: Heribert Münkler in einer „Phoenix“-Gesprächsrunde am 10.2.2017, 20:30 bis 23:00 Uhr

37 „Brexit“ ist die Kurzbezeichnung für „British Exit“.

2.1.3 Besonderheiten der deutschen Legislative

2.1.3.1 Hochaktive Gesetzgebungsmaschinerie

Die deutsche Legislative ist wohl eine der fleißigsten in Europa und vielleicht sogar in der Welt. Dazu gibt es eine Fülle von Zahlen, die aber leider in den wenigsten Fällen verlässlich belegt sind. Darum werden nachfolgend dazu nur einige Angaben herangezogen, die die Größenordnungen aufzeigen, mit denen wir es zu tun haben:

- 2005 galten in Deutschland 2.197 Bundesgesetze mit 46.777 Einzelvorschriften und 3.131 Verordnungen mit 39.197 Einzelvorschriften. Hinzu kamen Landesgesetze und Regelungen der EU. Insgesamt wird die Zahl der bindenden Einzelvorschriften in Deutschland 2005 auf rund 150.000 geschätzt³⁸.
- An allen Gesetzen der Welt hat Deutschland einen Anteil von 16,5 % und ist damit unangefochtener Spitzenreiter weltweit³⁹.

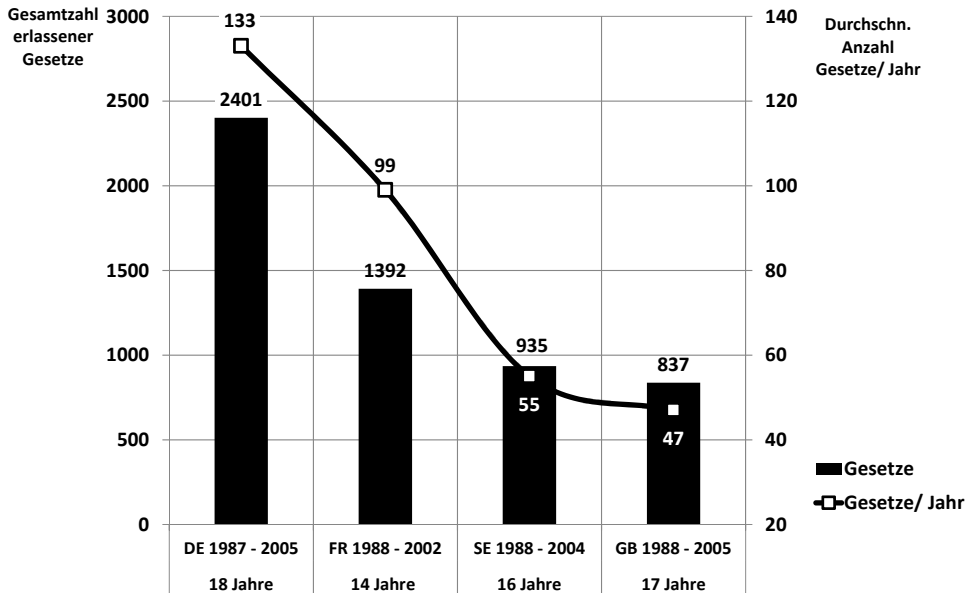


Abb. 9: Anzahl erlassener Gesetze in vier ausgesuchten europäischen Ländern⁴⁰

Abb. 9 zeigt das Ergebnis einer bereits 2007 veröffentlichten Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung über die Gesetzgebungsaktivitäten von vier ausgesuchten europäischen Nationen. Es sind sowohl die insgesamt erlassenen Gesetze in den betrachteten Zeit-

³⁸ Quelle: „Wir haben einfach zu viele Gesetze“; Interview mit Rechtsprofessor Ulrich Karpen in *Die Welt* vom 9.5.2005

³⁹ Quelle: www.promobil.de/forum/threads/33525-Gesetze-Gesetze-und-noch-mehr-Gesetze

⁴⁰ Quelle: W. Jann, K. Wegrich, J. Tiessen, „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – Wo steht Deutschland? Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin, 2007

räumen als auch die sich daraus ergebenden durchschnittlichen Gesetzeserlasse pro Jahr ausgewiesen, da die betrachteten Zeiträume nicht deckungsgleich sind. Die außergewöhnlich hohen gesetzgeberischen Aktivitäten Deutschlands treten hier klar zutage. Dazu seien noch diese zwei Anmerkungen gegeben:

- In den älteren etablierten Demokratien, wie zum Beispiel in Großbritannien oder Frankreich, werden auch mehr Gesetze annulliert als in Deutschland, sodass die Anzahl der gültigen deutschen Gesetze hier gegenüber den anderen betrachteten Nationen noch stetig zunimmt.
- Im angelsächsischen Rechtssystem ist die Bedeutung von Gesetzen grundsätzlich geringer als bei uns, da die dortige Rechtsprechung sehr stark auf gefällten Gerichtsurteilen basiert. Das ist das sog. „case law“. Auch darum gibt es dort eine deutlich geringere gesetzgeberische Aktivität als in Deutschland.

Hinter der herausragenden deutschen Gesetzgebungsintensität stehen zum einen der allseits bekannte deutsche Hang zur Perfektionierung und zum anderen auch die Tendenz sehr vieler Politiker, jede noch so kleine Fehlentwicklung in unserer Gesellschaft gesetzlich regeln zu wollen. Dieser Hang führt zu teilweise absurden Ergebnissen:

Die deutschen Arbeitsschutzgesetze, Arbeitsstättenverordnungen, Brandschutzgesetze, Bauverordnungen, Sozialgesetze, Datenschutzgesetze und die Steuergesetzgebung sprechen eine beredte Sprache (weitere Einzelheiten hierzu werden auf den Seiten 40ff. gegeben). Die Spitze war der im Bundestagswahlkampf 2013 von der Partei „Die Grünen“ vorgeschlagene wöchentliche Veganer Tag („Veggie Day“)⁴¹, der gesetzlich geregelt werden sollte. Diese Gesetzgebungsintensität führt dann auch immer wieder dazu, dass neu beschlossene Gesetze kurz nach ihrem Erlass bereits vor einem Gericht landen, weil sie mit irgendwelchen anderen Gesetzen kollidieren. Es scheint, dass selbst der Gesetzgeber hier schon einmal den Überblick verliert.

Beschleunigend wirkt hier zudem, dass sich der Gesetzgeber zunehmend von den Medien treiben lässt, wenn er ein in der Öffentlichkeit virulentes Problem nicht sofort aufnimmt. Hier sei beispielhaft die Affäre um den sog. „Florida-Rolf“ aus dem Jahre 2003 genannt⁴².

41 Quelle: Zum Beispiel Wikipedia; <https://de.wikipedia.org/wiki/VeggieDay>

42 In der Affäre um „Florida Rolf“ hat sich Folgendes ereignet: In der nachrichtenarmen Zeit des sehr heißen Sommers 2013 hat die Bildzeitung in Florida einen deutschen Sozialhilfeempfänger entdeckt und in den fünf Folgemonaten diesem „Florida Rolf“ genannten Mann insgesamt 17 reißerisch aufgemachte Titelseiten gewidmet. Sie skandalisierten mit allen verfügbaren Mitteln, dass an diesen „Sozialschmarotzer“ eine deutsche Sozialhilfe ausgezahlt wurde. Im Laufe der Kampagne wurde dieser „Skandal“ von anderen Medien und Fernsehmagazinen dankbar und intensiv aufgenommen. Er entwickelte sich zu einem Topthema in der deutschen Öffentlichkeit. In einer Zeit, in der Deutschland der „kranke Mann Europas“ war und in der die rot-grüne Koalitionsregierung sich auch wegen der außergewöhnlich hohen Arbeitslosigkeit in einem Umfragetief befand, wollte sie Handlungsfähigkeit demonstrieren und hat innerhalb weniger Wochen den entsprechenden Paragraphen des Bundessozialgesetzes so geändert, dass derartige Sozialhilfezahlungen im Ausland nicht mehr möglich waren. 959 Deutsche waren insgesamt davon betroffen. Viele davon sind nach Deutschland zurückgezogen. Später durchgeführte Analysen haben ergeben, dass nach dieser Gesetzesänderung der Block der Sozialhilfeleistungen für diesen Personenkreis teurer war als vorher.

2.1.3.2 Gravierende Überregulierung

Es ist unbestritten, dass eine Gesellschaft ohne Gesetze und Vorschriften nicht funktionieren kann. Es geht aber um das richtige Maß. Und hier haben wir in Deutschland ein Problem, das auch noch stetig an Bedeutung gewinnt: Die Bundesrepublik leidet unter einer zunehmenden Regulierungsdichte, die mittlerweile zu einer massiven Überregulierung geführt hat. Dieser Zustand hat sich in der bundesrepublikanischen Nachkriegsgeschichte zwar schleichend, aber kontinuierlich entwickelt. Er liegt zunehmend wie Mehltau auf unserer gesamten Gesellschaft, insbesondere auf unserer Wirtschaft. Physiker würden hier von einer starken „Entropieerhöhung“⁴³ sprechen. Herfried Münkler sagt dazu sehr treffend: *„Die normative Überfrachtung von demokratischen Entscheidungsprozessen führt in die Blockade“*⁴⁴.

Auf Anfrage hat das Statistische Bundesamt der FAZ bestätigt, dass die deutsche Wirtschaft durch die Bundesgesetzgebung jährlich mehr als 45 Mrd. € an Kosten zu tragen hat⁴⁵. Es wird schon als Erfolg gefeiert, dass sich diese Belastung seit 2012 nicht mehr erhöht hat. Von der vor 10 Jahren beschlossenen Offensive der Bundesregierung, die Belastungen der Wirtschaft aus der Bürokratie deutlich zu senken, ist bislang jedoch noch nicht viel zu spüren. Es scheint, dass hier der politische Wille fehlt, zu durchgreifenden Lösungen zu kommen. Clemens Schneider berichtet zudem, dass auch der „Nationale Normenkontrollrat“, der vor nunmehr 11 Jahren gegründet worden ist, um auf Bundesebene einen Bürokratieabbau systematisch zu fördern, bislang wenig erfolgreich war. In dessen Bericht 2016 wird festgestellt, dass im Berichtsjahr der *„durch neue gesetzliche Regelungen verursachte Kostenaufwand sich für die Wirtschaft um 2,15 Mrd. € erhöht hat und dass der dazu erforderliche einmalige ‚Erfüllungsaufwand‘ sogar 4,8 Mrd. € beträgt“*⁴⁶.

2.1.4 Deutschland und Europa

Unter den vielen Handlungsfeldern der deutschen Politik wird hier die Beziehung Deutschlands zu Europa etwas eingehender beleuchtet, da es für dessen strategische Position in der Weltpolitik von herausragender Bedeutung ist und weil auch hier, nach meiner Ansicht, Fehler gemacht werden, die das Zeug in sich haben, den Niedergang Europas weiter zu beflügeln.

Auf der einen Seite hat Deutschland hier – im Zusammenwirken mit Frankreich – einen sehr großen Gestaltungsfreiraum. Der wird von den anderen europäischen Staaten auch erwartet und akzeptiert. Auf der anderen Seite scheint es so, dass es

43 Ursprünglich erfasste die Entropie irreversible Energieverluste in thermischen Systemen. Heute wird der Begriff in vielen Fachgebieten auch außerhalb der Physik zur Erfassung von Verlusten bzw. von Unordnung verwendet.

44 Quelle: Heribert Münkler in einer *Phönix*-Gesprächsrunde am 10.2.2017, 20:30–23:00 Uhr.

45 Quelle: FAZ-Online vom 30.7.2017; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-exklusiv-buerokratie-kostet-die-wirtschaft-jaehrlich-45-milliarden-euro-15129011.html>

46 Quelle: Cornelius Schäfer; „Actions Heir; Hausaufgabe für die nächste Regierung: Entbürokratisierung“;

Deutschland an einer wirklich strategischen Sicht der Dinge mangelt und dass immer wieder kurzfristig wirksame deutsche Eigenbrötlereien eine nachhaltige strategische Weiterentwicklung Europas behindern. Darüber soll nachfolgend gesprochen werden. Da spielt der Hintergrund mit, dass Deutschland gegenwärtig auch sehr stark von diesem europäischen Konstrukt profitiert.

2.1.4.1 Status quo

Gegenwärtig müssen wir leider ständig erstarkende Fliehkräfte beobachten, die den an sich fantastischen Europäischen Einigungsprozess zu zerreißen drohen. Genannt seien zum Beispiel

- Ungarn mit seiner „illiberalen“ Demokratie,
- Polen mit ähnlichen Ansätzen,
- der Brexit, dessen Konsequenzen noch gar nicht zu abzusehen sind,
- die Flüchtlingskrise und
- die Euro-Krise, insbesondere in den europäischen Südstaaten.

Diese Aufstellung ist keineswegs vollständig. Populisten gewinnen in der politischen Diskussion zunehmend die Oberhand. Von ihnen versuchen immer mehr das Zepter zu übernehmen, wie zum Beispiel in Frankreich, Tschechien und Italien, aber auch in Deutschland sind mit der Partei AfD („Alternative für Deutschland“) erste Ansätze zu erkennen. Es wird zunehmend schick, Defekte im Konstrukt Europa zu überhöhen und dabei die große Linie des Europaprojektes aus den Augen zu verlieren. Es scheint kaum noch jemandem klar zu sein, dass es mehrere Generationen dauern muss, ein derartig innovatives und komplexes Projekt, wie die Bildung eines vereinten Europas, nachhaltig zu gestalten und ins Gleichgewicht zu bringen. Es scheint auch nur sehr wenigen Bürgern klar zu sein, dass ein europäischer Einzelstaat in der heutigen, stark globalisierten Welt wenig zu sagen hätte, wenn er sich nicht in einen Verbund wie Europa einbettet. Das gilt insbesondere für Politikfelder wie Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik.

Dabei hat die EU in ihrer bislang 60-jährigen Entwicklungsgeschichte einen Perfektionsgrad erreicht, der den Großteil der Menschheit vor Neid erblassen lassen muss. Europa hat eine Attraktivität erreicht, die weltweit Begehrlichkeiten weckt, wie man es zum Beispiel an den Flüchtlingsströmen sehen kann oder an dem Bestreben anderer umliegender Staaten, Europa beizutreten, wie zum Beispiel bei der Ukraine, Serbien, der Türkei, Georgien usw. Auf der anderen Seite haben sich in diesen 60 Jahren auch Problemzonen herauskristallisiert, die das Projekt Europa zum Einsturz bringen können. Als Beispiele seien genannt:

- die enorm hohen Staatsverschuldungen, vor allem der Mittelmeerstaaten,
- die hohen Arbeitslosigkeitszahlen, die bei der Jugendarbeitslosigkeit insbesondere in Spanien, Italien und Griechenland bis zu 60 % betragen,
- das zunehmende soziale Gefälle, das nicht nur in Deutschland (siehe dazu auch Seiten 246 ff.) kritische Größenordnungen annimmt,
- der zunehmende Populismus in der politischen Diskussion und

- ein zunehmender Nationalismus, wie zum Beispiel in Polen, Ungarn, Tschechien, Österreich und jetzt auch Großbritannien.

In anderen Worten: In immer mehr europäischen Ländern droht die Sicht auf die große Linie des europäischen Entwurfs verloren zu gehen und im zerstörerischen Klein-Klein zu versinken. Wo steht nun Deutschland in dieser Problemlandschaft?

2.1.4.2 Die deutsche Position

Betrachtet man in diesem Umfeld die deutsche Situation, könnte man sich eigentlich beruhigt zurücklehnen:

- Die deutsche Industrie ist durchtrainiert und so hochleistungsfähig, dass sie das Resteuropa mit seinen Produkten und Leistungen praktisch „zuschüttet“. Das Fiskaljahr 2015 wurde mit einem Handelsbilanzüberschuss in Höhe von weltweit 251,9 Mrd. € und gegenüber Europa in Höhe von 129,8 Mrd. € abgeschlossen⁴⁷.
- Die Verschuldung Deutschlands übersteigt im dritten Quartal 2016 mit 69,4 % des BIPs zwar auch die in der Euro-Gruppe vorgegebenen 60 %, ist im Vergleich zu anderen Ländern aber akzeptabel, zumal sich die deutsche Schuldenquote gegenwärtig (2018) weiter im Sinkflug befindet. Die Durchschnittverschuldung innerhalb der Euro-Gruppe liegt gegenwärtig bei 90 %⁴⁸, mit steigender Tendenz.
- Der Haushalt der Bundesregierung weist seit 2015 Jahr für Jahr eine Null-Neuverschuldung aus.
- Die deutsche Arbeitslosenquote liegt im Februar 2018 mit 5,7 % im unteren Bereich aller EU-Mitgliedstaaten⁴⁹.
- Deutschland trägt 2016 mit einem BIP von 3.123,- Mrd. €, das heißt mit 21,14 %, zum europäischen BIP bzw. 29,17 % zum BIP der Eurozone bei und ist damit in der EU auch der wirtschaftlich stärkste Staat sowie seit vielen Jahren auch der stärkste Nettozahler.

Es sieht nicht so aus, dass sich diese starke deutsche Position in den kommenden Jahren verschlechtern wird. Ganz im Gegenteil, es kann durchaus sein, dass das Gewicht Deutschlands in Zukunft noch zunehmen wird. Und damit verbinden sich auch einige beachtliche Probleme.

2.1.4.3 Probleme mit der deutschen Position in Europa

In einem nahezu unmerklichen Prozess hat Deutschland seine wirtschaftliche und politische Position in Europa stetig stärken können und wird heute zunehmend als

⁴⁷ Quellen: DIHK, „Statistiken zum Außenhandel“, <http://www.dihk.de/themenfelder/international/aussenwirtschaftspolitik-recht/umfragen-und-zahlen/statistiken-zum-aussenhandel> und Statista, „Außenhandelsbilanz Deutschland 1991 bis 2015“, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37793/umfrage/exportueberschuss-in-deutschland-seit-1999/>

⁴⁸ Quelle: Statista 2016; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/163692/umfrage/staatsverschuldung-in-der-eu-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/>

⁴⁹ Quelle: Bundesagentur für Arbeit; Presseinfo Nr. 7 v. 28.2.2018; <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2018-07-der-arbeitsmarkt-im-februar-2018>

Hegemon empfunden. Das ist zum Beispiel deutlich bei Bundeskanzlerin Angela Merkel sichtbar, die bis zum Erscheinen des neuen französischen Präsidenten Emmanuel Macron 2017, sehr häufig in der außereuropäischen Welt als eigentliche Führungskraft Europas wahrgenommen wurde. Diese Position war von Deutschland überhaupt nicht so gewollt. Aber nun ist sie da und wird von anderen europäischen Nationen zunehmend mit Misstrauen und sogar Antipathie betrachtet. Es deutet alles darauf hin, dass diese Misstöne sich in den kommenden Jahren noch verstärken werden. Krasser optischer Ausdruck dieser Haltung ist das Hitlerbärtchen für Frau Merkel bei Demonstrationen in einigen anderen europäischen Ländern wie Griechenland, Polen oder Italien und auch der Türkei. Es wird von der deutschen Politik in den kommenden Jahren sehr viel Feingefühl und Umsichtigkeit erforderlich sein, um diese Missklänge zu überwinden.

Nun kann man Deutschland zum Entstehen dieser Situation formal eigentlich gar nicht viel vorwerfen. Außer beim Kampf gegen eine Strafe bei der Verletzung der Euro-Stabilitätskriterien 2003 und 2004 und außer bei der deutschen Flüchtlingspolitik 2015, bei der das Dublin-Abkommen von Deutschland massiv verletzt worden ist, wurden EU-Verträge von Deutschland durchgehend eingehalten. Die gegenwärtig schwierige Situation, zum Beispiel der EU-Mittelmeerstaaten, wurde wesentlich durch deren eigenes Verschulden verursacht. Zu nennen sind:

- Massive Strukturprobleme
- eine exorbitante Disziplinlosigkeit in der Ausgabenpolitik,
- entsprechende Vollzugsdefizite bei der staatlichen Kontrolle und
- im Falle Griechenland sogar vorsätzlich falsche Informationen beim Eintritt in den Euro-Raum.

Alle diese Probleme werden natürlich potenziert durch einen grundsätzlichen Konstruktionsfehler der Euro-Währung, die von gegenwärtig 19 voneinander unabhängigen Volkswirtschaften getragen wird und somit auf lange Sicht sehr unterschiedlich leistungsfähige Wirtschaftsräume zu verkraften hat. Das kann nicht funktionieren. Zu einer einheitlichen Währung gehört auch eine einheitliche Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die ist aber unter den jetzt gegebenen Umständen nicht zu erwarten. So schwebt über dem Euro-Raum stets das Damoklesschwert, dass er irgendwann an seinen eigenen Problemen implodieren wird. Bei der großen Verschiedenartigkeit der beteiligten Volkswirtschaften fehlt das Regulativ der Vor-Euro-Zeit, jederzeit Wechselkurse anpassen zu können und somit Ungleichgewichte in den Leistungen der einzelnen Partnerstaaten ausgleichen zu können. Dieser gravierende Defekt muss zu weiterwachsenden Unwuchten führen. Diese werden sehr wahrscheinlich in Zukunft zu zunehmenden sozialen Spannungen führen, wie man zurzeit sehr gut in den Mittelmeerstaaten, zum Beispiel mit ihren unverantwortlich hohen Jugendarbeitslosigkeitszahlen, sehen kann. Es hat auch den Anschein, dass das gegenwärtig eingesetzte Instrumentarium der Europäischen Zentralbank zur Stabilisierung des Euros, das im Wesentlichen aus Geldvermehrung besteht, das Ziel der Geldwertstabilität und einer Minimalinflation nur kurz- bis mittelfristig lösen kann. Strategisch reichen diese Maßnahmen aber keineswegs aus, die Eurozone langfristig in ein Gleichgewicht zu

bringen und insgesamt in ein umfassendes und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu führen.

Und hier sind wir an einer Stelle, an der Deutschlands Handeln doch durch einen sehr hohen Eigennutz geprägt ist und wo es langfristig viele Euro-Staaten gegen sich aufbringen wird: Deutschland läuft Gefahr, dass alte, geschichtlich bedingte Vorurteile und Ängste wieder aufgewärmt werden. Im Einzelnen geht es hierbei um

- eine einheitliche Wirtschaftspolitik im Euro-Raum
- Deutschlands Handelsbilanzüberschüsse und
- Deutschlands Zinsgewinne.

2.1.4.3.1 Eine einheitliche Wirtschaftspolitik für den Euro-Raum

Das ist eigentlich der einzig gangbare Weg, den Euro-Raum nachhaltig funktionsfähig zu gestalten. Das kann aber unter den jetzt gegebenen Bedingungen keine Lösung für Deutschland sein, da diese mit Sicherheit in eine Transferunion münden würde, die erhebliche Mittel aus Deutschland abfließen lassen und vielleicht den notwendigen Umstrukturierungsdruck von den notleidenden Volkswirtschaften nehmen würde, wie zum Beispiel bei Griechenland, Italien und Spanien. Eine angemessene einheitliche Wirtschaftspolitik bedürfte einer langen Vorbereitung und sicherlich auch einer schrittweisen, langsamen Einführung. Das bedeutet, dass dieser Ansatz, wenn überhaupt, nur mittel- bis langfristig umsetzbar wäre. Er wird seit Neuestem auch sehr engagiert von dem 2017 neu gewählten französischen Präsidenten Emmanuel Macron verfolgt, der allerdings auch an eine europäische Transferunion denkt. Da die deutsche Politik gegen Ende 2017 wegen der zähflüssigen Regierungsverhandlungen nur beschränkt aktionsfähig ist, werden hierzu mit Sicherheit noch 2018 einige Initiativen eingeleitet werden. Es ist zu hoffen, dass eine einheitliche Wirtschaftspolitik für den Euro-Raum mittelfristig zustande kommen wird und dass vorher die damit verbundenen Hürden auch einvernehmlich beseitigt werden können.

Leider ist es aber so, dass die Zeit drängt und es hier auch Bereiche gibt, die es Deutschland erlauben würden, relativ kurzfristig zu einer Unterstützung und Gesundung der schwachen Volkswirtschaften beizutragen. Im Einzelnen sind das

- Deutschlands Handelsbilanzüberschuss, zusätzlich befeuert durch einen äußerst günstigen Euro-Wechselkurs, und
- gewaltige Zinsersparnisse bei der Staatsverschuldung.

2.1.4.3.2 Deutschlands Handelsbilanzüberschüsse

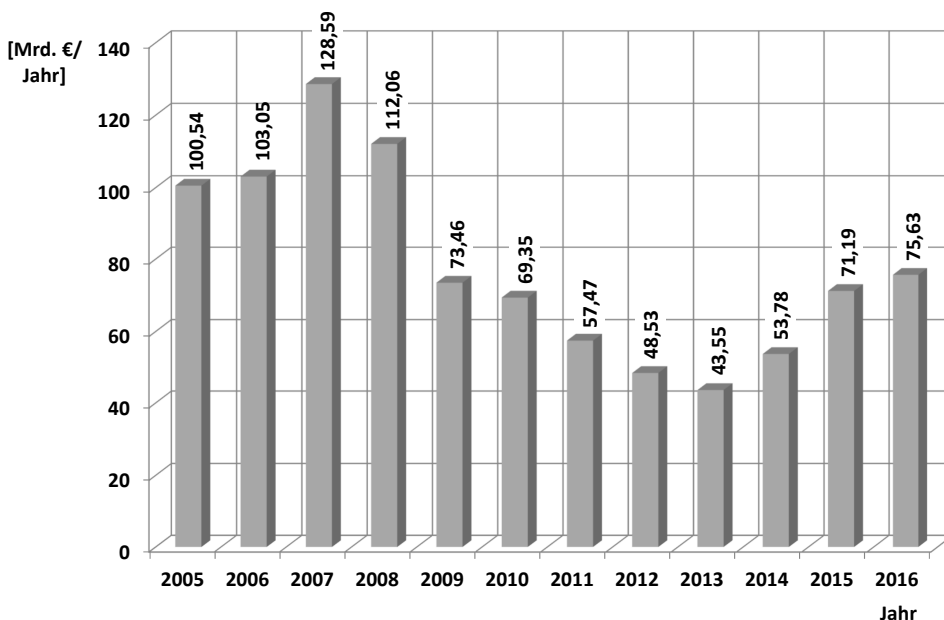


Abb. 10: Handelsbilanzüberschüsse Deutschlands gegenüber allen EU-Staaten 2005 bis 2016⁵⁰

Abb. 10 zeigt, dass Deutschlands Handelsbilanzüberschüsse gegenüber Europa seit Jahren atemberaubend hoch sind. Weiter oben, auf Seite 26, wurde schon gesagt, dass Deutschland viele europäische Länder mit seinen Produkten praktisch „zuschüttet“. Der positive Aspekt dabei ist, dass diese Zahlen ein Resultat der sicherlich starken Leistungsfähigkeit der deutschen Industrie sind. Negativ ist aber der Tatbestand, dass Deutschland mit jedem Handelsbilanzüberschuss auch gegenüber dem Ausland einen finanziellen Überschuss erzielt, der dann in Form von Krediten und Investitionen ins Ausland fließt. Marcel Fratzscher berichtet, dass *„deutsche Bürger und Unternehmen in den vergangenen 20 Jahren riesige Verluste gemacht und große Teile ihres Sparvermögens und ihrer Auslandsinvestitionen verloren haben“*⁵¹. David Landes untermauert diese Aussage mit Daten aus den 1990er Jahren, denen zufolge die „Kapitalproduktivität“, das heißt die Effizienz der Kapitalanlagen, in Deutschland und auch in Japan nur zwei Drittel des entsprechenden US-Niveaus erreicht⁵². Andersherum betrachtet bedeutet das, dass Leistungen der deutschen Wirtschaft in diesem Wert praktisch ver-

50 Quelle: Erstellt aus Daten des Statistischen Bundesamtes „Außenhandel, Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland“; https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Aussenhandel/Handelspartner/Tabellen/RangfolgeHandelspartner.pdf?__blob=publicationFile

51 Quelle: Fratzscher, S. 89

52 Quelle: David Landes. „Wohlstand und Armut der Nationen“, 1999, S. 466

schenkt werden. In jedem Fall ist es volkswirtschaftlich unsinnig, ständig Handelsbilanzüberschüsse erzielen zu wollen. Es ist unbestritten, dass Handelsbilanzen mittelfristig ausgeglichen sein müssen. Im Fall Deutschlands haben die Überschüsse mittlerweile aber eine Größenordnung erreicht, die sowohl der Europäischen Kommission als auch der OECD Kopfzerbrechen bereitet. Die Entwicklung der deutschen Handelsbilanzen 1992–2015 gegenüber der Welt wird in Abb. 11 gezeigt.

Zusätzlich wird auch noch ein Teil der deutschen Exporterfolge durch den sehr günstigen Euro-Wechselkurs gegenüber anderen Währungen befeuert. Er ist 2018 so günstig, dass Deutschland seine Leistungen weltweit stets zu sehr attraktiven Preisen anbieten kann. So ist auch dieser Wechselkurs ein Element, das Deutschland von Europa – hier insbesondere vom Euro-Raum – profitieren lässt. Wir können mit Sicherheit annehmen, dass der deutsche Exportüberschuss deutlich geringer wäre, hätten wir noch die D-Mark.

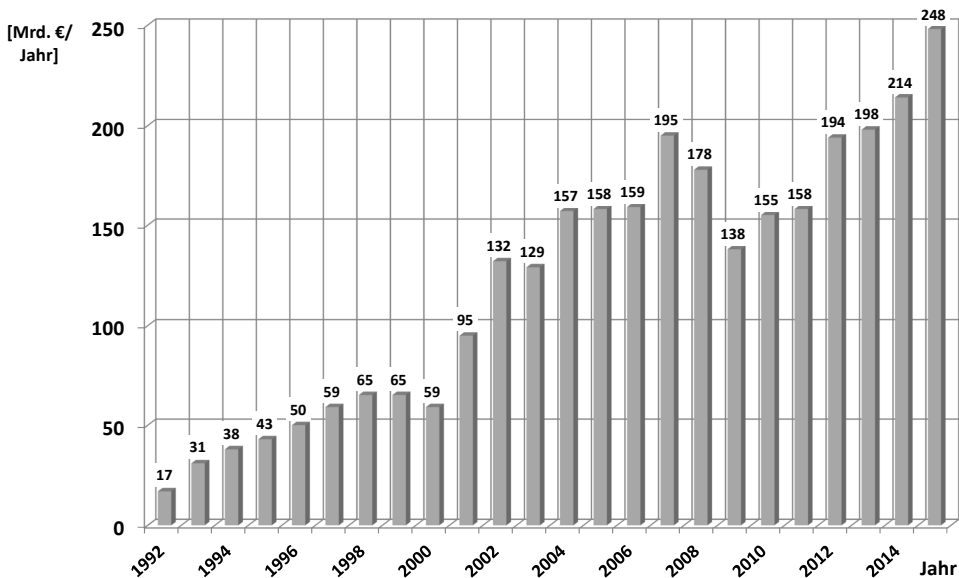


Abb. 11: Entwicklung der deutschen Außenhandelsbilanzen mit der Welt 1992 bis 2015⁵³

Deutschland ist sehr gut beraten, seine Überschüsse zu reduzieren und vielleicht sogar über einige Jahre Negativsalden einzufahren. Und das muss nicht über eine Reduzierung der Exporte bewerkstelligt werden. Die dürfen sogar weiter steigen. Eine gezielte Erhöhung der Importe würde es genauso tun, das heißt, Deutschland müsste entsprechend mehr im Ausland beschaffen.

53 Quelle: Erstellt mit Daten aus: Bundeszentrale für politische Bildung 2016; www.bpb, 2016; Quelle: Statistisches Bundesamt: „Außenhandel“

Dieser Aspekt ist in der Tat sehr bedeutsam für eine nachhaltige Gesundung der schwachen europäischen Volkswirtschaften. Es würde sicher als ein Akt besonderer europäischer Solidarität wahrgenommen werden, wenn Deutschland gezielt zusätzliche Produkte und Leistungen für seine starken Wirtschaftsbereiche wie Fahrzeugbau, Maschinenbau, Elektrotechnik, Chemie und auch ITK („Informations- und Telekommunikationstechnik“) aus diesen notleidenden europäischen Staaten beziehen würde. Damit wären zudem folgende weitergehenden Effekte zu erzielen:

- In diesen Ländern muss in entsprechende Zulieferbetriebe investiert werden, wie es gegen Ende der achtziger Jahre in Spanien und Portugal und zu Beginn der 2000er Jahre in den neu hinzugekommenen östlichen Ländern der EU geschehen ist. Dazu wären dann auch staatliche und europäische Förderprogramme erforderlich, die mit Sicherheit zum Beispiel in den europäischen Infrastrukturprogrammen verankert werden könnten.
- Die investierende deutsche Industrie könnte weiterhin Kostensenkungen generieren, die sie auf dem Weltmarkt noch wettbewerbsfähiger machen würden.
- In den von den Investitionen betroffenen Regionen würde Wohlstand generiert, der wieder zu stärkeren Märkten für deutsche Produkte führen würde.
- Handelsbilanzen und Steuereinnahmen der betroffenen Staaten würden sich positiv entwickeln und zu einer Gesundung dieser Wirtschaftsräume beitragen.

Natürlich gibt es, wie immer in solchen Fällen, auch Schattenseiten. Nicht umsonst sind Beschaffung und Industrialisierungsprogramme in Ländern, wie beispielsweise Griechenland, Süditalien oder Bulgarien, aus einer Reihe von mitunter triftigen Gründen bislang noch nicht zustande gekommen, wie zum Beispiel

- eine schlechte bis katastrophale Verwaltung, wie insbesondere in Griechenland und mafiöse Wirtschaftsstrukturen, wie in Süditalien und Bulgarien, verbunden mit hohen Korruptionsgraden (siehe dazu auch Abb. 79 auf Seite 303)
- Rechtsunsicherheit durch schlechte Gesetze, Vollzugsdefizite bei Verwaltung und Jurisdiktion sowie Korruption.
- Qualifikationsprobleme bei Arbeitskräften, die die Verlagerungsmöglichkeiten, insbesondere von anspruchsvollen Leistungen, deutlich einschränken.
- Kostenprobleme die dann wieder durch die anderen hier genannten Probleme generiert werden. Da werden dann zum Beispiel Fragen zu prüfen sein, ob man ITK-Dienstleistungen nach Griechenland oder vielleicht besser gleich nach Indien auslagern soll.
- Nicht unerhebliche Arbeitsplatzverluste in Deutschland. Diese würden sicher zu großen Widerständen bei Politik und Gewerkschaften führen, wie es in den 1990er und frühen 2000er Jahren schon einmal der Fall war, als Arbeitsplätze von Automobilzulieferern massiv in den Mittelmeerraum und in die neuen östlichen EU-Mitgliedsstaaten verlagert worden sind. Dieses Problem kann mittelfristig nur durch entsprechende Strukturanpassungen gelöst werden, wie es in den frühen 2000er Jahren in Deutschland auch der Fall war. Es besteht zudem die Möglichkeit, durch eine zielgerichtete Planung den allmählich kritischen Fachkräftemangel

gel in Deutschland, vor allem im gewerblichen Bereich, mit derartigen Maßnahmen etwas zu entschärfen.

2.1.4.3.3 Deutschlands Zinsgewinne

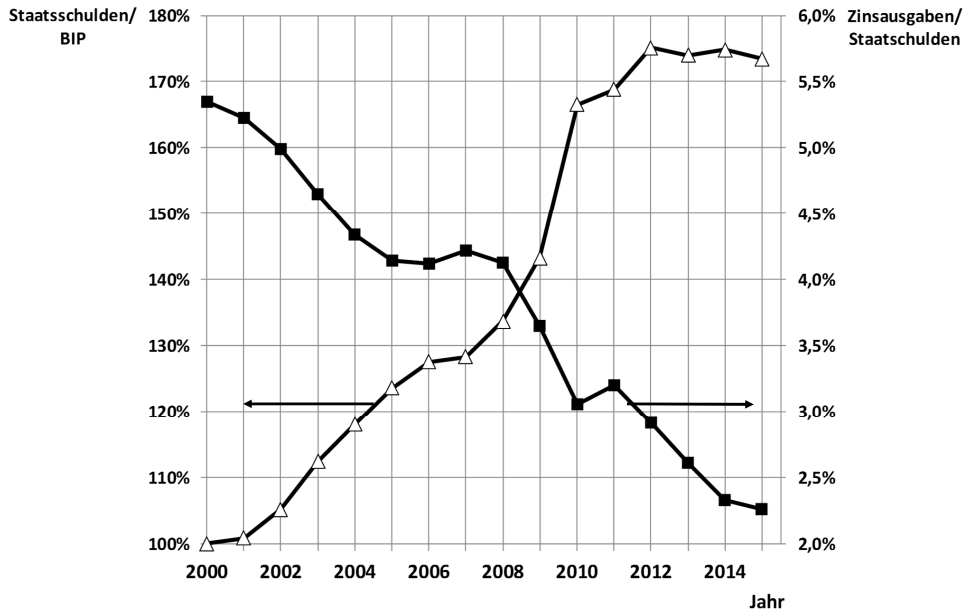


Abb. 12: Entwicklung der deutschen Staatsschulden und Schuldzinsen 2000 bis 2015⁵⁴

In den vergangenen Jahren hat sich das Zinsniveau im Euro-Raum praktisch gegen Null entwickelt. Der deutsche Staatshaushalt profitiert davon ganz erheblich, wie in Abb. 12 gezeigt wird. Die Zinsen auf die deutschen Staatsschulden sind von 5,35 % im Jahre 2000 auf 2,26 % im Jahre 2015 gesunken bei gleichzeitiger Steigerung der Staatsschulden um nominell 73 %. Legt man die Zinsen des Jahres 2000 auf die Schulden 2015 in Höhe von 2.152,94 Mrd. €/Jahr an, würde sich für den deutschen Staat eine Zinsbelastung in Höhe von 115,18 Mrd. €/Jahr ergeben. Tatsächlich wurden aber nur 48,55 Mrd. €/Jahr gezahlt. Das entspricht für 2015 einer Ersparnis von 66,63 Mrd. €. Mittlerweile werden auf deutsche Staatsschulden überhaupt keine Zinsen mehr bezahlt. 2016 trat sogar der Fall ein, dass auf zehnjährige deutsche Staatsanleihen Strafzinsen in Höhe von 3 % zu zahlen waren. Für einen Finanzminister sind das paradiesische Zustände. Nur diese Ersparnis erlaubt es dem deutschen Finanzminister, seit 2015 eine jährliche Nullverschuldung auszuweisen und die deutsche Gesamtverschuldung zu reduzieren. An sich ist das ein sehr erfreuliches Ergebnis. Zieht man aber Zinsen in Höhe von bis zu 6 % in Betracht, die vor allem die notleidenden Süd-

54 Quelle: Eurostat; <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&xpcode=tet00047>

staaten der EU aufbringen müssen, wäre auch das ein durchaus berechtigter Grund, Deutschland Eigensucht und Arroganz vorzuwerfen.

Auch hier wäre es ein Zeichen praktischer europäischer Solidarität, wenn Deutschland bewusst einen Teil dieser Zinsersparnisse zur Unterstützung der notleidenden europäischen Staaten einsetzen würde. Deutschland wird zu Recht daran erinnert, dass seine sehr beeindruckende Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg sich unter anderem auch nur durch den „Marshallplan“ der Siegermächte und durch einen großzügigen Schuldenerlass zu Beginn der 1950er Jahre entfalten konnte⁵⁵. Es war die seinerzeit sehr generöse Haltung der USA und deren strategische Weitsicht, die das möglich gemacht haben. Deutschland befindet sich heute zumindest gegenüber Teilen der EU in einer durchaus vergleichbaren Situation, lässt aber gerade die entsprechende Weitsicht vermissen.

2.1.4.3.4 Zusammenfassung

Hans Kudman, Fellow am „German Marshall Fund of the United States“ in Berlin bringt diese Problematik so auf den Punkt: *„Deutschland ist nun der mächtigste Mitgliedstaat in der Währungsunion und wahrscheinlich in der EU insgesamt. Aber Macht ist nicht dasselbe wie Hegemonie.“* Und weiter: *„Ein Hegemon muss in der Lage sein, Verantwortung für die Stabilität des großen Ganzen zu übernehmen. Er muss bereit sein, kurzfristig eigene Nachteile in Kauf zu nehmen, um den langjährigen Erhalt des Ganzen zu sichern. Aber so agiert die Bundesregierung nicht“*⁵⁶

Jürgen Habermas beleuchtet dieses Problem aus einem anderen Blickwinkel, aber im Grunde mit einer gleichen Erkenntnis, so: *„Seit 2010 sehen wir, wie die deutsche Regierung die ihr ungewollt zuwachsende Führungsrolle in Europa weniger im gemeinsamen als im eigenen Interesse wahrnimmt“*⁵⁷. Selbst die Tageszeitung FAZ beklagt die kontraproduktive Wirkung der deutschen Politik, *„weil europäische Führung zunehmend mit dem Durchsetzen eigener Ordnungsvorstellungen verwechselt wird“*. Und weiter: *„Deutschland ist ein widerwilliger, zugleich unsensibler und unfähiger Hegemon, der das gestörte europäische Machtgleichgewicht zugleich nutzt und verleugnet. Das weckt Ressentiments insbesondere in den Ländern der Euro-Zone“*⁵⁸.

Es ist augenscheinlich, dass Deutschland gegenwärtig seiner wachsenden Rolle als Hegemon in Europa nicht gewachsen ist und diese eigentlich gar nicht wahrnehmen möchte. Die in Deutschland oft vorgebrachte Begründung, dass es für alle Sünden der europäischen Entwicklung als Zahlmeister fungiere, stimmt eigentlich nur begrenzt. Wie oben dargelegt, ist Deutschland gegenwärtig ohne Zweifel auch der größte Profiteur dieses Europas. Da wäre es durchaus angebracht, sich bei der Unterstützung von

55 Beim Marshallplan handelte es sich um ein umfangreiches Förderprogramm für viele darniederliegende europäische Volkswirtschaften nach dem 2. Weltkrieg; Einzelheiten werden zum Beispiel in Wikipedia gegeben unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Marshallplan>

56 Quelle: *Die Zeit* Nr. 29/16 vom 7.7.2016, Seite 25

57 Quelle: *Zeit-Online* vom 9. Juli 2016: Interview mit Jürgen Habermas; „Die Spieler treten ab“; <https://www.zeit.de/2016/29/eu-krise-brexit-juergen-habermas-kerneuropa-kritik>

58 Quelle: FAZ vom 29.6.2016

notleidenden Staaten und bei der Beseitigung von Fehlentwicklungen großzügiger zu zeigen. In der strategischen Sicht würde Deutschland durchaus davon profitieren, so, wie es die USA nach dem Zweiten Weltkrieg auch getan haben, indem sie als guter Hegemon die westliche Welt in Zeiten des Kalten Krieges mit starken finanziellen Hilfen wie dem „Marshallplan“ zusammengehalten haben.

Dieses Plädoyer für eine intensivere Großzügigkeit Deutschlands gegenüber Europa darf natürlich nicht verhehlen, dass die gegenwärtig kritische Situation bei Weitem nicht Deutschland alleine angelastet werden kann. Die Ursache liegt in einem erheblichen Ausmaß bei den betroffenen Staaten selbst. Um zu einer nachhaltigen Gesundung Europas beizutragen, reicht deshalb eine großzügigere Haltung Deutschlands alleine nicht aus. Dazu müssen auch in den notleidenden Staaten Korrekturmaßnahmen an so manchen beklagenswerten Innenzuständen, wie auf Seite 27 geschildert, mit einer größeren Intensität als bisher und vielleicht auch mit mehr Zwang angegangen werden, wie zum Beispiel

- die Einführung einer deutlich effizienteren Verwaltung in den betroffenen Staaten, wie insbesondere in Griechenland und Bulgarien, die auch europäischen Standards entspricht,
- eine Vereinheitlichung der Steuergesetzgebung,
- eine nachhaltige Beseitigung der Mafiastrukturen zum Beispiel in Italien und Bulgarien,
- eine intensive Bekämpfung der Korruption (siehe Abb. 79) und
- eine nachhaltige Gesundung des Bankenwesens in den betroffenen Staaten.

Ansonsten würde die hier geforderte Großzügigkeit Deutschlands sehr wahrscheinlich in ein Fass ohne Boden münden und im schlimmsten Fall sogar ergebnislos verpuffen. Diese Maßnahmen müsste Deutschland aber nicht alleine schultern. Das könnte durchaus eine Aufgabe der Europäischen Kommission sein.

Und natürlich müsste Deutschland nicht alleine großzügig sein: Der oben ange deutete europäische „Marshallplan“ könnte zusammen mit einigen anderen wirtschaftlich gesunden Euro-Staaten wie zum Beispiel Schweden, Finnland, Österreich und den Beneluxstaaten entwickelt und umgesetzt werden.

Quintessenz dieser Überlegungen ist es, dass Deutschland in Europa vor der historisch einmaligen Chance steht, als ein guter Hegemon intensiver als gegenwärtig zur Gesundung Europas beizutragen und damit dieses großartige Projekt wieder auf eine nachhaltige Erfolgsspur zu bringen. Wichtige Impulse in diese Richtung werden seit Mai 2017 von dem neu gewählten französischen Präsidenten Emmanuel Macron gegeben. Deutschland ist sehr gut beraten, zusammen mit diesen Initiativen der Entwicklung Europas einen neuen Schub zu verleihen. Dazu müsste Deutschland aber deutlich mehr Engagement zeigen und auch mehr Opfer bringen, die bei einer richtigen Argumentation auch vor den eigenen Wählern ohne Probleme vertreten werden könnten. Damit wären für Deutschland grundsätzlich zwei strategische Vorteile verbunden:

1. Ein nachhaltig gesundes Europa wäre auch für die deutsche Gesellschaft ausnahmslos vorteilhaft. Frieden, Sicherheit und Wohlstand könnten damit am besten gewährleistet werden.

2. Deutschland könnte damit historisch begründete Ängste vor deutscher Selbstsucht und Arroganz in vielen umliegenden Nationen glaubhaft und nachhaltig widerlegen.

Gegenwärtig macht Deutschland den Eindruck eines kleinkarierten, rechthaberischen Krämers, der zwar irgendwie recht hat, da in der EU reihenweise Verträge gebrochen worden sind, der aber den notleidenden europäischen Staaten zunehmend auf die Nerven geht und der keinerlei Visionen hat, wie Europa unter den gegebenen Umständen nachhaltig gesunden könnte. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass auch Deutschland mit seiner jetzigen Haltung zu einem Verfall Europas beiträgt, indem in beängstigend vielen Ländern populistische und separatistische Strömungen beflügelt werden.

Deutschland wäre sehr gut beraten, in seiner Haltung gegenüber Europa zusammen mit Frankreich von der jetzigen defensiven zu einer proaktiven gestaltenden Vorgehensweise zu wechseln. Damit könnte es die Rolle eines „guten Hegemons“ einnehmen. Das wäre eine wirkliche Innovation in der deutschen Geschichte.

2.1.5 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung von Deutschlands Position in Europa

2.1.5.1 Reduzierung der deutschen Handelsbilanzüberschüsse

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Es ist ein weitverbreitetes Missverständnis, wenn bei einer von der OECD und der Europäischen Kommission zu Recht geforderten Reduzierung der deutschen Handelsbilanzüberschüsse angenommen wird, Deutschland müsse damit seine Exporte zurückfahren. Das ist keineswegs der Fall. Dieses Ziel kann auch erreicht werden, indem Deutschland sein Importvolumen so erhöht, dass es eine ausgeglichene oder zeitweise sogar negative Handelsbilanz erzielt.

Dazu wird vorgeschlagen:

- Einrichtung eines Fonds in den deutschen Staatshaushalten, der aus den jährlichen Zinsersparnissen Deutschlands gespeist wird. Wie auf Seite 32 gezeigt, betragen diese derzeit ca. 67 Mrd. €/Jahr.
- Einsatz dieses Fonds für Fördermaßnahmen, mit denen die deutsche Wirtschaft zu gezielten Investitionen in Zulieferbetriebe in den notleidenden europäischen Staaten, wie Griechenland, Italien, Portugal und weiteren, angeregt werden kann. Ein solcher Schritt könnte durchaus zusammen mit der EU-Kommission und weiteren wirtschaftsstarken EU-Staaten durchgeführt werden. Hierzu gibt es eine Reihe von Vorbildern, wie zum Beispiel die westdeutschen Fördermaßnahmen zum Aufbau der Wirtschaft der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung 1990 oder der „Marshallplan“ der USA nach dem Zweiten Weltkrieg.
- Durchführung von Kostensenkungsmaßnahmen in den deutschen Staatshaushalten, um auch nach Einrichtung dieses Fonds das Ziel ausgeglichener Haushalte

weiter verfolgen zu können. (Weitere Überlegungen dazu werden auf den Seiten 72ff. gegeben)

Allerdings sind diese Maßnahmen nur sinnvoll, wenn bei den Empfängerstaaten auch deutliche Verbesserungsmaßnahmen bei Verwaltung, Rechtssicherheit, fachlicher Kompetenz und Kosteneffizienz konsequenter als bislang üblich durchgesetzt werden können. Da aber diese Staaten ganz offensichtlich aus eigener Kraft dazu nicht in der Lage sind, müssten unter Umständen auch Zwangsmaßnahmen ins Auge gefasst werden, bis hin zu einer temporären Zwangsverwaltung durch die Europäische Kommission.

Dieses ist natürlich ein äußerst gewagter Vorschlag, da er mit internationalem Recht nicht vereinbar ist. Seit dem Westfälischen Frieden 1648 gilt in der internationalen Politik weltweit, dass die Souveränität von Staaten zu beachten ist. Aber vielleicht ist es, mit dem Anreiz derartiger Fördermaßnahmen dennoch möglich Ausnahmen hiervon zu akzeptieren.

Derartige Maßnahmen hätten auch noch folgende weitere Vorteile⁵⁹:

- eine nachhaltige Besserung europäischer Strukturprobleme,
- eine weitere Stärkung der deutschen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, da solche Produktionsverlagerungen in andere Länder natürlich auch mit Kostensenkungen für die deutsche Wirtschaft verbunden sein sollten, die wiederum die Wettbewerbsstärke deutscher Produkte stärken könnten.
- Eine nachhaltige Linderung von sozialen Problemen in diesen Staaten. Zum Beispiel werden die gegenwärtigen Jugendarbeitslosenquoten in Höhe von 30 bis 60 % in den Mittelmeerstaaten bei Fortbestehen dort zwangsläufig zu weiteren politischen Spannungen und zu weiteren Akzeptanzproblemen der europäischen Idee führen.

2.1.5.2 Erzielung einer einheitlichen europäischen Wirtschaftspolitik

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Wie auf Seite 28 bereits erörtert, ist es unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht möglich, im Euro-Raum eine einheitliche Wirtschaftspolitik zu praktizieren. Das ginge nur, wenn alle beteiligten Volkswirtschaften untereinander vergleichbare Leistungsfähigkeiten und Standards ausweisen würden, wie zum Beispiel in der Steuerpolitik und im Sozialbereich. Ansonsten ist eine Transferunion unausweichlich. Unter den gegenwärtigen Umständen würde eine solche Wirtschaftspolitik hier beachtliche Leistungsgefälle zu überbrücken haben. Soll der Euro-Raum mittelfristig nicht scheitern, wird es unausweichlich sein,

- die Währungsunion zunächst auf die Staaten zu beschränken, die die Euro-Stabilitätskriterien nachhaltig einhalten können. Da gegenwärtig fast alle Euro-Staaten irgendwelche Stabilitätskriterien verletzen, müsste eine Karenzzeit von etwa fünf

⁵⁹ Siehe zum Beispiel H. Kissinger „Weltordnung“, 2014

Jahren eingerichtet werden, um diesen Staaten Gelegenheit zu geben, hier wieder auf die Spur zu kommen.

- alle übrigen Euro-Staaten aus dem Euro-Raum zu entlassen, damit sie zu ihren alten Währungen zurückkehren können. In einer dann anstehenden Konsolidierungsphase könnte deren Wettbewerbsstärke mit angemessenen Wechselkursmodifikationen gestärkt werden. Dazu müssten allerdings Maßnahmen vorgesehen werden, die nachhaltige Verbesserungen bei Wirtschaftskraft und sozialen Randbedingungen zum Ziel haben. Für diese Staaten müssten strategisch angelegte Masterpläne formuliert werden, die dann aber auch konsequent umzusetzen wären. Eine weitere Maßgabe müsste sein, dass diese Staaten in den Euro-Raum zurückkehren können, sobald sie dessen Eintrittsbedingungen komplett erfüllen. Nur unter diesen Bedingungen erscheint es auch möglich, mittel- bis langfristig zu einer einheitlichen europäischen Wirtschaftspolitik zu gelangen.

2.1.5.3 Gewährung von Schuldenerlassen

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Es ist nahezu ausgeschlossen, dass einige europäische Mittelmeerstaaten, wie zum Beispiel Griechenland mit einem Schuldenstand von gegenwärtig 179 % des BIPs oder Italien mit gegenwärtig 132 % des BIPs, jemals in der Lage sein werden, ihre Schulden vollständig zurückzuzahlen. Es gilt, dieser Tatsache unvoreingenommen in die Augen zu sehen. Diese Staaten stehen vor der Alternative, entweder wirtschaftlich zu scheitern oder aber entsprechende Entschuldungen von ihren Gläubigerstaaten zu erfahren.

Würden die Gläubigerstaaten derartige Entschuldungen ohne harte Vorbedingungen gewähren, hätte man allerdings Präzedenzfälle, die auch andere Staaten dazu verleiten könnten, sich auf solche Entschuldungen zu verlassen. Die harten Vorbedingungen könnten darin bestehen, dass Verbesserungsmaßnahmen in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft auch zwangsweise umgesetzt werden müssten, wie bereits oben angedeutet. Das heißt, dass die damit verbundenen Forderungen der Gläubigerstaaten entsprechend „schmerzhaft“ und unattraktiv sein müssten.

2.1.5.4 Schlussbemerkung

Abschließend sei auch noch das angemerkt: Die Europäische Union hat seit ihren Anfängen zu Beginn der 1950er Jahre⁶⁰ eine bemerkenswert positive Entwicklung durchgemacht. Obwohl hier teilweise sehr unterschiedliche, in vielen Jahrhunderten gewachsene Kulturen koordiniert werden müssen, ist ein sehr langsamer, aber stetiger Prozess hin zu einer politischen und wirtschaftlichen Gemeinschaft zu verzeichnen. Es hat sich immer wieder gezeigt, dass Krisen letztendlich stets zu einer Weiterent-

⁶⁰ Ein guter Überblick über die Entwicklung der Europäischen Union wird beispielsweise in Wikipedia gegeben unter https://de.wikipedia.org/wiki/Europ%C3%A4ische_Uni...

wicklung und Stärkung der Union geführt haben. In jüngster Zeit war das wieder mit populistischen und radikalen Parteien in den Niederlanden und in Frankreich zu beobachten. Offen ist noch, wie der Brexit und die gegenwärtige Entwicklung in der sog. Visegrád⁶¹-Gruppe letztlich enden werden.

Der EU-Einigungsprozess ist zwangsläufig mühsam und wird sich sicherlich über einige Generationen erstrecken. Viele der damit verbundenen Probleme ähneln sehr stark den Problemen, die Deutschland nach Gründung des Deutschen Reiches 1871 zu bewältigen hatte. Aus diesem deutschen Einigungsprozess und der daraus entstandenen politischen Ordnung lassen sich sicherlich auch Erkenntnisse für den EU-Einigungsprozess gewinnen.

Gleichwohl ist es keineswegs so, dass der europäische Einigungsprozess nicht effektiver zu gestalten wäre. Er gleicht heute mehr einer „Echternacher Springprozession“⁶². Je mehr Mitglieder der EU angehören, umso komplexer wird der EU-Einigungsprozess. Es hat den Anschein, dass hier mittlerweile eine Komplexitätsschwelle erreicht worden ist, die es zwingend macht, einige EU-Institutionen zu reformieren, also zum Beispiel das EU-Parlament, die EU-Kommission sowie eine Reihe von Entscheidungsprozessen effektiver zu gestalten. Zum Beispiel können die gegenwärtig viel zu häufigen, aufwändigen und mitunter belastenden Sitzungen des Europarates in der jetzigen Form unter gar keinen Umständen weitergeführt werden. Es gilt: Der EU-Einigungsprozess muss fortgeführt werden, aber er bedarf ganz offensichtlich einer intensiven Reform, um ihn effektiver zu gestalten.

Gegenwärtig entwickeln sich zunehmend Fliehkräfte, die die ursprüngliche europäische Idee beeinträchtigen oder sogar zerstören können. Europa steht deshalb vor der Herausforderung, möglichst rasch strategisch angesetzte Verbesserungsmaßnahmen auf den Weg zu bringen oder irgendwann zu scheitern. Deutschland hat – zusammen mit einigen anderen leistungsfähigen Staaten der Europäischen Union – das Portepée in der Hand, hier zukunftsgestaltend zu wirken und auch die Europäische Kommission entsprechend zu beeinflussen. Es ist ganz offensichtlich, dass der gegenwärtig praktizierte Politikstil dazu überhaupt nicht mehr ausreicht und dass hier ein tiefgreifender Paradigmenwechsel unabdinglich ist.

61 Die „Visegrád-Gruppe“ wird gebildet aus den EU-Staaten Polen, Tschechien, Slowenien und Ungarn. Einzelheiten dazu werden zum Beispiel gegeben unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Visegr%C3%A1d-Gruppe>

62 Die Echternacher Springprozession ist eine religiöse Prozession, die seit dem Mittelalter einmal jährlich in Echternach/Luxemburg stattfindet. Ein wesentliches Merkmal ist der sog. „Echternacher Pilgerschritt“, bei dem stets zwei Schritte vor- und ein Schritt zurück gemacht werden. Eine genauere Beschreibung ist zum Beispiel zu finden bei Wikipedia unter https://de.wikipedia.org/wiki/Echternacher_Springprozession#Die_Form_der_Springprozession

2.2 Öffentliche Verwaltung

„Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung⁶³„. Treffender als mit diesem Zitat von Max Weber kann man die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung für unsere gesamte Gesellschaft nicht ausdrücken. Wolfgang Seibel sagt dazu: „Öffentliche Verwaltung ist nach einer klassischen Definition die Tätigkeit des Staates außerhalb der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung. In Reinform der ‚vollziehenden Gewalt‘ treffen wir die Verwaltung überall dort an, wo es um den Vollzug von Gesetzen außerhalb der Justiz geht.“⁶⁴ Und: „Für die Herstellung einer angemessenen Balance zwischen Stabilität und Wandel trifft der moderne Staat – insbesondere der demokratische Verfassungsstaat – durch die Trennung von Politik und Verwaltung besondere Vorkehrungen“⁶⁵.

In der Folge werden schwerpunktmäßig Eigenheiten der deutschen öffentlichen Verwaltung beleuchtet, die sich in weiten Bereichen zunehmend zu einer Belastung für unsere Gesellschaft entwickelt haben. Das geschieht mit dem Wissen, dass die Grenzen zwischen der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungen in der Privatwirtschaft keineswegs klar verlaufen. Es gibt sie auch, sehr effiziente Verwaltungseinheiten der öffentlichen Hand und mitunter hochgradig ineffiziente Verwaltungseinheiten in der Privatwirtschaft. Wegen des immensen Einflusses dieser Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung auf unsere Gesellschaft werden wir uns nachfolgend abschließend mit diesen befassen.

2.2.1 Eine kleine Episode

Im Jahre 2005 hatte sich eine Gruppe ehemaliger deutscher Luftfahrtingenieure, die in den 60er Jahren bei dem US-Triebwerkshersteller AVCO-Lycoming an einem Hubschraubertriebwerk gearbeitet hat, verpflichtet, ein ausgemustertes Triebwerk des Typs T-53 für das Technikmuseum Junkers in Dessau zu beschaffen. Der Hintergrund dieser Aktion war, dass dieses Triebwerk in den 1950er Jahren von einem Team in ehemaliger Junkers-Ingenieure in den USA entwickelt worden war. Zudem war es bei der Bundeswehr in großen Stückzahlen im Einsatz. Dazu ist es in den 1960er und 1970er Jahren in Deutschland in Lizenz gefertigt worden. Der Beschaffungsvorgang dieses historischen Triebwerkes hat sich folgendermaßen abgespielt:

August 2005: Kontakt mit dem für dieses Triebwerk zuständigen Offizier im Verteidigungsministerium. Der sagte sofort zu, ein „abgeflogenes“, das heißt ein Schrottriebwerk, für das Junkers Museum bereitzustellen.

September 2005 (vier Wochen später): Anruf dieses Offiziers, dass ein solches Triebwerk auf einem Bundeswehr-Fliegerhorst zur Abholung bereitstünde. Es seien aber vorher noch „einige kleine Formalitäten“ mit einem namentlich genannten Beamten des BWB („Bundeswehr-Beschaffungsamt“)⁶⁶ zu klären.

Sofortiger Kontakt mit diesem Beamten, der übrigens sehr engagiert und positiv hinter diesem Vorgang stand. Er berichtete, dass noch ein „kleines Problem“ zu lösen sei: Bei der Bundeswehr gäbe es eine Vorschrift, dass auch Schrottgegenstände, wie dieses Triebwerk, nicht gespendet, sondern nur ver-

63 Quelle: Max Weber „Wirtschaft und Gesellschaft“, S. 126-130; entnommen aus: Seibel, Wolfgang; „Verwaltung verstehen“ (2016), S. 19

64 Quelle: Wolfgang Seibel; (2016), S. 15

65 Quelle: Ebenda, S. 32

66 Zum 1. Oktober 2012 wurde das BWB in BAAINBw („Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr umbenannt. Da dieser Vorgang aus einer Zeit vor der Umbenennung stammt, wurde hier die alte Bezeichnung beibehalten.

kauft werden dürften. Man einigte sich auf einen symbolischen Kaufpreis von 450,- €, der von den ehemaligen Lycoming-Ingenieuren dem Junkers Museum gespendet werden sollte.

Dezember 2005: Information dieses Beamten, dass das BWB Probleme habe, diesen an sich neuen Vorgang mit seinem Abrechnungssystem zu handhaben. Es könne keine Rechnung erstellt werden.

Februar 2006: Mitteilung dieses Beamten, dass das Abrechnungsproblem nunmehr behoben sei, dass aber eine benachbarte juristische Abteilung herausgefunden habe, dass dieses Triebwerk ohne eine Zustimmung der US-Regierung nicht „verkauft“ werden dürfe. Es gebe ein Abkommen zwischen den USA und der deutschen Bundesregierung, das es untersage, in Deutschland unter US-Lizenz gefertigte „Waffen“ ohne eine Zustimmung der USA zu verkaufen. Dieses Triebwerk falle unter dieses Abkommen. Es sei bereits ein entsprechender Antrag an die US-Botschaft gestellt worden.

2006 – 2007: Austausch unzähliger E-Mails mit stets großem Verteiler im BWB. Unendlich viele Telefonate mit verschiedenen Dienststellen, ohne zu irgendeinem Ergebnis zu kommen. Die US-Botschaft hatte auf den BWB-Antrag schlichtweg nicht reagiert. Unisono war die Kernaussage in allen Kommunikationsvorgängen: Ohne eine Zusage der US-Botschaft könne das Triebwerk nicht an das Junkers Museum „verkauft“ werden. Es gab keine Lösung. „Es geht nicht“ war wohl der am häufigsten geäußerte Satz.

Mitte 2007 bis Mitte 2008: Ein ehemaliger, bereits pensionierter Bundeswehroffizier hat mit Entsetzen von diesem Vorgang erfahren und sich sehr beherzt darum gekümmert. Zusammen mit einem aktiven Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums hatte er sich erfolgreich um einen Weg bemüht, dieses Triebwerk trotz der komplexen Vorschriftenlage für das Technikmuseum Junkers freizubekommen. Nach neun Monaten, Mitte 2008, konnte es dann mit einer dreijährigen Verspätung von Mitarbeitern des Museums bei der Bundeswehr abgeholt werden.

Kosten scheinen bei derartigen vorschriftsorientierten Verwaltungsvorgängen überhaupt keine Rolle zu spielen. Die Verwaltungsaktivitäten um diesen Triebwerks-„Verkauf“ mit seinem absurden bürokratischen Schriftverkehr, mit seinen vielen eingeschalteten Abteilungen, die alles mitlesen mussten, waren um Größenordnungen teurer als der ursprünglich vereinbarte „Kaufpreis“ in Höhe von € 450,-. Das Triebwerk wäre übrigens tatsächlich verschrottet worden, wenn es nicht „verkauft“ worden wäre.

Dieser an sich unscheinbare Vorgang beleuchtet wie unter einem Brennglas die unverhältnismäßig kostentreibenden Gesetzmäßigkeiten, die unsere öffentliche Verwaltung zunehmend ineffizienter und ineffektiver machen. Sie belasten die ganze deutsche Volkswirtschaft über Gebühr.

Um die tieferen Ursachen zu beleuchten, werden wir nachfolgend eine Innensicht in die öffentliche Verwaltung wagen:

2.2.2 Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung

Die auf Seite 22 bereits angesprochene hyperaktive deutsche Legislative ist mit ihrer Überregulierung ein idealer Nährboden für eine exorbitant aufwändige öffentliche Verwaltung. Neben der Gesetzes- und Regulierungsdichte gibt es noch eine Reihe von weiteren Gründen für diese volkswirtschaftlich schädlichen Effektivitäts- und Effizienzprobleme. Beispielhaft seien genannt und nachfolgend etwas eingehender behandelt:

1. Aufwändige Prozesse,
2. ein überdimensionierter Verwaltungsapparat,
3. ein stark unterentwickeltes Kostenbewusstsein,
4. eine mangelhafte Handhabung von Verantwortlichkeiten und
5. der Beamtenstatus.

2.2.2.1 Aufwändige Prozesse

Der Gesetzesvollzug geschieht im Rahmen von Verwaltungsprozessen, in denen sich die Tatkraft des deutschen Amtsschimmels ungebremst austoben kann. Da es die oberste Maxime der öffentlichen Verwaltung zu sein scheint, Vorschriften – ohne Rücksicht auf Kosten – einzuhalten, und zudem der gesamte öffentliche Verwaltungsapparat von Juristen durchsetzt ist, die stets nur in schlechtest anzunehmenden Szenarien denken, gilt es, möglichst sicher und maximal dokumentiert, ohne Rücksicht auf Kosten, das Ziel zu erreichen, Vorschriften einzuhalten. Genau deshalb haben wir es bei der öffentlichen Verwaltung ausnahmslos mit aufwändigen und komplizierten Prozessen zu tun. Dieser Tatbestand steht übrigens in krassem Widerspruch zu den Maximen von Mitarbeitern der Privatwirtschaft, deren Aufgabe es primär ist, Gewinne zu erzielen. Dieser Paradigmenunterschied ist einer der Hauptgründe dafür, dass Bürger und Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft zunehmend kopfschüttelnd und verständnislos der öffentlichen Hand gegenüberstehen, und für nur allzu viele Missverständnisse untereinander. Vielleicht ist dieser Sachverhalt auch ein Mosaikstein für die zunehmende Politikverdrossenheit in unserem Lande. Nachfolgend seien nur einige, willkürlich ausgewählte Beispiele dazu angeführt:

2.2.2.1.1 Gerichtsverfahren

Unendlich lange Gerichtsverfahren halten, wenn es nur möglich ist, jeden davon ab, vor Gericht zu ziehen. Gabor Steingart erwähnt, dass es zum Beispiel in Großbritannien sechsmal weniger Berufsrichter pro Einwohner gebe als in Deutschland und dass Gerichtsverfahren dort durchschnittlich deutlich kürzer seien als hier. Das liegt auch an den in Deutschland außergewöhnlich vielen Revisionsmöglichkeiten⁶⁷. Er schreibt weiter, dass damit hier keineswegs ein besserer Rechtsfrieden herrsche, dass aber die Kosten für Unternehmen und Privatpersonen entsprechend höher seien. Focus-Online berichtete kürzlich, dass ein Gerichtsverfahren in Deutschland durchschnittlich 429 Tage dauere im Gegensatz zum Beispiel zu Südkorea mit nur 230 Tagen⁶⁸. Es liegt der Eindruck nahe, dass die deutsche Gerichtsbarkeit hochgradig ineffizient, ineffektiv und überfordert ist.

2.2.2.1.2 Brandschutzvorschriften

Brandschutzvorschriften sind mittlerweile äußerst umfangreich, unterliegen einem hochintensiven Kontinuum an Änderungen und bieten so viele Ermessensspielräume, dass man größere Projekte nicht mehr verlässlich planen kann. Sie sind mittlerweile einer der herausragenden Gründe für Kosten- und Terminüberschreitungen bei nahezu allen großen öffentlichen Projekten, wie auf den Seiten 74 ff. noch näher beschrieben werden wird. Das Wochenmagazin *Die Zeit* liefert in seiner Ausgabe

67 Quelle: Gabor Steingart, „Abstieg eines Superstars“; S. 94

68 Quelle: *Focus-Online* vom 5.11.2016; http://www.focus.de/finanzen/videos/buerokratie-finanzamt-braucht-218-tage-pro-steuererklaerung-so-lahm-ist-deutschland_id_6160866.html

Nr. 29/2016 auf Seite 4 einen ausführlichen Beitrag zu diesem Thema, dem unter anderem die Grafik in Abb. 13 entnommen wurde.

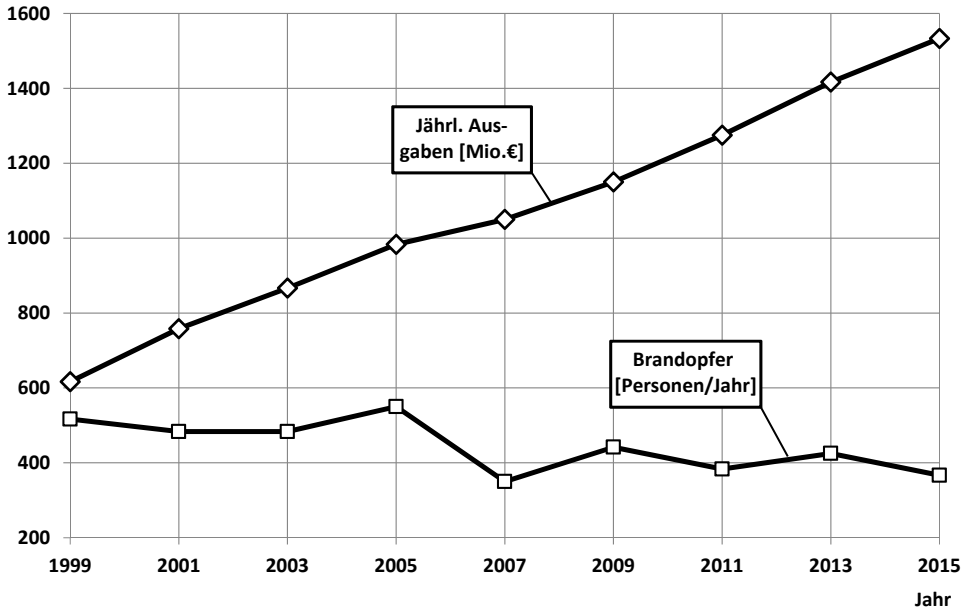


Abb. 13: Jährliche Ausgaben für Brandschutz und Brandopfer in Deutschland 1999 bis 2015⁶⁹

Die Zeit schreibt dazu, dass sich trotz stets verschärfter Vorschriften und trotz stetig steigender Ausgaben für den Brandschutz die Anzahl der Brandopfer in Deutschland seit 2007 nur sehr marginal geändert habe. Die 2014 in Deutschland gezählten 347 Toten durch Rauch, Feuer und Flammen entsprachen ca. 0,04 % der insgesamt 868.356 Toten in diesem Jahr. Mittlerweile verdienen über 25.000 Fachleute in Deutschland ihr Einkommen mit vorbeugendem Brandschutz. Mit Brandschutzprodukten wurden 2014 in Deutschland ca. 6,8 Mrd. € umgesetzt, mit weiter steigender Tendenz. Wie in Abb. 14 gezeigt wird, gibt es eine Reihe von anderen Bereichen, in denen mit geringerem Aufwand wesentlich mehr zu erreichen wäre. Es ist schon ein sehr bedenklicher Tatbestand, dass zum Beispiel zur Bekämpfung von Krankenhauskeimen, die immerhin ca. 30.000 Tote pro Jahr zu verantworten haben, deutlich weniger Aufwand betrieben wird als für den Brandschutz.

⁶⁹ Quelle: Die Zeit 29/2016, S. 4

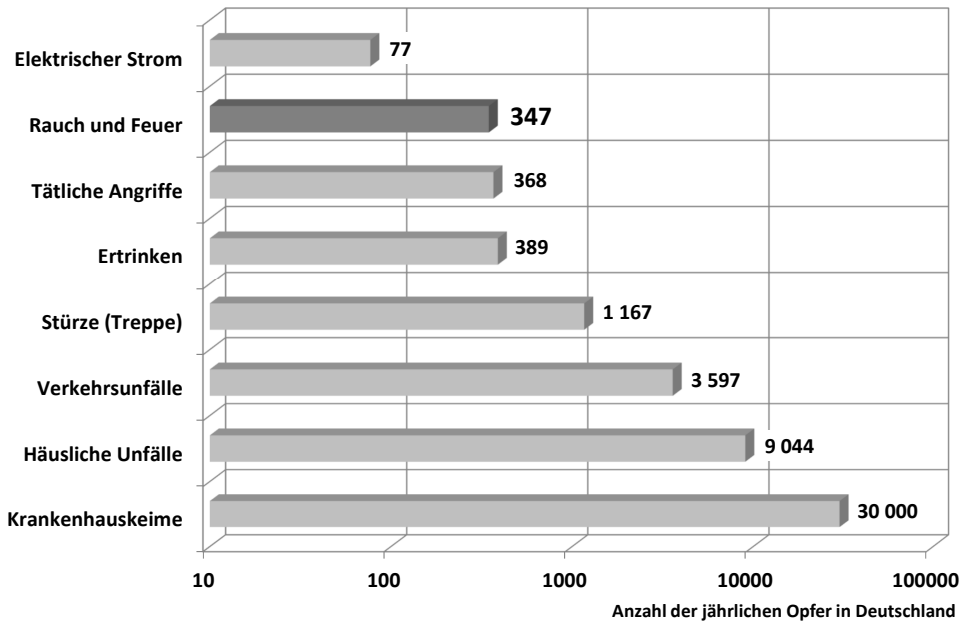


Abb. 14: Opferzahlen verschiedener Todesursachen im Vergleich zu Brandopfern in Deutschland 2014⁷⁰

2.2.2.1.3 Datenschutz

Der Datenschutz ist in freiheitlichen Gesellschaften ein hohes Gut und damit auch ein wichtiger Teil der entsprechenden Verfassungen, in unserem Lande des Grundgesetzes. Allerdings sind bei der Handhabung des Datenschutzes verschiedene, teilweise sehr konfliktäre Aufgabenstellungen abzuwägen, zum Beispiel „Datenschutz“ gegen „Sicherheit“. Hier ist die Frage angebracht, ob die Rigorosität, mit der der Datenschutz in Deutschland praktiziert wird, noch verhältnismäßig ist. Wir haben

- eine kompromisslos stringente Gesetzgebung, die den Datenschutz sehr weit auslegt,
- eine Fülle von Datenschutzbeauftragten auf allen Ebenen unserer Gesellschaft⁷¹, die mit weitgehenden Vollmachten und Ermessensspielräumen ausgestattet sind,
- viele Einschränkungen bei den Vollzugsbehörden aus Gründen des Datenschutzes. Insbesondere Polizei, Verfassungsschutz und BND („Bundesnachrichtendienst“) könnten mit deren Lockerung deutlich effizienter arbeiten. Zudem ist mit dem Datenschutz ein erheblicher Dokumentationsaufwand verbunden. Auf der anderen Seite hat es den Anschein, dass im privaten Bereich, so zum Beispiel bei den Sozialen Medien und im Online-Handel, der Datenschutz überhaupt keine Rolle

⁷⁰ Quelle: In Anlehnung an: *Die Zeit* 29/2016, S. 4

⁷¹ Datenschutzbeauftragte werden in Deutschland auf allen Ebenen der Gesellschaft installiert: vom Bund bis hinunter zu Betrieben.

spielt, wenn man beobachtet, wie unbekümmert dort private Daten preisgegeben werden und wie freizügig damit umgegangen wird.

Betrachtet man Länder mit freiheitlichen Verfassungen, ähnlich derjenigen von Deutschland, kann man auch unterschiedliche Philosophien in der Handhabung des Datenschutzes beobachten, ohne dass deren Bürger dadurch in ihrer Freiheit nachhaltig eingeschränkt wären. So zum Beispiel bei der nahezu flächendeckenden Videoüberwachung in Großbritannien, die der Polizei beeindruckende Ermittlungserfolge beschert hat, die sog. „Null-Toleranz-Strategie“ der New Yorker Polizei, die ab 1994 zu einer deutlichen Verbesserung der Sicherheitslage in New York/USA beigetragen hat, oder bei den Aktivitäten der NSA („National Security Agency“) in den USA, die allerdings in Bezug auf die freiheitliche Grundordnung zugegebenermaßen sehr grenzwertig sind.

Betrachtet man die Brutalität, mit der terroristische Organisationen wie Al-Kaida oder der Islamische Staat oder auch despotische Staaten wie Russland, China sowie neuerdings zunehmend auch die Türkei versuchen, unsere freiheitliche Grundordnung und die damit verbundene Toleranz für ihre Zwecke auszunutzen, wird man gar nicht umhinkommen, hier über Anpassungen nachzudenken.

Karl Popper hat schon 1944 sehr analytisch dargelegt, wie offene und freiheitlich geprägte Gesellschaften durch ihre Feinde gefährdet sind⁷². Gottlob hat diese Gesellschaftsform aber immer wieder bewiesen, dass sie flexibel und stark genug ist, langfristig stets angemessen und erfolgreich auf Herausforderungen an ihre Prinzipien zu reagieren.

2.2.2.1.4 Steuergesetzgebung

Der deutsche Anteil der weltweit veröffentlichten Steuerliteratur beträgt gegenwärtig etwa 15 bis 30 % (je nach Quelle). Auch damit liegt Deutschland uneinholbar vorne⁷³. Jeder Bundesbürger ächzt manchmal unter der deutschen Steuergesetzgebung. Ist man zum Beispiel selbstständig oder hat man etwas kompliziertere Einkommensverhältnisse, erreicht die jährliche Steuererklärung, etwas überspitzt formuliert, schon einmal den Umfang einer kleineren Doktorarbeit mit gravierenden Auswirkungen:

- Der Erstellungsaufwand für jeden Steuerpflichtigen ist enorm. Das Nachrichtenmagazin Focus berichtete kürzlich, dass der Aufwand zur Erstellung einer Steuererklärung in deutschen Unternehmen durchschnittlich 218 Mannstunden/Jahr betrage. Das ist ein enormer Kostenfaktor, der in krassem Gegensatz zum Beispiel zu den entsprechenden 12 Stunden in den Vereinigten Arabischen Emiraten steht.⁷⁴ Rechnet man diesen Erstellungsaufwand mit den ca. 3,5 Millionen deutschen Unternehmen (2015)⁷⁵ hoch, kommt man auf einen jährlichen Aufwand von 763 Millionen Stunden. Mit den durchschnittlichen Arbeitskosten der deutschen ge-

⁷² Quelle: Karl R. Popper, „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“

⁷³ Quelle: www.promobil.de/forum/threads/33525-Gesetze-Gesetze-und-noch-mehr-Gesetze

⁷⁴ Quelle: *Focus-Online* v. 5.11.2016; http://www.focus.de/finanzen/videos/buerokratie-finanzt-braucht-218-tage-pro-steuerklaerung-so-lahm-ist-deutschland_id_6160866.html

⁷⁵ Quelle: Statistisches Bundesamt, Stand Oktober 2016, veröffentlicht von Statista 2017.

werblichen Wirtschaft 2016 in Höhe von 33,4 €/Stunde⁷⁶, erhält man einen Steuererstellungsaufwand der deutschen Unternehmen in Höhe von ca. 26,4 Mrd. €/Jahr. Diese Zahl ist sicher noch sehr konservativ, da man davon ausgehen kann, dass zur Erstellung der Steuererklärungen sicherlich eine gewisse Minimalqualifikation erforderlich ist, die vermuten lässt, dass die Stundenkosten hier höher sind als oben angesetzt. Zudem ist hier der Erstellungsaufwand für Steuererklärungen von Privatpersonen überhaupt noch nicht berücksichtigt worden.

- Die Komplexität der Randbedingungen ist so groß, dass man die Hilfe eines Steuerberaters in Anspruch nehmen muss, um tatsächlich alle Möglichkeiten der Steuergesetzgebung zu nutzen und Fehler zu vermeiden. Ein wesentlicher Grund für diese Komplexität ist auch das große Missverständnis der Legislative, das deutsche Wirtschaftsgeschehen sehr stark über die Steuergestaltung lenken zu wollen. Das ist im Grunde sogar richtig, wenn es nur im richtigen Maß praktiziert würde. Aber nach nunmehr fast 70 Jahren Bundesrepublik hat sich hier ein absolut unübersichtliches Chaos eingestellt. Günter Ederer berichtet zum Beispiel von verschiedenen Mehrwertsteuersätzen für verschiedene Gemüsearten auf einem Gemüsemarkt in Landau, die keiner der Verkäufer zu kennen schien und die folglich auch gar nicht zur Anwendung kamen⁷⁷. Dieser Wildwuchs wird noch verstärkt durch Gefälligkeiten, die die Politik bestimmten Interessengruppen zukommen lassen möchte, wie es zum Beispiel ganz offensichtlich bei der Halbierung der Mehrwertsteuer für das Hotelgewerbe 2009 der Fall war (siehe auch Seite 309). Diese Steuergesetzgebung ist der wesentliche Grund dafür, dass eine unnötig umfangreiche und komplexe Gesetzeslage eine eigenständige und starke Branche geschaffen hat, die zudem in den vergangenen Jahren sich noch außergewöhnlich hoher Wachstumsraten erfreuen konnte: Die Steuerberatung scheint ein sehr gutes Geschäft zu sein. 2014 wurden in dieser Branche mit 85.570 Beratern⁷⁸ 18,8 Mrd. € umgesetzt⁷⁹. Der derzeitige (2018) FDP-Vorsitzende Christian Lindner erwähnt, dass der Beruf des Steuerberaters zum Beispiel in Estland weitgehend unbekannt sei⁸⁰. Jeder Bürger erstellt seine Steuererklärung dort selbst innerhalb von 3 Minuten und erhält seine Steuerrückzahlung innerhalb von fünf Tagen. Es ist mir natürlich klar, dass derartige Zustände in Deutschland generell nicht möglich sind. Perspektiven, sich der Steuererklärungs-Bierdeckelversion von Friedrich Merz auch nur ansatzweise zu nähern, scheinen völlig aus den Augen geraten zu sein⁸¹.

76 Quelle: Eurostat Pressemitteilung „Arbeitskosten in der EU“ vom 6.4.2017; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7968164/3-06042017-AP-DE.pdf/b8a7b214-b6f1-4445-a5df-10cac8e64488>

77 Quelle: Günter Ederer in der ARD-Sendung „Das Märchen von der gerechten Steuer“; 2002

78 Quelle: Statista

79 Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 4, Reihe 8.1 v. 8.1.2014

80 Quelle: Christian Lindner: „Am Ende der Geduld“; *Die Zeit* 30/2016 vom 14.7.2016

81 Der damalige CDU Bundestags-Fraktionschef Friedrich Merz hat 2003 ein einfaches Steuerkonzept präsentiert, „dessen Eckpunkte mit drei Stufen auf einem Bierdeckel erklärbar sein sollten“. Er konnte sich damit nicht durchsetzen und hat – nicht nur deshalb – die deutsche Politik verlassen.

- Ein weiterer Kostenfaktor der Steuererklärungen besteht natürlich noch darin, dass diese umfangreichen Dokumente von den Finanzverwaltungen auf Richtigkeit geprüft und verwaltet werden müssen. 2016 waren bei den deutschen Finanzverwaltungen 188.000 Mitarbeiter beschäftigt⁸². Legt man einen eher konservativen Bruttokostensatz in Höhen von 100.000,- €/Mannjahr zugrunde, erhält man hier eine Kostenbelastung in Höhe von ca. 18,8. Mrd. €/Jahr für die Arbeit der Steuerbehörden.

Fasst man die oben genannten Kostenblöcke zusammen, ergibt sich ein Bild, wie in Tab. 2 gezeigt:

| Bezugswerte | | BIP 2016: 3 133 Mrd. € | Steuern 2016: 706 Mrd.€ |
|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Bereich | Kosten [Mrd. €/Jahr] | Anteil am BIP (2016) | Anteil am Steuer- aufkommen (2016) |
| Unternehmenskosten | 26 | 0,8% | 3,7% |
| Steuerberatungskosten | 19 | 0,6% | 2,7% |
| Staatl. Steuerverwal- tung | 18,8 | 0,6% | 2,7% |
| SUMME: | 63,8 | 2,0% | 9,0% |

Tab. 2: Zusammenfassung der deutschen Steuermanagementkosten 2015/16⁸³

Dort ist zu sehen, dass sich die Gesamtkosten des Steuermanagements in Deutschland auf ca. 64 Mrd. € belaufen. Das entspricht ca. 2 % des BIPs von 2016 oder sogar 9 % des gesamten Steueraufkommens dieses Jahres. Diese Werte sind entschieden zu hoch und volkswirtschaftlich äußerst schädlich. Sie sind schlichtweg absurd und ausschließlich auf die weltweit einmalige Komplexität der deutschen Steuergesetzgebung zurückzuführen. Diese Zahlen belegen, dass eine radikale Vereinfachung der deutschen Steuergesetzgebung hier enorme Einsparpotenziale aktivieren könnte, die sicherlich in anderen Bereichen unserer Gesellschaft sinnvoller und ertragreicher genutzt werden könnten.

2.2.2.1.5 Sozialgesetzgebung

Die deutsche Sozialgesetzgebung erreicht nicht die Komplexität der Steuergesetzgebung. Das deutsche Sozialgesetzbuch weist aber immerhin 1542 eng beschriebene

⁸² Quelle: Günter Ederer (2013) S. 158

⁸³ Quellen: BIP Deutschland 2016: Destatis „Bruttoinlandsprodukt Deutschland“; S. 5; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2017/BIP2016/Pressebrochure_BIP2016.pdf?__blob=publicationFile; Steueraufkommen Deutschland 2016: Destatis: „Steuereinnahmen 2016 summieren sich auf 706 Mrd. €; <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/OeffentlicheFinanzenSteuern/Steuern/Steuerhaushalt/AktuellSteuereinnahmen.html>

Seiten aus⁸⁴, die jeder Mitarbeiter im Sozialbereich eigentlich kennen sollte. Noch schlimmer ist, dass die entsprechenden Gesetze so unscharf formuliert sind, dass auch sie ein hervorragendes Arbeitsbeschaffungsprogramm für Gerichte und Anwälte sind. Deren unklare Formulierungen eröffnen derartig große Ermessensspielräume, dass praktisch jeder Bescheid der Sozialbehörden vor irgendeinem Gericht landet. Günter Ederer berichtet, dass zum Beispiel im Jahre 2000 die sagenhafte Zahl von 831.000 Widersprüchen gegen Hartz-IV-Bescheide eingelegt worden sei⁸⁵. Ein beachtlicher Teil davon musste dann von Gerichten behandelt werden.

2.2.2.1.6 Baurecht

Die Anzahl der deutschen Bauvorschriften hat sich zwischen 2002 und 2015 von 5.000 auf über 20.000 vervierfacht⁸⁶. Auch hier nimmt Deutschland im internationalen Vergleich einen Spitzenplatz in der Regulierungsdichte ein. Bauvorhaben werden in Deutschland dadurch so verteuert, dass auch deshalb ein für Normalverdiener akzeptables Mietniveau in vielen deutschen Innenstädten nicht mehr möglich ist. Die Anzahl der Berufspendler steigt entsprechend und beläuft sich 2017 bereits auf 18 Mio. Personen mit weiter steigender Tendenz. Ein anderer Effekt dieser nicht mehr akzeptablen Überregulierung ist, dass auch einfache Wohnungen nur noch zu Preisen von Luxuswohnungen erstellt werden können.⁸⁷

2.2.2.1.7 Weitere Verwaltungsprozesse

Derartige Überlegungen lassen sich gleichermaßen für eine Fülle anderer Verwaltungsprozesse der öffentlichen Hand anstellen: Christian Lindner zieht folgende, willkürlich ausgewählten Beispiele heran⁸⁸, die allesamt einer Studie des Fraunhofer Institutes für offene Kommunikation⁸⁹ entnommen worden sind

- 21 Millionen Mal pro Jahr werden in Deutschland Kraftfahrzeuge an- oder umgemeldet. In 67 von 68 untersuchten Kommunen muss man für diesen Meldeprozess persönlich bei den zuständigen Behörden erscheinen und eine Fülle von Dokumenten ausgedruckt vorlegen⁹⁰. Das sind Millionen von Behördengängen, die Unmengen von Papier verbrauchen und die behördenseitig auch die entsprechenden Personalkapazitäten binden. Sarkastisch merkt Lindner an, dass Deutschland mit 250 kg/Kopf/Jahr genauso viel Papier verbrauche wie Afrika und Südamerika zu-

84 Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6, 201,6 S. 45

85 Quelle: Ebenda, S. 319

86 Quelle: ARD-Sendung „Hart aber fair“ vom 23.10.2017.

87 Quelle: Ebenda

88 Quelle: Christian Lindner: „Am Ende der Geduld“, Die Zeit 30/2016 vom 14.7.2016

89 Quelle: „Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung“, Gutachten für den nationalen Normenkontrollrat, Fraunhofer Institut, Kompetenzzentrum Öffentliche IT, 16. 11.2015

90 Die für eine Kfz-An- oder -Ummeldung erforderlichen Dokumente sind: Der ausgefüllte Zulassungsantrag, der Fahrzeugschein, der Nachweis einer gültigen Hauptuntersuchung, der HU-Prüfbericht,

sammen und dass allein dieser Kfz-Anmeldeprozess einerseits Bürger und Wirtschaft mit 728 Mio. €/Jahr und andererseits die Behörden noch zusätzlich mit 198 Mio. €/Jahr belaste.

- Ähnliches gilt für Wohngeldanträge, Baugenehmigungen und Wohnanmeldungen.
- Ein Unternehmensgründer benötigt für die Anmeldung seines Gewerbes in Deutschland ca. 15 Tage, ebenfalls mit entsprechendem Papieraufwand. In anderen Ländern ist so etwas innerhalb von 15 Minuten möglich, mit entsprechenden Freiräumen für die Gründer, die dann diese Zeitersparnis für die Gestaltung ihres Geschäftes nutzen können. Bei der jährlich veröffentlichten „Ease-of-Doing-Business“-Analyse der Weltbank von 2016 liegt Deutschland bei dem Aufwand für den Start eines neuen Gewerbes unter 190 untersuchten Nationen an einer beschämenden 133. Stelle⁹¹. Auf den vorderen Plätzen findet man dort eine Reihe von entwickelten Staaten, wie zum Beispiel Neuseeland (1), Kanada (2), Hongkong (3), Australien (8), Irland (9) und Südkorea (10).

Diese wenigen Beispiele beleuchten sehr eindrucksvoll, wo Ansatzpunkte für eine Entbürokratisierung liegen könnten. Anmeldeprozesse beispielsweise für Wohnsitze und Autos sollten mit den heute verfügbaren Digitalisierungstechniken weitgehend automatisiert und gestrafft werden können. Der Papieraufwand ließe sich deutlich reduzieren, ganze Prozesse könnten komplett, ohne Behördengänge, per Internet vollzogen werden, wie es bereits im Online-Banking und im Online-Handel der Fall ist. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass Digitalisierungsbemühungen und Entbürokratisierungsansätze bei der öffentlichen Hand viel zu zaghaft angegangen werden, weil der politische Wille dazu fehlt. An den oben genannten Beispielen lässt sich exemplarisch ermesen, welche Rationalisierungspotenziale hier schlummern und welche Effizienzsteigerungen zudem mit einer engagierten Entbürokratisierung und mit umfassenden Prozessvereinfachungen möglich wären, wie sie in der freien Wirtschaft gang und gäbe sind. Ich bin davon überzeugt, dass ein systematischer Vergleich von Prozessen aus der freien Wirtschaft mit denen der öffentlichen Hand zu beachtlichen Vereinfachungen, ja vielleicht sogar zu mehr Sicherheit im Kampf gegen Missbräuche und kriminelle Machenschaften führen würde, da in der freien Wirtschaft deutlich mehr ergebnisorientiert gedacht und gehandelt wird als dies bei der öffentlichen Verwaltung der Fall ist, wie es in Tab. 5 auf Seite 71 zusammenfassend gezeigt wird.

Fairerweise sei hier noch einmal angemerkt, dass man bei der öffentlichen Verwaltung keineswegs von einer homogenen Einheit sprechen kann. Es gibt sehr viele Dienststellen, die hochgradig engagiert und effizient arbeiten. Wegen der dramatischen Überregulierung hapert es aber überall an der Effektivität.

der Fahrzeugbrief, der Personalausweis, der Auszug aus dem Handelsregister (bei Firmen) oder der Auszug aus dem Vereinsregister (bei Vereinen).

⁹¹ Quelle: <http://www.doingbusiness.org/rankings>

2.2.2.2 Ein überdimensionierter Verwaltungsapparat

Die bereits auf Seite 22 beschriebene hochaktive deutsche Gesetzgebungsmaschine ist praktisch ein Arbeitsplatzbeschaffungsprogramm für die öffentliche Verwaltung und in der Folge auch für die betroffene zivile Wirtschaft. Leider sind diese Arbeitsplätze im volkswirtschaftlichen Sinne unproduktiv, obwohl auch sie per definitionem das BIP erhöhen. Denn, wie bei der doppelten Buchführung, müssen alle relevanten Dokumente auf der einen Seite erstellt und auf der Gegenseite geprüft werden. Das heißt, dass in der Summe jedes Gesetz einen erheblichen Erstellungs-, Kontroll- und Vollzugsaufwand generiert. David Graeber umreißt das sehr treffend so: *„Bei ihrer Arbeit bewerten Bürokraten größtenteils Dinge und Sachverhalte. Ständig beurteilen, überprüfen, messen und wägen sie die relativen Vorzüge bestimmter Pläne, Vorschriften und Anwendungsmöglichkeiten, Handlungsverläufe oder Beförderungskandidaten. Das gilt für sämtliche Ebenen“*⁹².

Natürlich ist es auch so, dass viele Gesetze Schaden von der Allgemeinheit abhalten. Es gibt da irgendwo einen optimalen Zustand zwischen Unter- und Überregulierung. In Deutschland befinden wir uns ganz eindeutig im Zustand einer dramatischen Überregulierung, mit stark negativen Auswirkungen auf die Effektivität unserer Gesellschaft. Dieser Sachverhalt wird nachstehend in Abb. 15 qualitativ angedeutet.

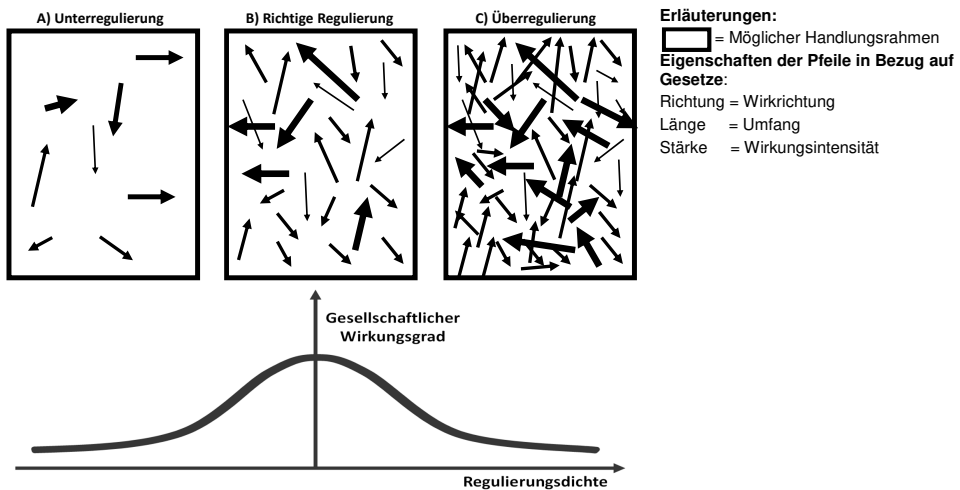


Abb. 15: Zusammenhang von Regulierungsdichte und gesellschaftlichem Wirkungsgrad⁹³

Die „Regulierungsdichte“ beeinflusst den gesellschaftlichen Wirkungsgrad, das heißt letztendlich den Wohlstand einer Gesellschaft. Haben wir es mit einer „Unterregulierung“ zu tun („A“ in Abb. 15), bestehen zu viele Freiräume für kontraproduktives

92 Quelle: David Graeber: „Bürokratie: Die Utopie der Regeln“ S. 52.

93 Quelle: Eigene Darstellung

oder gar illegales Handeln, wie es zum Beispiel im Finanzsektor auch heute noch der Fall ist. Darunter leidet die Gesellschaft und Wohlstand wird vernichtet.

Bei einer richtigen Einstellung der Regulierungsdichte („B“ in Abb. 15) ist alles gesetzlich geregelte Handeln sehr gut aufeinander abgestimmt und der gesellschaftliche Wirkungsgrad erreicht ein Optimum (siehe hierzu auch Seite 337).

Bei einer Überregulierung („C“ in Abb. 15) geraten Gesetze zunehmend miteinander in Konflikt, Bürokratie und Verwaltung nehmen ein Ausmaß an, das wirtschaftliche Abläufe ausbremst und gesellschaftliche Prozesse beeinträchtigt. Als Beispiele seien hier die bereits oben angeführten deutschen Arbeits-, Brand- und Datenschutzgesetze sowie das deutsche Steuerrecht genannt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch noch, dass die Ausprägung der Werteorientierung in einer Gesellschaft den Regulierungsbedarf deutlich verringern kann. Aspekte der Werteorientierung werden ausführlicher auf den Seiten 284ff. behandelt.

Diese deutsche Regulierungsdichte ist nicht nur ein Effektivitäts- und Effizienzkiller innerhalb der deutschen Gesellschaft, sondern auch eine zunehmende Belastung für unsere Wirtschaft im internationalen Kontext. Seit einigen Jahren ist zu beobachten, dass Deutschland wegen seiner Regulierungsdichte in internationalen Bewertungen in Bezug auf Wettbewerbsstärke und Investitionseignung trotz seiner außerordentlich leistungsfähigen Wirtschaft immer schlechter bewertet wird. Eine sehr interessante Quelle ist hier der bereits zitierte „Ease-of-Doing-Business-Index“ der Weltbank. Über einen Mischindex aus 11 Einflussgrößen wird dort erhoben, wie aufwändig es ist, in den 190 untersuchten Nationen Geschäfte zu betreiben. Deutschland hat sich hier zwischen 2014 und 2017 insgesamt von dem 14. auf den 20. Platz verschlechtert. Besonders schlechte Platzierungen erhielt Deutschland hier bei den Kriterien „Eigentumsregistrierung“ (77) und „Gewährung von Krediten“ (62). Zusammen mit dem weiter oben vorgestellten Kriterium „Start eines Geschäftes“ (133) sind dieses alles verwaltungsgeprägte Einflussgrößen⁹⁴ (Zahlen in Klammern zeigen die jeweiligen deutschen Positionen).

Werfen wir weiterhin einen Blick auf Abb. 16, die die wesentlichen Ergebnisse einer jährlich durchgeführten Untersuchung des Schweizer IMD-Instituts („International Institute for Management Development“)⁹⁵ über die Wettbewerbsstärke von 61 Nationen zeigt. Hier sind die Ergebnisse für 2016 auch mit den Änderungen gegenüber 2015 zu sehen. Bemerkenswert ist hier die Verschlechterung der deutschen Position vom 6. Rang 2014 auf den 10. Rang 2015. In der hier gezeigten IMD-Untersuchung 2016 ist Deutschland weiter auf den 12. Rang und 2017 auf den 13. Rang abgerutscht. Diese Verschlechterungen werden ausschließlich mit der sich stetig verschlechternden Effektivität der deutschen öffentlichen Verwaltung begründet und vor allem mit der deutschen Steuerpolitik, bei der Deutschland in dieser Untersuchung 2016 auf Rang 52 unter den untersuchten 61 Nationen landet. Pluspunkte werden

⁹⁴ Zahlen in Klammern zeigen die jeweiligen Ränge Deutschlands.

⁹⁵ Quelle: IMD 2016

hingegen mit den qualifizierten Arbeitnehmern, einer verlässlichen Infrastruktur und der politischen Stabilität gesammelt⁹⁶.

Insgesamt belegen beide Untersuchungen eindrücklich, wie das schlechte Leistungsniveau des deutschen Staates zunehmend negative Auswirkungen auf die deutsche Wettbewerbsstärke hat. Diese Ergebnisse sind durchaus repräsentativ, da sie auch von einer Reihe anderer internationaler Untersuchungen bestätigt werden.

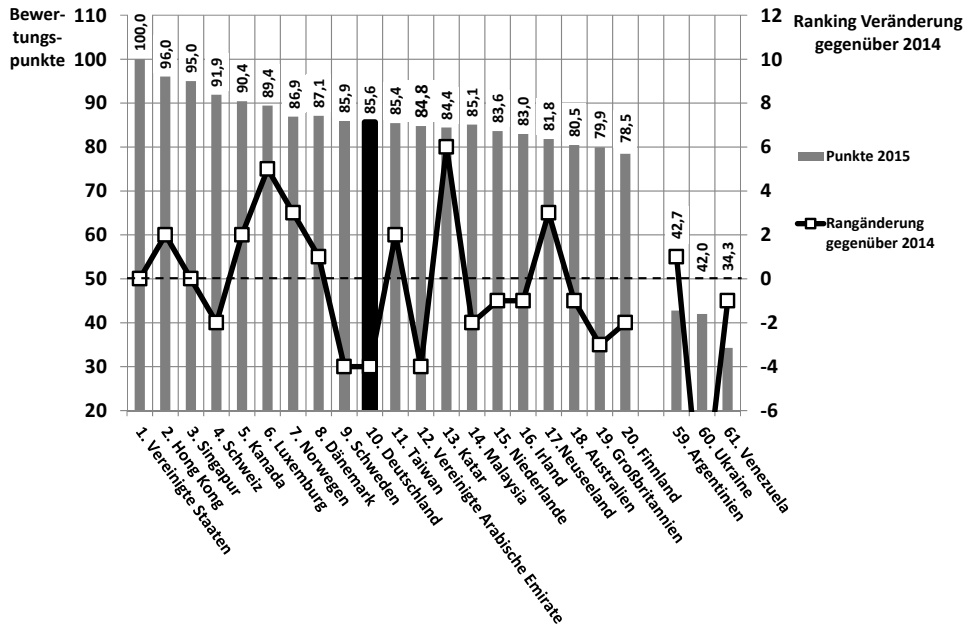


Abb. 16: Vergleich der Wettbewerbsstärke von ausgesuchten Nationen 2016⁹⁷

Lesebeispiel: Deutschland stand 2016 mit 85,6 Punkten an 12. Stelle unter den 61 bewerteten Nationen und hat seinen Rang gegenüber 2015 um 2 Stellen verschlechtert,

Neben der Regulierungsdichte gibt es in Verwaltungsorganisationen noch einen weiteren Effektivitätskiller: Dazu zitieren wir den britischen Autor Cyril N. Parkinson, der in den 1950er Jahren einige Gesetzmäßigkeiten von Verwaltungsorganisationen sehr humorvoll erläutert hat. Von seinen vielen Gesetzen seien die zwei folgenden zitiert:

- In einer Organisation dehnt sich die Arbeit in genau dem Maße aus, wie Zeit für ihre Erledigung zur Verfügung steht. Diesen Befund belegt zum Beispiel der auf Seite 39 beschriebene „Verkaufsprozess“ des Lycoming-Triebwerkes sehr eindrücklich.

96 Quelle: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/deutschland-faellt-bei-wettbewerbsfaehigkeit-aus-den-top-10-14261380.html>

97 Quelle: IMD 2015

- Organisationen vergrößern sich pro Jahr um 5,2 bis 6,6 %, ohne dass der Output zunähme. Er begründet das damit, dass jeder Angestellte wünscht, die Zahl seiner Untergebenen, nicht jedoch die Zahl seiner Rivalen zu vergrößern, und dass Angestellte sich deshalb gegenseitig Arbeit schaffen⁹⁸.

Zugegeben, Parkinson hat diese Erkenntnisse in den 1950er Jahren in England am Beispiel der königlich britischen Marine im Zustand von 1930 empirisch ermittelt. Sie mögen heute nicht mehr in dieser Größenordnung gelten. Aber qualitativ sind sie nach wie vor durchaus zutreffend. Das heißt, dass sich Organisationen ohne eine stringente Kontrolle bzw. ohne Wettbewerbsbedingungen auch ohne entsprechende Mehrleistungen stetig vergrößern (siehe hierzu auch Seiten 9ff.).

An dieser Stelle kommt noch einmal Abb. 6 auf Seite 11 ins Spiel: Die parkinsonschen Gesetze zur Entwicklung von Organisationen greifen nur in vollkommen oder nahezu wettbewerbsfreien Umgebungen, in denen auch kein Kosten- bzw. Leistungsdruck besteht. Man erkennt, dass die öffentliche Verwaltung in ihrer Gesamtheit davon betroffen ist. Auch hier muss der Fairness halber angemerkt werden, dass es auch in der Privatwirtschaft eine Fülle ähnlicher Verwaltungsorganisationen gibt, wenn Wettbewerbsintensität und Leistungsdruck nicht ausreichend hoch sind.

2.2.2.3 Ein unterentwickeltes Kostenbewusstsein

Mir ist ein deutscher Luftfahrtzulieferbetrieb bekannt, dessen Umsatz bei ca. 90 % Exportvolumen komplett in US-Dollar fakturiert worden ist und der in den 1980er Jahren in wirtschaftliche Schwierigkeiten geriet, weil sich der Dollarkurs drastisch zu seinem Nachteil verändert hatte. Die Situation spitzte sich letztendlich so zu, dass der Eigentümer die Geschäftsführung vor die Alternative stellte, entweder die Kosten innerhalb eines Jahres um 20 % zu senken oder das Unternehmen zu schließen. Das Ziel wurde erreicht und das Unternehmen konnte in den Folgejahren äußerst erfolgreich weitergeführt werden. Man stelle sich einen solchen Vorgang einmal bei der öffentlichen Hand vor – dies ist unter den heutigen Bedingungen völlig undenkbar.

Ähnliche Ereignisse lassen sich in der Privatwirtschaft permanent beobachten. Ein sehr spektakuläres Beispiel war das sog. DOLORES („Dollar Low Rescue“)⁹⁹-Programm der Deutschen Aerospace AG („DASA“) in den 1990er Jahren. Die Vorgaben dieses Programmes waren so tiefgreifend, dass innerhalb einer sehr kurzen Zeit der Personalstand von 64.000 auf 48.000 Mitarbeiter reduziert werden musste. Das ist auch sozialverträglich gelungen.

In der Privatwirtschaft sind Kostensenkungen eine omnipräsente Herausforderung, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Ein scharfer Wettbewerb

⁹⁸ Quelle: Cyril N. Parkinson: „Parkinson's Law and Other Studies in Administration“, Originalausgabe 1957

⁹⁹ „DOLORES“ war ein Kunstwort aus der Bezeichnung „Dollar Low Rescue“. Es war die Aufgabe dieses Programmes, das Unternehmen DASA („Deutsche Aerospace“) so zu strukturieren, dass auch bei einem Dollarkurs von 1,34 DM/US\$ noch ein Gewinn erzielt werden konnte. Das Ziel wurde erreicht. Der Dollarkurs war in der Folge aber stets günstiger, so dass die DASA vor allem in ihrer umsatzstarken Tochter Airbus stets hohe Gewinne erzielen konnte.

zeigt mitunter sehr beeindruckende Ergebnisse. Demgegenüber scheint der Begriff „Kostensenkung“ in deutschen Amtsstuben eine absolute Umbekannte zu sein. Schon Adam Smith bemerkte dazu im 18. Jahrhundert: *„Große Nationen werden niemals durch private, doch bisweilen durch öffentliche Verschwendung und Misswirtschaft ruiniert. In den meisten Ländern werden nämlich alle oder nahezu alle öffentlichen Einnahmen dazu verwendet, um unproduktive Leute zu unterhalten.“*¹⁰⁰

Wer hat nicht schon von dem einmal jährlich herausgegebenen Schwarzbuch des BdSt („Bund der Steuerzahler“)¹⁰¹ gehört, in dem mit schöner Regelmäßigkeit teilweise atemberaubende Geldverschwendungen der öffentlichen Hand aufgedeckt werden? Wer kennt nicht die vielen Rechnungshofberichte ähnlichen Inhaltes? Wer hat nicht schon extrem komplizierte Verwaltungsvorgänge der öffentlichen Hand bei teilweise exorbitanten Gebühren erlebt? Man hat nicht den Eindruck, dass hier über Verbesserungen durch Kostensenkungen und Vereinfachungen nachgedacht wird oder dass Verantwortliche zur Rechenschaft gezogen werden. Ganz im Gegenteil, betrachtet man die permanenten Forderungen nach Steuer- und Gebührenerhöhungen, gewinnt man bei deren Begründungen stets den Eindruck, dass der Status quo ante bei der öffentlichen Hand mit allen seinen Unzulänglichkeiten in Stein gemeißelt sei und dass der Staat nur ordentlich weiterwirken könne, wenn dessen Einnahmen erhöht werden.

¹⁰⁰ Quelle: Adam Smith (1993); 2. Buch, Kap. 3

¹⁰¹ Quelle: Bund der Steuerzahler Deutschland e. V. „Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendung 2016/2017“

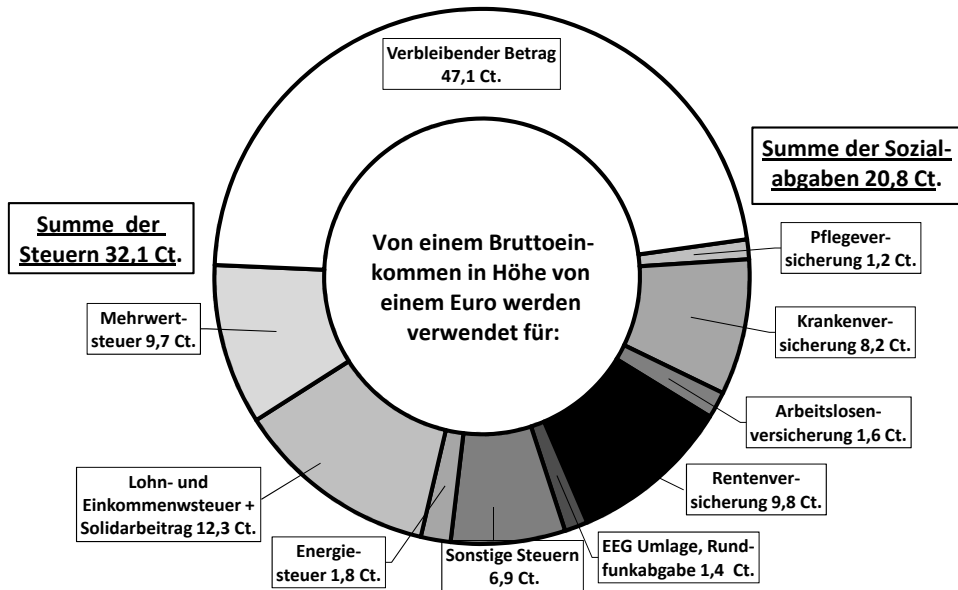


Abb. 17. Struktur des „Steuerzahlergedenktag“ 2016¹⁰²¹⁰³

Dieses Dilemma greift der BdSt mit seinem einmal jährlich veröffentlichten „Steuerzahlergedenktag“ auf. Das ist der Jahrestag, an dem der Staat seinen Anteil am Bruttojahreseinkommen eines durchschnittlichen Steuerzahlers bekommen hat und ab dem dieser Steuerzahler sein Resteinkommen für sich selbst verwenden kann¹⁰⁴. Wie Abb. 17 zeigt, liegt 2016 der Staatsanteil bei 52,9 % und der beim Steuerzahler verbleibende Rest bei 47,1 % des Bruttoeinkommens. Obwohl nicht direkt vergleichbar, sei hier auch noch die Staatsquote angezogen, die den Anteil der Staatsausgaben am BIP ausweist¹⁰⁵. Der Steuerzahlergedenktag 2016 weicht erheblich von der entsprechenden Staatsquote in Höhe von 44,3 % des Bruttoinlandsproduktes ab. Mit der Staatsquote liegt Deutschland unter den 28 europäischen Staaten an einer erstaunlich guten 16. Position. Zudem hat sich die deutsche Staatsquote von 48,1 % 1995 auf 44,3 % im Jah-

102 Quelle: „Der Steuerzahler, Wirtschafts magazin“, Juli/August 2016, S. 153.

103 „Sonstige Steuern“ sind zum Beispiel Erbschaftssteuer, Kfz-Steuer, Versicherungssteuer, Hundesteuer, Kaffee- und Sektsteuer und dergleichen mehr.

104 Für diese Berechnungen legt der Bund der Steuerzahler einmal eine Familie mit zwei Kindern in Dresden und einmal einen Single in Göttingen, jeweils mit einem Durchschnittseinkommen zugrunde.

105 Steuerzahlergedenktag und Staatsquote sind deshalb nicht direkt miteinander vergleichbar, weil der Steuerzahlergedenktag das Einkommen von Arbeitnehmern und die Staatsquote das BIP als Bezugsgrößen verwenden. Gleichwohl haben sich beide Größen in den vergangenen Jahren ziemlich synchron entwickelt

re 2016 verringert¹⁰⁶. Wie in Abb. 18 zu sehen ist, entwickelten sich Staatsquote und Abgabenbelastung der Einkommen zwischen 1960 und 2010 einigermmaßen synchron. Im restlichen Zeitraum bis 2015 haben sich dann jedoch die Abgabenbelastungen der Einkommen zunehmend von der Entwicklung der Staatsquoten abgehoben. Kein Wunder, dass von der öffentlichen Hand nur mit dieser Staatsquote argumentiert wird. Der BdSt zeigt mit seinen Veröffentlichungen aber, dass die Staatsquote nicht das volle Ausmaß der Belastungen durch den Staat erfasst. Die deutsche öffentliche Hand ist nämlich besonders erfinderisch in der Einführung weiterer gesetzlich verankerter Abgaben, wie zum Beispiel der EEG-Umlage (EEG = „Erneuerbare-Energien-Gesetz“), von Rundfunkbeiträgen und einer Reihe von Sekundärsteuern usw., die nicht in die Staatsquote einfließen. Das gesamte Bündel dieser Abgaben fließt in die Belastung ein, die aus gesetzlichen Vorgaben resultiert, und es ist in Abb. 18 zu sehen, wie sich so etwa ab 2011 die Summe der Abgabenbelastungen stetig weiter von der Staatsquote abhebt. Das ist ein untrüglicher Beleg dafür, dass die öffentliche Hand in Deutschland, im Gegensatz zur Privatwirtschaft, nahezu unfähig ist, signifikante Kostensenkungen zu generieren.

In Abb. 18 muss zudem beachtet werden, dass das große Spektrum staatlicher Verwaltungsgebühren hier nicht berücksichtigt wird. Zum Beispiel zahlt man schon einmal für eine kleine Grundbucheintragung einen drei- bis vierstelligen Eurobetrag. Die Ausstellung eines Reisepasses kostet 2017 ca. 60,- €, und dergleichen mehr. Das heißt, dass die dort ausgewiesene staatliche Abgabenbelastung tatsächlich noch über den in Abb. 17 ausgewiesenen 52,9 % liegt.

¹⁰⁶ Quelle: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums v. 31.1.2015. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2015/01/Inhalte/Kapitel-5-Statistiken/5-1-12-entwicklung-der-staatsquote.html>

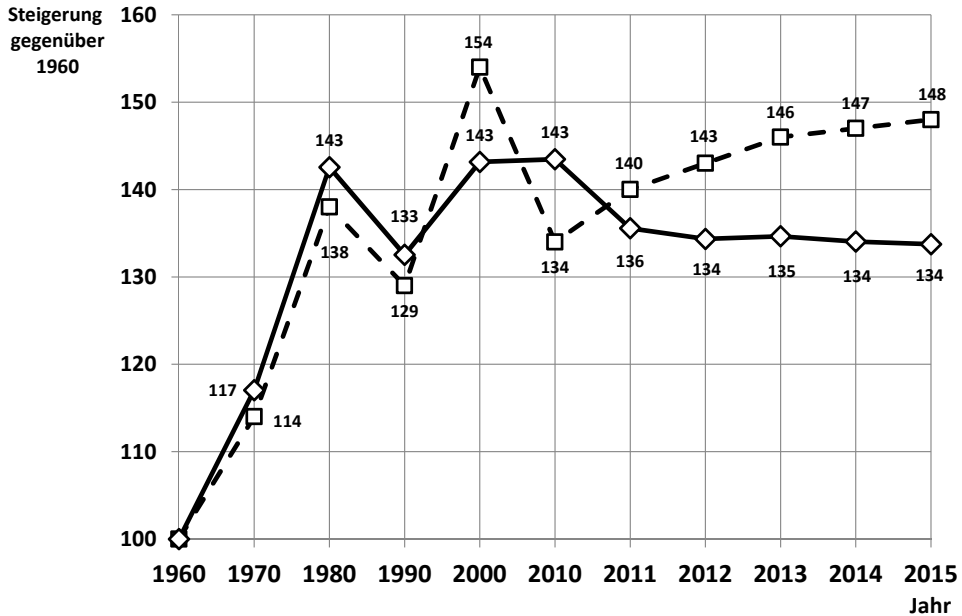


Abb. 18: Relative Entwicklung von Abgabenbelastung und Staatsquote in Deutschland 1960 bis 2016 (1960 = 100)¹⁰⁷

Im April 2017 wurde von der OECD eine Untersuchung veröffentlicht, die die Abgabenlast aus Einkommensteuern und Sozialabgaben in allen OECD-Staaten miteinander vergleicht. Deren wichtigste Ergebnisse für die Staaten der EU werden in Abb. 19 gezeigt. Die USA und die Schweiz wurden zum Vergleich mit einbezogen. Es werden die jeweiligen Abgabenlasten für alleinstehende Durchschnittsverdiener gezeigt.

¹⁰⁷ Quellen: Abgabenbelastung: In Anlehnung an „Der Steuerzahler, WirtschaftsMagazin“; Juli/August 2016 S. 153; Steuerquote: Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums v. 31.1.2015

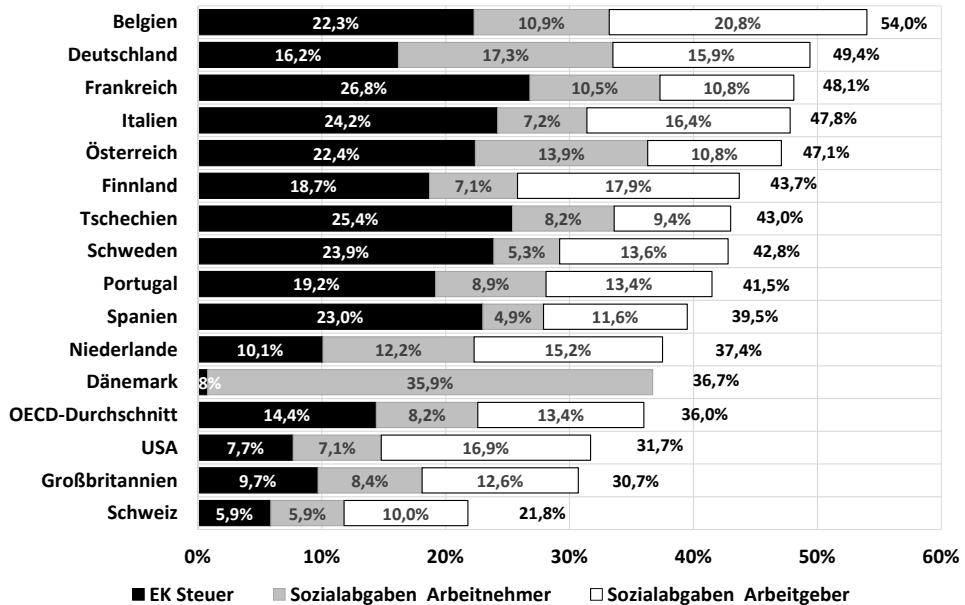


Abb. 19: Abgabenlasten 2017 aus Einkommensteuer und Sozialabgaben für alleinstehende Durchschnittsverdiener in einigen ausgesuchten OECD-Staaten in Anteilen am Bruttoeinkommen ¹⁰⁸

Die in Abb. 19 offenbarte deutsche Situation kann nur als desaströs bezeichnet werden. Unter den OECD-Staaten, das heißt unter allen industrialisierten Ländern, weist Deutschland nach Belgien die zweithöchste Abgabenlast aus Steuern und Sozialabgaben aus. Äußerst bemerkenswert ist, dass der beste hier ausgewiesene Staat, die Schweiz, mit 21,8 % bei ihren Bürgern nur 44 % der deutschen Abgabenlast erhebt¹⁰⁹.

Auch dieses Kostensenkungsproblem trägt zwangsläufig zur steigenden Diskrepanz zwischen den Kostenstrukturen der öffentlichen Hand und der freien Wirtschaft bei. Würden bei der öffentlichen Hand Anreizsysteme für Kostensenkungen, etwa durch gezielt gestaltete Wettbewerbselemente, geschaffen, könnte damit eine Reihe von Problemen bei Steuer- und Gebührenlasten erheblich gelindert werden. Sicher wären damit auch Vereinfachungen bei den betroffenen Verwaltungsprozessen zu erzielen, mit entsprechenden Entlastungen für die freie Wirtschaft.

In diesem Zusammenhang lohnt es sich, einen Blick auf die vom Freiburger Finanzwissenschaftler Bernd Raffelhüschen jährlich erstellte „Generationenbilanz“ zu

¹⁰⁸ Quelle: OECD-Studie „Taxing Wages“ 2017; www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages.htm

¹⁰⁹ Die in der hier angezogenen OECD-Studie ausgewiesenen Zahlen weichen teilweise beachtlich von den entsprechenden Werten anderer Untersuchungen ab, die auch an anderen Stellen dieses Buches verwendet worden sind. Das liegt ganz offensichtlich an deren unterschiedlichen Definitionen. Zum Beispiel werden hier auch die Arbeitgeberbelastungen in die Betrachtung einbezogen, was in anderen Untersuchungen nicht der Fall ist.

werfen¹¹⁰. Hier werden die offiziell ausgewiesenen Staatsschulden als „explizite“ Schulden und in der Schuldenbilanz nicht berücksichtigte, gesetzlich verankerte Verpflichtungen, wie zum Beispiel Renten- und Pensionszahlungen und dergleichen mehr, als „implizite“ Schulden ausgewiesen. Die Summe aus expliziten und impliziten Schulden ist die tatsächliche staatliche Schuldenlast. (Weitere Einzelheiten dazu werden auf den Seiten 193ff. gegeben.)

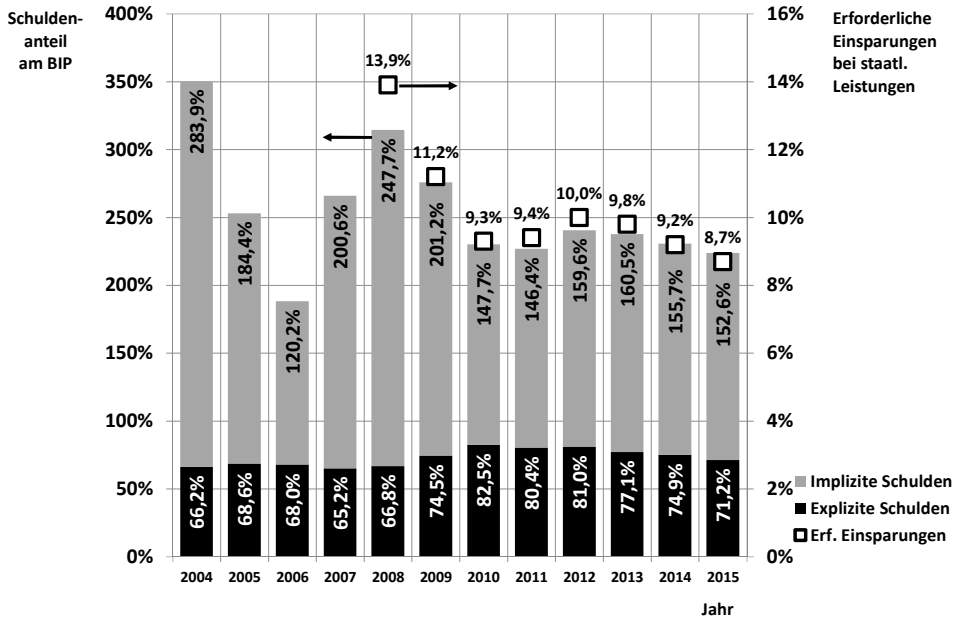


Abb. 20: Entwicklung der deutschen Gesamtschulden und der erforderlichen Einsparungen bei den Staatsausgaben 2004 bis 2015¹¹¹ in Anteilen am BIP.

Lesebeispiel: 2015 betrugen die deutschen Schulden gemessen am BIP: explizit 71,2 % und implizit 152,6 %. Sie summieren sich zu 224 %. Die deutschen staatlichen Ausgaben müssten insgesamt um 8,7 % gesenkt werden, um dieses Schuldenvolumen bedienen zu können.

Abb. 20 zeigt die Entwicklung dieser deutschen Gesamtschulden 2004 bis 2015 in Prozenten am BIP. Es ist zu sehen, dass die tatsächliche deutsche Schuldenlast weit über den von der Euro-Gruppe vorgegebenen 60 % des Bruttoinlandproduktes liegt. Die impliziten jährlichen Schulden unterliegen hier großen Schwankungen. Aber in allen Fällen, außer im Jahre 2011, liegen auch die alleine stets über der 60 %-Vorgabe der Euro-Gruppe.

¹¹⁰ Quelle: Raffelhüschen, Bernd; Reeker, Gerrit; Peters, Fabian; „Ehrbare Staaten?“ EU-Nachhaltigkeitsranking, Update 2016.

¹¹¹ Quelle: Ebenda

Dieses Problem hat Deutschland aber nicht alleine. Nahezu alle europäischen Staaten leiden darunter. So liegen die Durchschnittswerte aller 28 EU-Staaten 2015 bei

- 87 % für die expliziten Schulden,
- 169 % für die impliziten Schulden und somit
- 256 % für die gesamte Schuldenlast.

Zudem werden in Abb. 20 an einigen Stellen noch die staatlichen Ausgabenreduzierungen ausgewiesen, die erforderlich sind, um die entsprechenden Gesamtschuldenlasten handhaben zu können. 2015 sind das in Deutschland 8,7 % des BIPs. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist nicht sichtbar, wie das erreicht werden soll. Die in diesem Kapitel aufgezeigten Kostensenkungsaspekte würden es jedoch durchaus erlauben, derartige Ausgabenreduzierungen zu erreichen.

2.2.2.4 Mangelhafte Organisation von Verantwortlichkeiten

Aus zweierlei Gründen ist die Organisation von Verantwortlichkeiten bei der öffentlichen Verwaltung mit Problemen behaftet:

- Verwaltungsstrukturen sind leider allzu oft so gestaltet, dass Verantwortlichkeiten nicht eindeutig zugeordnet werden können. (Einige Beispiele dazu werden auf den Seiten 74ff. bei der Behandlung öffentlicher Großprojekte und bei der Behandlung der Bundeswehr ab den Seiten 91ff. gegeben). Wolfgang Seibel schreibt dazu: *„Bis heute ist es eine gültige unabdingbare Voraussetzung verantwortlichen Verwaltungshandelns: Das Prinzip der persönlichen Zurechenbarkeit des Verwaltungshandelns und seiner Folgen. Im demokratischen Verfassungsstaat darf es keine verantwortungsfreien Räume geben.“*¹¹²
- Vorschriften und Gesetze dienen sehr oft als Begründung für verwalterisches Handeln, auch wenn das spezielle Handeln nicht sinnvoll ist. Dieses Problem wird umso gravierender, je dichter die Regulierung ist. Der deutsche Zustand einer massiven Überregulierung hat an dieser Stelle auch intensive Auswirkungen auf die Effektivität der öffentlichen Verwaltung. Fritz Morstein Marx sagt dazu: *„Die bürokratische Organisationsform bringt bei den Verwaltungsangehörigen nicht alleine eine mangelnde mentale Flexibilität hervor, sondern auch eine Schwächung des Sinns für individuelle Verantwortung“*¹¹³. Wolfgang Seibel führt dazu noch aus: *„Eine Schule der Zivilcourage ist die Verwaltung nicht, und sie verschleiert womöglich selbst noch unmoralisches Entscheiden als ‚angemessen‘, wenn dies mit den eingeübten Verfahrensroutinen in Einklang steht.“*¹¹⁴

¹¹² Quelle: Wolfgang Seibel; (2016), Seite 48

¹¹³ Quelle: Ebenda, Seite 138

¹¹⁴ Quelle: Ebenda, S. 38

2.2.2.5 Beamtenstatus, ein Biotop der besonderen Art

Versucht man außerhalb Deutschlands den deutschen Beamtenstatus zu erläutern, erntet man zunächst einmal unglaubliches Staunen. Allzu häufig führt das sogar zu einer Belustigung, wenn man insbesondere die Konsequenzen der Unkündbarkeit einigermmaßen begriffen hat. Während man es bei staatstragenden Aufgaben, wie zum Beispiel bei Richtern, politischen oder auch sensiblen Verwaltungsaufgaben noch hinnimmt, den Sinn einer Unkündbarkeit zu erfassen, fällt das bei Lehrern, Professoren, normalen Verwaltungstätigkeiten, Soldaten und anderen nicht ganz so leicht.

2.2.2.5.1 Privilegien des Beamtenstatus

Die Beschäftigtensituation 2016 in Deutschland stellt sich dar wie in Tab. 3 gezeigt.

| Nr. | Beschäftigtenzahlen Deutschland 2015/16 | Mio. Per- sonen | Anteil an A | Anteil an C |
|-----|--|--------------------|----------------|----------------|
| A | Erwerbstätige Insgesamt | 43,5 | 72% | |
| B | Erwerbstätige sozial-versiche- rungspflichtig | 31,4 | | |
| C | Erwerbstätige im öffent-lichen Dienst gesamt | 4,6 | | |
| D | Davon Vollzeitbeschäftigte | 3,1 | 7% | 67% |
| E | Davon Teilzeitbeschäftigte | 1,5 | 3% | 33% |
| F | Davon Beamte | 1,7 | 4% | 37% |

Tab. 3: Wichtige Beschäftigungszahlen 2016 in Deutschland¹¹⁵

Von besonderem Interesse für die nachfolgenden Betrachtungen ist, dass

- 11 % aller Erwerbstätigen Deutschlands im öffentlichen Dienst arbeiten,
- 37 % aller Erwerbstätigen des öffentlichen Dienstes einen Beamtenstatus haben und
- die Anzahl aller Beamten 4 % aller deutschen Erwerbstätigen entspricht.

Eine umfassende und sehr aufschlussreiche Zusammenstellung von Beamtenprivilegien gibt Torsten Ermel. Diesem Buch sind folgende sehr interessante Tatbestände entnommen worden:

¹¹⁵ Quellen:

- Zeilen A und B: Destatis v. 2.1.2017; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/01/PD17_001_13321.html
- Zeilen C–E: Statista; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/12910/umfrage/entwicklung-des-personalbestandes-im-oeffentlichen-dienst-in-deutschland/>
- Zeile F: Torsten Ermel: „Beamte. Was die Adeligen von heute verdienen“, Tectum, Marburg 2016

2.2.2.5.1.1 Unkündbarkeit

Beamten kann das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt werden.

2.2.2.5.1.2 Beförderungen

Erfolgen nach Dienstjahren und nicht unbedingt nach Leistung.

2.2.2.5.1.3 Einkommen

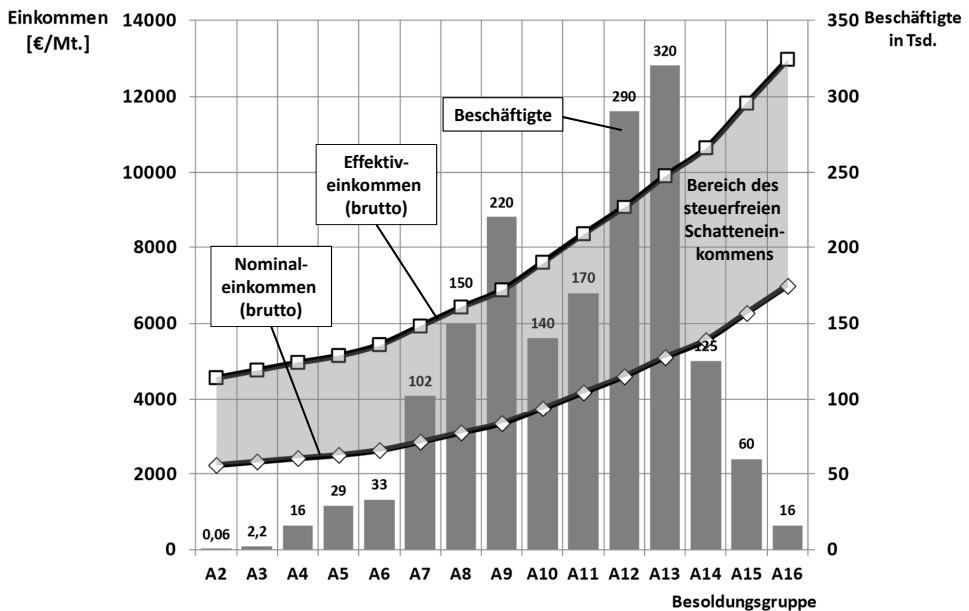


Abb. 21: Einkommensstruktur für ledige Beamte¹¹⁶.

Abb. 21 untermauert die wichtigsten Erkenntnisse von Ermel zu den Beamten-einkommen, die hier für ledige Beamte gezeigt werden. Für die Beamtenbesoldungsgruppen A2 bis A16 liegen folgende Einkommensbestandteile vor:

- Die jeweiligen Nominal-einkommen. Das sind die Einkommen, die für Beamte offiziell ausgewiesen werden und die stets Bemessungsgrundlage für Steuerprogression, staatliche Hilfen und Ähnlichem sind. Auch werden nur diese Nominal-einkommen angezogen, wenn es in der öffentlichen Diskussion um vermeintliche Benachteiligungen von Beamten geht.
- Das steuerfreie Schatteneinkommen, das zum einen einige tatsächlich steuerfreie Zusatzleistungen beinhaltet, wie zum Beispiel die Beihilfen zur Krankenversiche-

¹¹⁶ Quelle: Torsten Ermel, Seiten 163-194. Diese Darstellung wurde aus Zahlenwerten der dort gegebenen Tabellen ermittelt. Es werden nur Werte für ledige Beamte ausgewiesen. Ermel gibt dort auch entsprechende Werte für verheiratete Beamte mit drei Kindern.

rung, und zum anderen die Kosten, die ein normaler Arbeitgeber aufbringen müsste, um seinen Mitarbeitern den Einkommensstatus eines Beamten zu gewähren, wie zum Beispiel für Pensionen, Unkündbarkeit und dergleichen mehr.

- Das Effektiveinkommen, das sich aus der Summierung von Nominal- und Schatteneinkommen ergibt.

Derartige Berechnungen sind kaum bekannt und es ist höchst bemerkenswert, dass das Brutto-Effektiveinkommen von Beamten nahezu doppelt so hoch ist wie deren Brutto-Nominaleinkommen.

2.2.2.5.1.4 Krankenversicherung

Die Krankheitskosten für Beamte würden um 57 % sinken, wenn es die sog. Beihilfen nicht gäbe. Diese werden heute komplett aus der Staatskasse gezahlt und belasten die deutschen öffentlichen Haushalte mit 8,2 Mrd. €/Jahr bzw. mit 2.563,- €/Unterstützungsberechtigtem/Jahr¹¹⁷. Es stehen ca. 3,2 Mio. Beamte und Versorgungsempfänger im Genuss dieser Regelung. Besonders aufschlussreich sind dabei die 2.563,- €/Jahr, die der Staat durchschnittlich pro Unterstützungsberechtigtem aufbringen muss. Es gibt in der privaten Versicherungswirtschaft Versicherungsgesellschaften, die den Leistungsumfang der staatlichen Beihilfen um einiges kostengünstiger anbieten. Neben der Frage, womit diese komfortablen Beihilfen überhaupt begründet werden können, wäre als Minimallösung doch zu überprüfen, ob nicht die Staatskasse durch eine Übertragung dieser Beihilfen auf private Versicherungen entlastet werden könnte. Allerdings besteht hier das Problem, dass es einen Bestandsschutz für die Unterstützungsberechtigten gibt und dass man deshalb nicht ohne Weiteres die Beihilfen streichen kann. Aber eine kostensparende Umschichtung auf private Krankenversicherungen wäre sofort möglich wie auch eine politische Entscheidung, neu einzustellen den Beamten dieses Privileg nicht mehr zu gewähren. Ein besonderer Belastungsfaktor bei diesen Beihilfen ist zudem, dass Beamte bei Gesundheitsproblemen automatisch den Status eines Privatpatienten erhalten. Erstattungsbeträge für Leistungen an Privatpatienten werden gegenüber Kassenpatienten im Schnitt mit dem sog. „Hebesatz“ um den Faktor 2,3 erhöht. Das heißt, würde man diesen Hebesatz abschaffen, ließen sich die oben genannten 8,2 Mrd. €/Jahr ohne große Leistungsverringerungen für die Patienten bereits um 57 % auf etwa 3,56 Mrd. €/Jahr absenken.

Eine 2017 veröffentlichte Studie der Bertelsmann Stiftung zur Situation der staatlichen Beihilfen für Beamte kommt zu ganz ähnlichen Erkenntnissen wie Ermel und hat dazu noch folgende weiteren Tatbestände offengelegt:

- *„Würde die Beihilfe für Beamte abgeschafft und für sie auch die gesetzliche Krankenversicherungspflicht eingeführt, beträfe das rund 67 % der bislang privat versicherten Staatsbediensteten in Arbeit und Ruhestand. Weitere 21 % würden aus finanziellen Gründen freiwillig in die GKV (Gesetzliche Krankenversicherung) wechseln. Lediglich 12 % der bisher privat versicherten Beamten blieben aus finanziellen Gründen auch weiterhin beim Status quo. So wären dann insgesamt neun von zehn Beamten*

¹¹⁷ Ebenda, S. 24

*gesetzlich krankenversichert und der Staat schnell finanziell entlastet. Mit einem Großteil der Beamten in der GKV könnten Bund und Länder bereits im ersten Jahr etwa 1,6 bzw. 1,7 Mrd. € einsparen. Bis 2030 würden die öffentlichen Haushalte um insgesamt rund 60 Mrd. € entlastet“.*¹¹⁸

- Zudem könnte durch den Eintritt dieser Beamten in die GKV für alle Mitglieder der Beitrag um durchschnittlich 0,34 % gesenkt werden.
- Andernfalls würde durch eine unveränderte Fortführung der Beihilfe die Belastung der öffentlichen Haushalte von 11,7 Mrd. €/Jahr im Jahr 2014¹¹⁹, bis 2030 dann auf 20,2 Mrd. €/Jahr anwachsen.

2.2.2.5.1.5 Ruhegeldzahlungen

Die liegen mit ca. 70 % des letzten Gehaltes weit über den Leistungen für normale Rentner und werden zudem mit einer gegenüber diesen geringeren Lebensarbeitszeit erworben. Das Ruhegeld wurde ursprünglich vollkommen aus dem Steueraufkommen bezahlt. Wegen der in den kommenden Jahren zu erwartenden exorbitant steigenden Pensionslasten für die öffentlichen Haushalte wurden deshalb von Bund und Ländern in der Zwischenzeit Fonds für sog. „Versorgungsrückstellungen“ eingerichtet, die das gegenwärtig umlagefinanzierte System allmählich auf ein kapitalbasiertes System umstellen sollen¹²⁰. Allerdings sind die bislang akkumulierten Rücklagen noch so gering, dass sie noch keine große Entlastung für die öffentlichen Haushalte bieten können. Beamte erreichen ihre Höchstpension in der Regel nach 35 bis 40 Dienstjahren, wohingegen bei normalen Arbeitnehmern 45 Jahre erforderlich sind. Zudem wird bei Beamten die Höhe der Pensionszahlungen aus dem Höchstgehalt zum Ende der Lebensarbeitszeit ermittelt, wohingegen die Bemessungsgrundlage bei normalen Arbeitnehmern das Durchschnittseinkommen der Lebensarbeitszeit ist¹²¹.

| | Rentner | Pensionäre |
|---|---------------|---------------|
| Erhöhungen 1999 - 2016 nominal | 17,55% | 29,40% |
| Erhöhungen 1999 - 2016 inflationsbereinigt | -7,20% | 4,65% |
| Inflation 1999 - 2015 | 24,75% | |

Tab. 4: Renten- und Pensionserhöhungen 1999–2015¹²²

¹¹⁸ Quelle: „Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige, Teilbericht Beamte“; Bertelsmann Stiftung 2017

¹¹⁹ Die Zahlen von Ermel und der Bertelsmann Stiftung unterscheiden sich an diesem Punkte etwas, da sie für unterschiedliche Zeitpunkte erhoben worden sind. Die Bertelsmann-Werte sind etwas jünger und deshalb höher als bei Ermel.

¹²⁰ Einzelheiten zu diesen Versorgungsrückstellungen werden zum Beispiel gegeben von Wikipedia unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Versorgungsr%C3%BCcklage>.

¹²¹ Quelle: Torsten Ermel, S. 61

¹²² Ebenda, S. 108

Tab. 4 zeigt, dass Rentner im Zeitraum 1999–2015 einen Kaufkraftverlust von ca. 7 % hinnehmen mussten, wohingegen Pensionäre immerhin eine Kaufkraftsteigerung von ca. 5 % erfahren haben. Letztendlich stellt Ermel fest, dass die Altersversorgung eines durchschnittlichen Beamten ca. 3,5-mal so hoch sei wie die eines durchschnittlichen Rentners¹²³.

Allerdings soll nicht unerwähnt bleiben, dass Beamte gegenüber normalen Beschäftigten den Nachteil eines Streikverbotes zu „ertragen“ haben. In der Praxis ist dies aber überhaupt kein Problem. Beamte lassen streiken. Angestellte des öffentlichen Dienstes streiken regelmäßig, auch unter normalen Bedingungen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen werden die Ergebnisse der damit erzielten Tarifvereinbarungen mit schöner Regelmäßigkeit auch den Beamten gewährt.

2.2.2.5.2 Probleme mit dem Beamtenstatus

2.2.2.5.2.1 Unkündbarkeit

Auch unsere Arbeitswelt unterliegt den Gesetzmäßigkeiten des Wettbewerbs. Es gilt:

- Erfüllt ein Mitarbeiter nicht die an ihn gestellten Anforderungen, gibt es auch Möglichkeiten zu Anpassungsmaßnahmen. Verhält er sich schädlich für seinen Arbeitgeber, kann ihm auch gekündigt werden.
- Gibt es mehrere Bewerber für eine Stelle, erhält derjenige den Zuschlag, der für die Anforderungen am besten qualifiziert ist.
- Kommt ein Unternehmen in Schwierigkeiten, kann es Mitarbeiter über betriebsbedingte Kündigungen entlassen, um die Unternehmenseinheit an neue Umweltbedingungen anzupassen und wieder auf eine Erfolgsspur zurückzubringen.

Wie wir alle aus eigener Erfahrung wissen, kann Wettbewerb mitunter sehr brutal sein. Er ist aber auch ein wunderbarer Selbstregelungsmechanismus, der permanent Höchstleistungen fordert, um fortbestehen zu können. Wir sind normalerweise auch bereit, die damit verbundenen höheren persönlichen Risiken zu tragen. Das gilt zwar für die ca. 41,8 Millionen deutschen Beschäftigten, nicht jedoch für die 1,7 Millionen deutschen Beamten. Mit deren Unkündbarkeit sind die oben genannten Anreize praktisch außer Kraft gesetzt, mit ziemlich weitreichenden Folgen:

- Den Druck, Ergebnisse bringen zu müssen, weil man sonst seine Existenzgrundlage verliert, kennt ein Beamter nicht. Er ist ja unkündbar und wird schlimmstenfalls in den „einstweiligen Ruhestand“ versetzt. Mit dieser Unkündbarkeit wird somit ein wichtiges Regulativ weitgehend außer Kraft gesetzt, das verantwortungsbewusstes und ergebnisorientiertes Handeln erzwingen kann. Ich bin fest davon überzeugt, dass jeder Normalbürger die Konsequenzen aus dieser Besonderheit schon einmal beobachten konnte – sei es bei unfähigen Lehrern, bei langsamen öffentlichen Verwaltungen und dergleichen mehr.
- Muss ein Beamter seinen Posten räumen, egal aus welchen Gründen auch immer, hat sein Arbeitgeber – hier sein „Dienstherr“ – das Problem, ihn woanders unter-

¹²³ Ebenda, S. 119

bringen zu müssen oder ihn in einen bezahlten „einstweiligen Ruhestand“ zu versetzen. Beide Optionen sind für die Effizienz und Effektivität einer Organisation äußerst kontraproduktiv. Nur allzu oft können dann neue Aufgaben nicht mit bestens qualifizierten Kandidaten besetzt werden. Der einstweilige Ruhestand ist zudem ein Kostenfaktor ohne entsprechende Gegenleistung.

Beispielhaft sei hier die massive Personalreduzierung bei der Bundeswehr nach der Wende zu Beginn der 1990er Jahre genannt, die unter anderem dazu geführt hat, das dem Vernehmen nach zeitweise bis zu 30 % des Personalbestandes beim BND aus ehemaligen Bundeswehrangehörigen bestand.

Von den Post-Nachfolgeorganisationen Telekom, Deutsche Post und Postbank sind nach deren Privatisierung von 2002 bis 2005 ca. 25.000 Beamte mit einem Durchschnittsalter von 48 Jahren in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden¹²⁴. Diese Aktion hat den Staatshaushalt mit akkumulierten 13 Mrd. €, verteilt über viele Jahre, belastet. Natürlich konnten sich die damals in den „einstweiligen Ruhestand“ versetzten Beamten neue Beschäftigungen in der Privatwirtschaft suchen und so fortan ganz legal doppelte Einkommen beziehen. Dieser fast schon skandalöse Vorgang ist auch ein Indikator dafür, dass der Einsatz von Beamten nicht so kosteneffizient sein kann wie der von normalen Erwerbstätigen. Ermel bestätigt das, indem er sagt: *„Die Beschäftigung von Beamten ist unter Einbeziehung aller Kosten deutlich teurer, als die von (normalen) Arbeitnehmern“*¹²⁵. Dabei ist der Tatbestand, dass die Unkündbarkeit von Beamten die Einforderung von Höchstleistungen ausbremsen oder verhindern kann, noch gar nicht in diese Überlegungen einbezogen worden.

Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass alleine eine Aufhebung der Unkündbarkeit von Beamten Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung deutlich verbessern würde. Nach meinem Kenntnisstand gibt es zu diesem Thema leider keine Untersuchungen, so dass es hier nicht möglich ist, diese Hypothese zu belegen oder gar zu quantifizieren.

2.2.2.5.2.2 Belastung der öffentlichen Haushalte

Schatteneinkommen und Versorgungsprivilegien der Beamten akkumulieren sich mittlerweile zu schwereren Hypothesen für die öffentlichen Haushalte. Wichtige Fakten werden in Abb. 22 gezeigt.

¹²⁴ Ebenda, S. 128

¹²⁵ Ebenda, S. 198

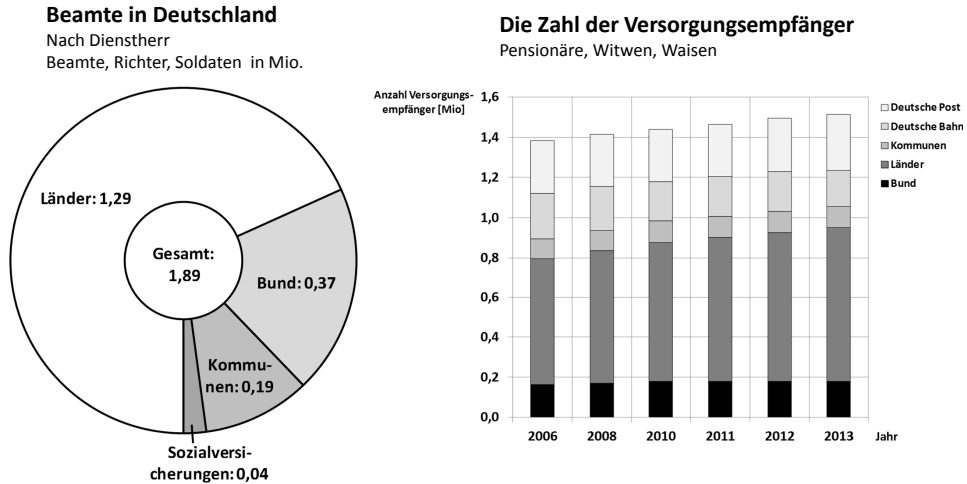


Abb. 22: Beamte und Versorgungsempfänger gegen Ende 2012 (2013 geschätzt)¹²⁶

Der Status quo zum Ende 2012 zeigt:

- 1,89 Millionen Beamte stehen in Diensten der öffentlichen Hand¹²⁷.
- Zusätzlich gibt es über 1,4 Millionen Versorgungsempfänger im Pensionsalter.

Die Tageszeitung *FAZ* schreibt dazu, dass zum Ende 2012 die Verpflichtungen für Pensionen und Beihilfen bei Bund, Post und Bahn akkumuliert auf 465,4 Milliarden € gestiegen seien. Das waren 8,3 % mehr als im Vorjahr. Bei den Bundesländern seien im gleichen Zeitraum ebenfalls mehrere 100 Mrd. € aufgelaufen¹²⁸. Diese Summe entspricht einem Vielfachen der jeweiligen Jahreshaushalte.

Weiter schreibt die *FAZ*: „Zwar werden diese Pensionsverpflichtungen nicht auf einmal fällig. Aber allein der Bund zahlt gegenwärtig 6,6 Mrd. €/Jahr an Versorgungsbezüge sowie 1,6 Mrd. €/Jahr für Beihilfen“. Diese Beträge werden aus dem laufenden Steueraufkommen aufgebracht und schränken schon heute die Handlungsfähigkeit des Staates beachtlich ein.

Wegen der äußerst verantwortungslosen, drastischen Erhöhung der Beamtenstellen in den 1970er Jahren muss davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Versorgungsberechtigten mit entsprechenden Zusatzlasten für die öffentlichen Haushalte bis 2030 weiter ungebrochen ansteigen wird.

¹²⁶ Quelle: *FAZ* vom 9.8.2013

¹²⁷ Die Zahlen über die Anzahl der Beamten weichen teilweise etwas voneinander ab, da sie zu verschiedenen Zeitpunkten erhoben wurden. Die hier genannten 1,89 Mio. entsprechen dem Stand Ende 2012.

¹²⁸ Quelle: *FAZ* vom 9.8.2013

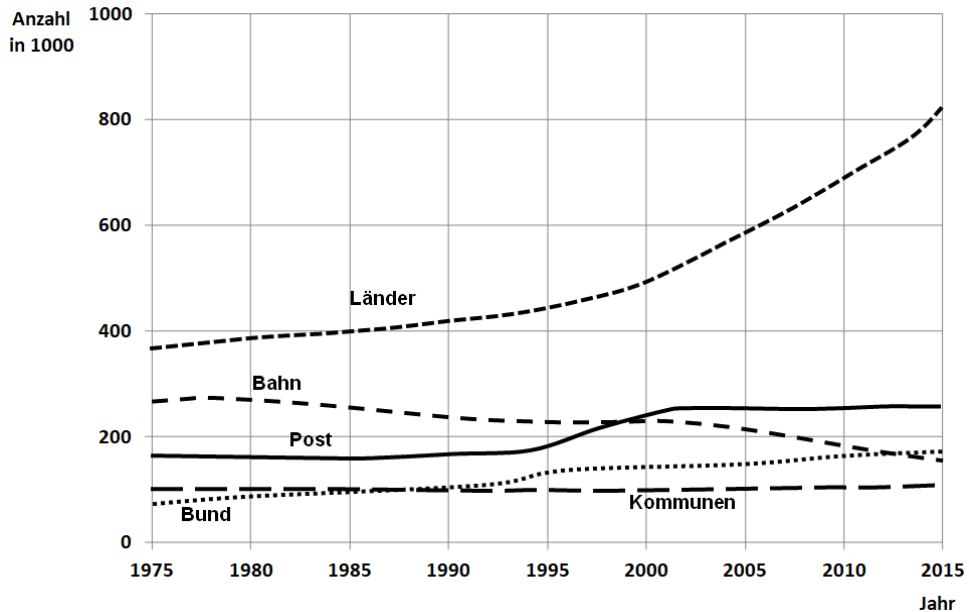


Abb. 23: Versorgungsempfänger der öffentlichen Hand nach Beschäftigungsbereichen 1975–2015¹²⁹

Erläuterungen:

Bis einschließlich 1992 gelten die Zahlen für das frühere Bundesgebiet.

Post sind Deutsche Post, Postbank und Deutsche Telekom.

Der Tagesspiegel vom 25.2.2016 schreibt hierzu: „Die Versorgung und die Beihilfen für die Beamten sind ein starker Wachstumsfaktor vor allem in den Länderetats. Die Belastungsspitze wird erst in der Mitte des kommenden Jahrzehnts erreicht werden“. Und weiter: „Die Länder wenden gegenwärtig schon 31,2 % ihrer Personalausgaben für Ruhegehälter und Krankenkostenzuschüsse auf. Im Gesamtetat dient mittlerweile jeder siebte bis achte Euro der Deckung dieser Verpflichtungen, welche die Länder ihren Beamten gegenüber bei der Altersversorgung eingegangen sind. Bei den alten Bundesländern sind es im Schnitt fast 35 %, im Osten dagegen nur 8,8 %“. Und weiter: „Und die Pensionslasten haben eine beträchtliche Dynamik. Während die Personalausgaben der Länder 2015 im Schnitt um 2,3 % gewachsen sind, stiegen die Versorgungsausgaben um 5,6 %“.

Diese Zahlen sind an Dramatik kaum zu übertreffen. Eine 2011 im Auftrage des BdSt veröffentlichte Studie¹³⁰ hat folgende Tatbestände zusammengestellt:

- Anfang 2012 gab es in Deutschland 772.000 Pensionäre mit steigender Tendenz. Somit werden die Versorgungsausgaben weiter explodieren.

¹²⁹ Quelle: BIP 2016: Demografie Portal des Bundes und der Länder; www.demographie-portal.de; Datenquelle: Statistisches Bundesamt

¹³⁰ Quelle: Benz, Hagist, Raffelhüschen, „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland“. Berlin, 2011

- Alleine Baden-Württemberg hat 2012 schon 10 % seines Haushaltes, knapp 4,4 Mrd. €, für Pensionen ausgegeben. Binnen zehn Jahren wird sich diese Summe fast verdoppeln.
- Sämtliche jetzt absehbaren schwebenden Versorgungsverpflichtungen im Bund und in den Ländern werden sich bis zum Jahr 2050 auf 1,36 Billionen € summieren.
- Würde man zum Beispiel wirkungsgleich alle Reformen des Rentenbereiches auf die Beamtenschaft übertragen, könnte das jetzige Versorgungsniveau von 71,25 % des letzten Bruttogehaltes (nach 40 Jahren Arbeit) auf gut 60 % gesenkt werden.

2.2.2.5.3 Schlussfolgerungen zum Beamtenstatus

Betrachtet man die hier aufgelisteten Vorteile des Beamtenstatus in ihrer Gesamtheit, steht man fassungslos vor einer derartigen Akkumulation von Privilegien. Um diese rechtfertigen zu können, müsste die deutsche Beamtenschaft in ihrer Gesamtheit eine deutlich höhere Pro-Kopf-Leistung erbringen als normale Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft. Nach allen Schilderungen in diesem Kapitel ist das aber definitiv nicht der Fall. Es hat den Anschein, dass hier an allen wichtigen Schaltstellen unseres Politikbetriebes eine sehr starke Interessengruppe sitzt und sich über die Jahre dieses Bündel an atemberaubenden und in keiner Weise gerechtfertigten Privilegien zugeschanzt hat. Hier ist ein nahezu vollständig geschütztes Biotop entstanden, in dem es sich über die Jahre ca. 4 % aller deutschen Erwerbstätigen sehr komfortabel eingerichtet haben. Gegenüber den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft ist eine derartige Akkumulation von Privilegien zweifellos extrem ungerecht.

Es hat auch den Anschein, dass dieses Biotop völlig unangreifbar und somit komplett immun gegen Änderungsbestrebungen ist. Da fällt zum einen auf, dass das Bundesverfassungsgericht bei allen Streitfragen zum Beamtenrecht eine kompromisslos beamtenfreundliche Rechtsprechung pflegt. Ermel führt dazu einige konkrete Beispiele auf¹³¹. Zudem sind unsere Parlamente als gesetzgebende Körperschaften zu ca. 50 % mit Beamten besetzt.

Noch befremdlicher ist dabei, dass dieser ungerechte Zustand in unserer Öffentlichkeit überhaupt keine Rolle zu spielen scheint. Ermel sagt dazu – in meinen Augen sehr treffend –, dass es im Beamtenrecht an dieser Stelle keine funktionierende Gewaltenteilung gebe. *„Denn die meinungsbildenden Klassen in*

- *Politik*
- *Exekutive*
- *Judikative*
- *Presse und*
- *Wissenschaft*

haben hier gleichgerichtete Interessen: An den Schnittstellen unserer Gesellschaft sitzen hier überall Beamte, Quasibeamte und Beamtenabhängige“¹³². Boshafterweise könnte

¹³¹ Quelle: Ermel, Seiten 73 und 88

¹³² Ebenda, S. 235

man annehmen, dass wir es hier mit einem gut etablierten Schweigekartell zu tun haben. Es fällt auf, dass zum Beispiel Parteien, wie die SPD und die Linke, die stets die „Gerechtigkeit“¹³³ in den Mittelpunkt ihrer politischen Argumentation stellen, diese Ungerechtigkeit überhaupt nicht aufgreifen. Das ist auch erklärlich, da sich auch in deren Reihen sehr viele Beamte befinden. Gewerkschaften – hier insbesondere die Gewerkschaft für den öffentlichen Dienst, „ver.di“ –, die ja für gerechte Einkommensverhältnisse im öffentlichen Dienst sorgen sollen, pflegen zu diesem Thema ebenfalls eine vornehme Zurückhaltung.

In der Presse bestehen offensichtlich so viele Abhängigkeiten von der Politik, dass dieses Thema, trotz hehrer Bekenntnisse zum Investigativjournalismus, ebenfalls totgeschwiegen wird. Ermel meint dazu, dass auch die Wissenschaft zu diesem Thema offensichtlich einem Schweigegelübde unterliege. Es ist nicht bekannt, dass prominente Wissenschaftler, die in der Öffentlichkeit alle möglichen und unmöglichen Entwicklungen kommentieren, sich jemals kritisch zu den Beamtenprivilegien geäußert hätten. Auch darüber darf man sich nicht wundern, denn diese Herren sind in ihrer Eigenschaft als Professoren auch ausnahmslos Beamte. Da ist dann natürlich die Frage zu stellen, ob sie immer in der Lage sind, unabhängig von ihrer persönlichen Interessenlage objektive Stellungnahmen zu gesellschaftlichen Problemen abzugeben. Bei der hier geschilderten Faktenlage scheint es unabdinglich, den Großteil der deutschen Beamtenschaft in ein normales Arbeitsverhältnis zu überführen. Das würde Kosten senken und die Leistungen der öffentlichen Hand deutlich verbessern. Wegen des Bestandsschutzes für die jetzige Beamtenschaft ist ein solches Ziel nur mittel- bis langfristig erreichbar. Ein erster Schritt könnte sein, abgesehen von einigen notwendigen Ausnahmen, keine neuen Mitarbeiter mehr in das Beamtenverhältnis zu übernehmen.

Der Freistaat Sachsen hat das bereits vorweggenommen. Dort werden Lehrer nicht mehr in das Beamtenverhältnis übernommen¹³⁴. Diese Neuorientierung hat ganz offensichtlich keinerlei Auswirkungen auf die Qualität des Schulwesens. Seit einigen Jahren erzielt Sachsen in schöner Regelmäßigkeit bundesweit die besten PISA-Ergebnisse (siehe auch Abb. 64 auf Seite 226)

Noch radikaler ist man in der Schweiz vorgegangen. Dort finden jedenfalls keine Debatten über Sinn oder Unsinn des Beamtenstatus mehr statt, nachdem im Jahre 2003 in einem Volksentscheid entschieden worden ist, den Beamtenstatus nahezu komplett abzuschaffen. Daraufhin mussten sich rund 110.000 Staatsbedienstete aus Bundesverwaltung, Post und Schweizerischen Bundesbahnen umstellen: Mit Ausnahme von Polizisten, Staatsanwälten und Richtern, die per definitionem das Gewaltmonopol des Staates verkörpern, sind sie nunmehr ausnahmslos tarifliche Angestellte im öffentlichen Dienst. Viele schweizerische Kantone hatten übrigens den Beamtenstatus schon vorher abgeschafft. Auch das ging dort ohne größere Probleme. Es ist zu vermuten, dass ein solcher Schritt bei dem enormen Beharrungsvermögen der öffentli-

133 Dabei gibt es unter den Parteien schon deutliche Unklarheiten über den Gerechtigkeitsbegriff. Zum Beispiel ist bei Diskussionen über die Gerechtigkeit nie zu erfahren, ob man über eine Verteilungs- oder Chancengerechtigkeit spricht.

134 Allerdings werden weiterhin Schulleiter und stellvertretende Schulleiter in das Beamtenverhältnis übernommen.

chen Institutionen in Deutschland absolut unmöglich wäre. Dieser Schweizer Entscheidungsprozess ist übrigens – im Gegensatz zu meinen Ausführungen auf den Seiten 18ff. – ein positives Beispiel für die Möglichkeiten und Wirkungen von Volksbefragungen.

Ein Vorteil dieser Schweizer Reform gegenüber einer möglichen ähnlichen Aktion in Deutschland bestand allerdings darin, dass besagte Umstellung praktisch kostenneutral war. In Deutschland wäre eine abrupte Abschaffung des Beamtentums sehr teuer, denn die „öffentliche Hand“ müsste plötzlich den Arbeitnehmeranteil für die Rentenversicherung für sämtliche ehemaligen Beamten auszahlen, da diese nach wie vor ihre Pension größtenteils aus dem laufenden Steueraufkommen erhalten! Demgegenüber hatten in der Schweiz die Staatsdiener schon vor der Reform zusammen mit dem staatlichen Arbeitgeber ihr Alterskapital in Pensionskassen angespart. Die ehemaligen Schweizer Beamten stehen heute – wie jeder normale Arbeitnehmer – in einem kündbaren Arbeitsverhältnis. Zudem werden diese ehemaligen Beamten nach Leistung bezahlt, indem sich Lohnanpassungen vermehrt nach der Qualität der Arbeit richten und nicht mehr ausschließlich nach Dienstalter und hierarchischer Position. Eine große Protestwelle hat diese Reform in der Schweiz jedenfalls nicht ausgelöst, und die Gewerkschaften haben ihren grundsätzlichen Widerstand gegen jegliche Aufweichung des bisherigen Beamtenstatus aufgegeben, nachdem eine von ihnen initiierte Volksabstimmung gegen das neue Gesetz keine Mehrheit der Stimmen erhalten hatte.

2.2.2.6 Zusammenfassung: Die „Eigenheiten“ der öffentlichen Verwaltung

Wolfgang Seibel schreibt: *„Im demokratischen Verfassungsstaat muss die öffentliche Verwaltung zwei Grundfunktionen erfüllen, die mit der demokratischen Staatsform selbst verknüpft sind, nämlich die Gewährleistung der Effektivität und von Verantwortung.“*¹³⁵ Damit gibt es aber in der deutschen Praxis erhebliche Probleme. Darum werden die oben umrissenen „Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung gegenüber der freien Wirtschaft noch einmal Tab. 5 zusammengefasst¹³⁶:

¹³⁵ Quelle: Wolfgang Seibel, 2016; S. 18

¹³⁶ Natürlich sind die Angaben in Tab. 5 sehr holzschnittartig und grob. Sie sind ausschließlich statistisch zu verstehen, da sie Schwerpunkte aufzeigen sollen. Das heißt, hinter jeder Aussage steht eine Verteilung, in der sich sehr leistungsfähige Einrichtungen der öffentlichen Hand verbergen, bzw. Teilnehmer der freien Wirtschaft mit entsprechend miserablen Leistungen.

| | A | | B | C |
|--------------------------|---|--------------------------|--|-------------------------|
| Kenn- zahlen: | Erwerbstätige (2015) | | 4,3 Mio (= ca. 10%) | 39,2 Mio. (= ca. 90%) |
| | Anteil am BIP (2010): | | Anteil am BIP: 44% | Anteil am BIP: 56% |
| Nr. | Merkmal | | Öffentliche Hand | Freie Wirtschaft |
| 1 | Politisch stra- tegische Ziel- setzung | Persön- lich: | Wiederwahl | Einkommen und Boni |
| | | Sachlich: | Staatsinteresse | Unternehmenserfolg |
| 2 | Operative Zielsetzung | | Vorschriftenorientierung | Ergebnisorientierung |
| 3 | Operative Aufgabenstel- lung | | Vollzug von Vorschriften, Geset-zen und politischen Vorgaben | Gewinnmaximierung |
| 4 | Kostenpriorität | | Sekundär | Primär |
| 5 | Prozesse | | Überreguliert | Schlank |
| 6 | Kündigungs- schutz | Beamte | Total | |
| | | Angestell- te | Leicht reduziert | Stark reduziert |
| 7 | Wettbewerb | Intern: | Stark reduziert | In allen Bereichen |
| | | Von au- ßen: | Keiner | |

Tab. 5: Zusammenfassung wesentlicher Unterscheidungsmerkmale zwischen öffentlicher Hand und freier Wirtschaft¹³⁷

Besonders schwerwiegend ist dabei, dass von den 43,5 Mio. Erwerbstätigen in Deutschland im Jahre 2015 4,3 Mio. (= ca. 10 %) bei der öffentlichen Hand beschäf- tigt sind. Die ca. 90 % der Privatwirtschaft erleben permanent, wie die in Spalte C in Tab. 5 aufgelisteten Vorgaben eingehalten werden müssen, um zum Erhalt des eigen- en Arbeitsplatzes beizutragen und dass genau diese Vorgaben bei der öffentlichen Hand (Spalte B) sehr oft von untergeordneter Bedeutung sind.

Bedauerlicherweise muss man feststellen, dass sich an diesem Komplex von Ei- genheiten in den vergangenen Jahren nur sehr selten Verbesserungen eingestellt ha- ben. Das pure Gegenteil scheint der Fall zu sein. Mit der Zeit verstärken diese Eigen- heiten sich weiter und sie sind eine wesentliche Ursache für die zunehmende Ver- ständnislosigkeit zwischen dem Staat und der Privatwirtschaft.

137 Quelle: Eigene Darstellung

2.2.3 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung

2.2.3.1 Vorbemerkung

Seit Bestehen der Bundesrepublik hat es immer wieder Initiativen zur Entbürokratisierung der öffentlichen Verwaltung gegeben. Das Ergebnis ist bekannt: Es ist äußerst wenig bewirkt worden. Regulierungsdichte und Bürokratie haben sich in einem stetigen, weitgehend ungestörten Prozess zu einer kritischen Belastung von Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt. Man muss davon ausgehen, dass sich diese Entwicklung ohne ein engagiertes Gegensteuern ungehindert fortsetzen wird.

Nun muss man schon ein großer Optimist sein, wenn man glaubt, dass an dieser Stelle formulierte Verbesserungsvorschläge bei dem unverbrüchlichen Beharrungsvermögen des deutschen Staates überhaupt etwas bewirken können.

Gleichwohl werden nachfolgend einige Handlungsempfehlungen gegeben, da sie einfach zu dem im Fazit auf Seite 329 vorgeschlagenen Reset für Deutschland gehören.

Sie werden zunächst einmal sehr allgemein gehalten, können aber jederzeit vertieft werden.

2.2.3.2 Handlungsempfehlungen

2.2.3.2.1 Drastische Vereinfachung des Gesetzes- und Vorschriftenzenariums

Umsetzungshorizont: Langfristig

Die in diesem Kapitel gegebenen Beispiele in Steuerrecht, Brandschutz, Datenschutz, Baurecht, Sozialgesetzen usw. haben sehr deutlich deren kostentreibende Wirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft gezeigt. Grundvoraussetzung für eine wirksame Entbürokratisierung ist allerdings eine umfangreiche Entrümpelung dieser Gesetzes- und Vorschriftenlagen.

2.2.3.2.2 Umfangreiche Effizienz- und Effektivitätssteigerung der staatlichen Verwaltungsprozesse

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Neben einer Vereinfachung der oben geforderten Straffung des Gesetzes- und Vorschriftenumfangs ist eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung aller staatlichen Verwaltungsprozesse angesagt. Das kann vor allem durch eine Vereinfachung der Abläufe und insbesondere durch eine systematische Digitalisierung erreicht werden. Hierzu gibt es eine Reihe von beeindruckenden Beispielen in der Privatwirtschaft. Umfangreiche Vorschläge für eine intensivere Digitalisierung staatlicher Verwaltungsvorgänge werden vom „Kompetenzzentrum Öffentliche IT“ des Fraunhofer Institutes gegeben. Auszüge daraus wurden bereits auf Seite 47 zitiert. Damit müssen auch Struktur-

änderungen verbunden werden, wie zum Beispiel eine Reduzierung der Anzahl der Bundesländer, eine Verringerung der Verwaltungsebenen und eine Übertragung von Verwaltungstätigkeiten auf höhere Ebenen.

2.2.3.2.3 Reduzierung der Beamtenschaft

Umsetzungshorizont: Langfristig

Wie auf den Seiten 60ff. beschrieben, ist der Beamtenstatus in der gegenwärtigen Form unnötig, teuer und leistungsmindernd. Es ist dringend geboten, den Kreis der Beamten deutlich zu reduzieren und nur auf wenige wirklich hoheitliche Funktionen, wie zum Beispiel Richter, zu beschränken. Alle anderen Beamtenfunktionen sollten so weit wie möglich in den Status normaler Arbeitnehmer überführt werden. Damit müssten dann wahrscheinlich auch Einkommensverbesserungen für die betroffenen Arbeitnehmer verbunden werden, die aber sicher weitgehend durch Einsparungen bei den jetzigen Sonderleistungen für die Beamtenschaft kompensiert werden könnten. Dieser Vorschlag ist nur langfristig umzusetzen, da natürlich alle Personen im Beamtenstatus einen Bestandsschutz genießen. Er kann nur bei zukünftigen Neueinstellungen greifen. Ganz sicher wären mit einem solchen Schritt dann auch Leistungsverbesserungen in der Verwaltung zu erzielen, wie auf den Seiten 45ff. begründet worden ist.

2.2.3.2.4 Verstärkte Einführung von Wettbewerbselementen in die öffentliche Verwaltung

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Diese Möglichkeit sollte ausgiebig und gut dosiert genutzt werden, ohne zu den negativen Ergebnissen der britischen Premierministerin Margaret Thatcher und des US-Präsidenten Ronald Reagan bei deren Privatisierungsbemühungen in den 1980er und frühen 1990er Jahren zu kommen¹³⁸. Es geht bei diesem Vorschlag um den richtigen Mix von Wettbewerb und Regulierung und um eine sehr behutsame Einführung. Denkbar wären zum Beispiel:

- Eine Durchführung von staatlichen Großprojekten im PPP-Modus und am besten als Betreibermodelle, bei denen in der Regel mehrere Anbieter im Wettbewerb zueinander stehen.
- Eine Übertragung von geeigneten Verwaltungsfunktionen an spezialisierte Kanzleifirmen, die ebenfalls im Wettbewerb zueinander anbieten. Warum müssen zum

¹³⁸ Die radikalen und kaum ausgewogenen Privatisierungsprozesse von Margaret Thatcher und Ronald Reagan haben in den 1980er Jahren zu etlichen Fehlentwicklungen geführt, da auch Bereiche, die nicht so ohne Weiteres einem kompromisslosen Gewinnstreben ausgesetzt werden können betroffen waren, wie zum Beispiel das Gesundheitswesen, kommunale Service Bereiche, der öffentliche Nahverkehr, das Gesundheitssystem und dergleichen mehr. Teilweise konnten diese Fehlentwicklungen bis heute nicht behoben werden, wie es zum Beispiel im britischen Gesundheitswesen und bei den britischen Eisenbahnen zu beobachten ist.

Beispiel auf kommunaler Ebene Kataster- und Meldeämter von Rathausbehörden verwaltet werden? Genauso gut wie Notariate und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften quasi hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, könnte auch eine Reihe weiterer Verwaltungsfunktionen unter Wettbewerbsbedingungen an private Firmen mit Kanzleicharakter vergeben werden.

- Einrichtungen eines Steuerwettbewerbes auf kommunaler und Länderebene. Schweizer Kommunen können einen Teil ihrer Steuern selbst festlegen und stehen hier untereinander im Wettbewerb. Schweizer Bürger und Unternehmen bestimmen ihren Wohnort sehr oft auch nach der jeweiligen Steuerbelastung und man kann ohne Übertreibung feststellen, dass dadurch ein Druck auf die Verwaltungen besteht, die Abgabenlast und Verwaltungskosten möglichst gering zu halten.
- Vergabe von Infrastrukturverwaltungen, wie zum Beispiel von öffentlichen Gebäuden, Straßen und dergleichen mehr an spezialisierte zivile Unternehmen. Das könnte gleichermaßen auch für die Planung von neuen Infrastrukturprojekten geschehen. Dieser Vorschlag wird vor dem Hintergrund gemacht, dass die erforderlichen Planungskapazitäten bei der öffentlichen Hand in vielen Fällen nicht mehr vorhanden sind und viele Mittel für neue Infrastrukturvorhaben deswegen gar nicht mehr abgerufen werden können.

Diese Liste ließe sich noch sehr weit fortsetzen. Sie zeigt, dass hier ein weites Feld für Effizienzsteigerungen und Kostensenkungen zu Verfügung steht.

2.2.3.2.5 Intensivere Nutzung von Anreizsystemen

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

- Transparenzerhöhung in allen öffentlichen Bereichen, wie es zum Beispiel in Schweden oder in der Schweiz praktiziert wird. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Transparenz auch die Anreize stärker werden, die entsprechenden Verwaltungsprozesse effizient und effektiv zu gestalten (siehe dazu auch die Seiten 340ff.)
- Einführung von leistungsbezogenen Bonussystemen und Beförderungen in der öffentlichen Verwaltung. Diese Forderung wird nicht leicht umzusetzen sein, da bei vielen Tätigkeiten dort Leistungen schlichtweg nicht zu messen sind. Aber auf der Führungsebene erscheint es durchaus möglich, in einer Behörde spezifische Kennzahlen wie zum Beispiel Verwaltungskosten pro verwaltetem Bürger oder Ähnlichem heranzuziehen.

2.3 Öffentliche Großprojekte

Man kann die Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung beklagen, zum Beispiel weil sie ungerecht, ineffizient oder ineffektiv sind. Von besonderem Interesse ist nun die Frage, wie sie konkret auf unsere Gesellschaft wirken. Dazu werden wir nachfolgend einen genaueren Blick auf einige ausgesuchte öffentliche Großprojekte und auf die

Bundeswehr werfen, der es dann ohne Weiteres erlaubt, Rückschlüsse auf andere, ähnlich gelagerte Fälle zu ziehen.

Wenn man mitunter Ähnlichkeiten der deutschen öffentlichen Hand mit einer „Bananenrepublik“ empfindet, fallen einem dazu insbesondere deren Großprojekte ein, wie zum Beispiel das Großprojekt BER („Flughafen Berlin-Brandenburg“) oder die „Elbphilharmonie“ in Hamburg. Es gibt eine Reihe von Großprojekten der öffentlichen Hand, die in der Art ihrer Abwicklung normale Unternehmen in kürzester Zeit in die Insolvenz treiben würden¹³⁹.

Hierzu sind 2015 von der „Hertie School of Governance in Berlin die Ergebnisse einer Studie über die Abwicklungsqualitäten von insgesamt 170 deutschen Großprojekten der deutschen öffentlichen Hand vorgelegt worden. Wir werden daraus zunächst wichtige Gesamtergebnisse betrachten, um dann einige besonders eindringliche Beispiele etwas detaillierter zu behandeln.

139 Allerdings muss man zugestehen, dass es auch hier Ausnahmen gibt, wie zum Beispiel die Fusion zwischen Daimler-Benz und Chrysler oder die völlig fehlinvestierten Stahlwerke von ThyssenKrupp in den USA oder Brasilien. Es gibt aber nur sehr wenige Unternehmen, die in der Lage sind, die damit verbundenen hohen Verluste ohne eine Insolvenz zu verkraften.

2.3.1 Der Untersuchungsrahmen der Hertie-Studie

| | | Fertiggestellte Projekte | | | | |
|-----|---------------------|--------------------------|----------|--------|-------|-----|
| | | F | Plan | Ist | Diff. | |
| Nr. | Sektor | [Nr.] | [Mio. €] | | | [%] |
| 1 | Öffentl. Gebäude | 59 | 7211 | 10384 | 3173 | 44 |
| 1,1 | Neubau | 50 | 6950 | 9800 | 3593 | 41 |
| 1,2 | Sanierung | 9 | 580 | 945 | 365 | 63 |
| 2 | Rüstungsbeschaffung | 3 | 13073 | 24447 | 11374 | 87 |
| 3 | Energie | 9 | 9751 | 23013 | 13262 | 136 |
| 3,1 | Gas | 1 | 637 | 1000 | 363 | 57 |
| 3,2 | Nuklear | 6 | 6567 | 18846 | 12279 | 187 |
| 3,3 | Offshore Wind | 2 | 2081 | 2580 | 3104 | 24 |
| 4 | ITK | 8 | 4306 | 21272 | 16966 | 394 |
| 4,1 | Service-IT | 5 | 2691 | 13130 | 10439 | 388 |
| 4,2 | Transport-IT | 3 | 1627 | 8214 | 6587 | 405 |
| 5 | Verkehr | 36 | 5200 | 6916 | 10433 | 33 |
| 5,1 | Flughafen | 4 | 28411 | 42048 | 2718 | 48 |
| 5,2 | Brücke | 2 | 7550 | 8380 | 20 | 11 |
| 5,3 | Hafen | 0 | 198 | 198 | 0 | 0 |
| 5,4 | Schiene | 6 | 0 | 0 | 2285 | 34 |
| 5,5 | Straße | 20 | 6928 | 9006 | 3826 | 30 |
| 5,6 | Tunnel | 2 | 11676 | 16580 | 1455 | 42 |
| 5,7 | Wasserweg | 2 | 3134 | 4920 | 251 | 57 |
| 6 | Sonstige | 4 | 411 | 690 | 2799 | 68 |
| | Gesamt | 119 | 80617 | 139468 | 58851 | 73 |

Erläuterungen: Werte über 100% bzw. 10 Mrd. €

F = Anzahl der untersuchten Fälle

ITK = "Informations- und Telekommunikationstechnik"

Tab. 6: Wesentliche Eckdaten der Hertie-Studie für fertiggestellte Projekte¹⁴⁰.

Es wurden sowohl fertiggestellte als auch nicht fertiggestellte Projekte untersucht. Tab. 6 zeigt den Untersuchungsrahmen der Hertie-Studie nur für fertiggestellte Projekte. Daraus sind folgende Fakten von Interesse:

¹⁴⁰ Quelle: Berechnet mit Daten aus: G. Kostka, N. Anzinger, „Datenbank: Große Infrastrukturprojekte in Deutschland“, Seite 8.

- Es wurden insgesamt 51 nicht fertiggestellte und 119 fertiggestellte Projekte untersucht, die nach folgenden 6 „Gebieten“ geordnet sind
 - öffentliche Gebäude
 - Rüstungsbeschaffung
 - Energie
 - ITK
 - Verkehr und
 - Sonstiges
- Die Kostenüberschreitungen sind mit durchschnittlich 73 % bei den fertiggestellten Projekten deutlich höher als die 41 % bei den noch nicht fertiggestellten. Das ist auch nachvollziehbar, da bei den nicht fertiggestellten Projekten die endgültigen Kostenstände noch nicht bekannt sind und die großen Kostensteigerungen ohnehin meistens gegen Ende eines Projektes anfallen.
- Projekte der öffentlichen Hand, deren Ausgang wegen des Projektstadiums noch nicht absehbar ist, wie zum Beispiel der Bahnhof „Stuttgart 21“ oder das Bundeswehr-Beschaffungsprojekt Transportflugzeug „Airbus A400“, sind hier nicht untersucht worden.
- Bei den fertiggestellten Projekten werden die höchsten durchschnittlichen Kostensteigerungen in den Gebieten ITK (394 %) und Energie (136 %) ausgewiesen, gefolgt von Rüstungsbeschaffung (87 %), öffentlichen Gebäuden (44 %) und Verkehr (33 %). Insgesamt mussten für alle 119 untersuchten Projekte statt der geplanten 80,6 Mrd. € 139,5 Mrd. € aufgebracht werden. Das entspricht einer durchschnittlichen Kostensteigerung von 73 %.
- Neben den in Tab. 6 ausgewiesenen prozentualen Kostenüberschreitungen sind auch die absoluten Kosten in Mio. € von Interesse: So weisen zum Beispiel die Rüstungsbeschaffungsprojekte zwar nicht die höchsten prozentualen Abweichungen, jedoch die höchsten Eurowerte aus, da hier die Projektvolumina so groß sind. Das gilt auch für ITK-Projekte. Ein Vergleich dieser Kostenüberschreitungen wird in Abb. 24 gegeben.
- Anhand der Fallzahlen lässt sich ersehen, welche der untersuchten Bereiche repräsentativ sein können. Bei den drei untersuchten fertiggestellten Rüstungsbeschaffungsprojekten ist das zum Beispiel zweifelhaft. Im nachfolgenden Kapitel über die Bundeswehr, Seite 93ff., werden wir deshalb auch weitere Beschaffungsprojekte des Rüstungsbereiches betrachten, die nicht Gegenstand der Hertie-Studie waren.

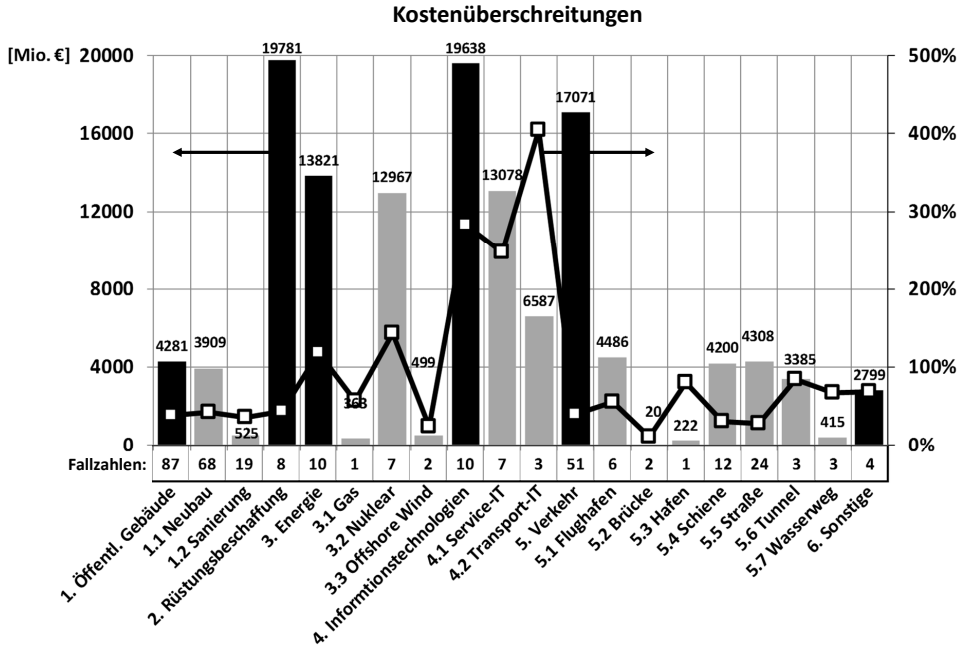


Abb. 24: Kostenüberschreitungen bei fertiggestellten und nicht fertiggestellten Großprojekten der öffentlichen Hand, die in der Hertie-Studie untersucht worden sind¹⁴¹.

(Fallzahlen geben die Summe aller untersuchten fertiggestellten und nicht fertiggestellten Projekte an.)

Interessant ist auch ein Blick auf die örtliche Verteilung der Kostenüberschreitungen unter den Ländern, wie sie in Abb. 25 gezeigt wird¹⁴².

Problemfälle bei den Ländern sind Nordrhein-Westfalen und Hessen, wohingegen Berlin trotz des bislang spektakulär fehlgeschlagenen BER-Projektes mit nur 46 % durchschnittlichen Kostensteigerungen vergleichsweise gut abschneidet. Hier stellt sich allerdings die Frage, wie repräsentativ diese Erhebung ist, da Bayern in der Summe hier einen schlechteren Wert als Berlin ausweist. Wir werden auf Seite 111 noch sehen, dass Bayern hier bei Kosten- und Terminen vergleichsweise gute Leistungen vorzeigen kann.

¹⁴¹ Quelle: Ebenda.

¹⁴² Hier können nur acht Bundesländer miteinander verglichen werden, da viele Projekte länderübergreifend sind.

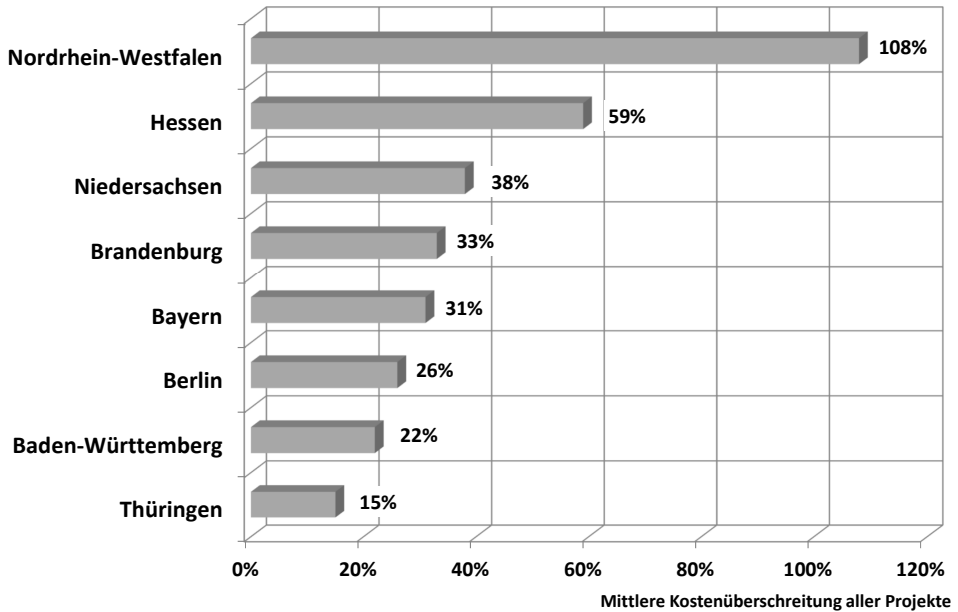


Abb. 25: Mittlere Kostenüberschreitungen aller von Hertie untersuchten Projekte, geordnet nach Bundesländern¹⁴³

Spiegel-Online zeigt in seiner Ausgabe vom 19. Januar 2015 eine Zusammenstellung mit ausgesuchten Projekten aus der Hertie-Studie, wie sie in Abb. 26 gezeigt wird

¹⁴³ Quelle: G. Kostka, J. Fiedler, „Large Infrastructure Projects in Germany: Between Ambition and Realities“, S. 30

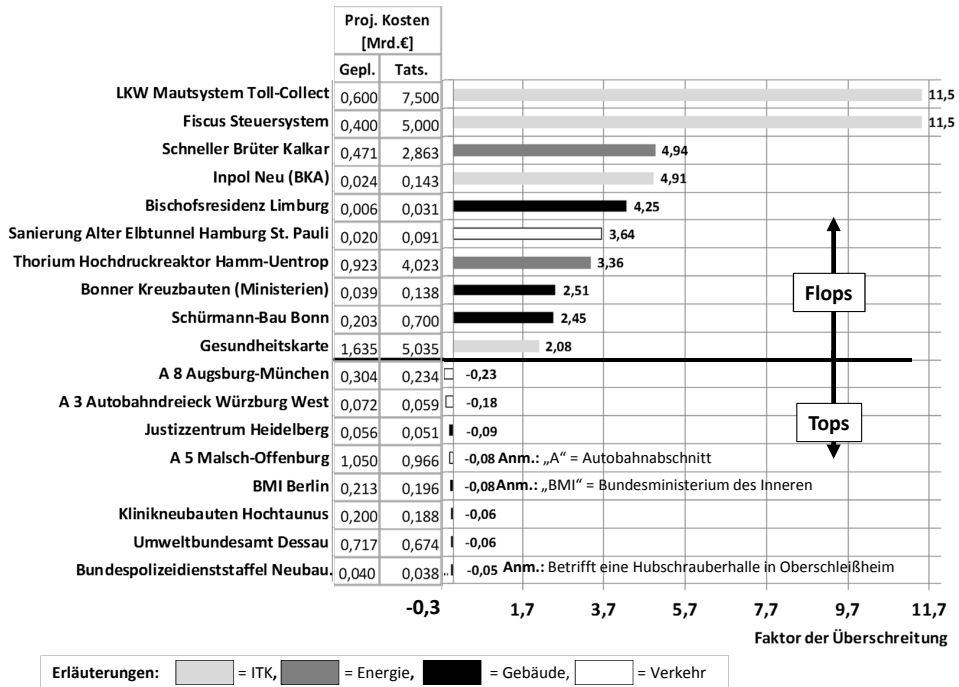


Abb. 26: Vom Magazin Der Spiegel ausgesuchte repräsentative Projekte mit Projektkosten und Kostenüber- (= „Flops“) und -unterschreitungen (= „Tops“)¹⁴⁴

Es gibt in der Tat auch Großprojekte der öffentlichen Hand, die kostendeckend oder sogar mit Kostenunterschreitungen abgewickelt worden sind. Es kann in Abb. 26 aber gesehen werden, dass die Kostenunterschreitungen bei den Tops um Größenordnungen geringer sind als die Kostenüberschreitungen bei den Flops¹⁴⁵.

2.3.2 Betrachtung einiger ausgesuchter Projekte

Hinter den bislang gezeigten Gesamtzahlen der Hertie-Studie verbergen sich teilweise dramatische Vorgänge. Die insgesamt 73 % Kostenüberschreitungen bei den 119 fertiggestellten Projekten sind aus wirtschaftlicher Sicht überhaupt nicht akzeptabel. Um deren Schwere zu verdeutlichen, werden nachfolgend drei Großprojekte der öffentlichen Hand aus der Hertie-Studie etwas eingehender beleuchtet:

¹⁴⁴ Quelle: *Spiegel-Online* 19.5.2015

¹⁴⁵ Obwohl es sich hier um willkürlich ausgesuchte Beispiele handelt, kann man davon ausgehen, dass diese Erkenntnisse durchaus repräsentativ sind.

2.3.2.1 Flughafen Berlin-Brandenburg („BER“)

„Deutschlands peinlichste Baustelle“ titelten die Wochenzeitschrift *Die Zeit*¹⁴⁶, die Fernsehanstalt ZDF und andere Medien 2012 unisono dazu. Das ist eigentlich noch untertrieben. In der Tat hat wohl kein anderes Vorhaben in Deutschland so massiv gegen mit Deutschland verbundene Tugenden verstoßen wie dieses Großprojekt. Wird darüber gesprochen, reibt man sich im Ausland wie auch in Deutschland ungläubig die Augen. Der Imageverlust ist so enorm wie der finanzielle Schaden. Es ist meines Wissens weltweit kein Flughafenprojekt so dilettantisch gemanagt worden wie dieses.

Was ist geschehen?

2.3.2.1.1 Meilensteine des Projektverlaufes¹⁴⁷

Eine komplette Chronologie des Projektablaufes wird in Anhang 3, auf den Seiten 368ff. gegeben. Eine zusammenfassende Darstellung der Kosten- und Zeitüberschreitungen ist in Abb. 27 zu sehen.

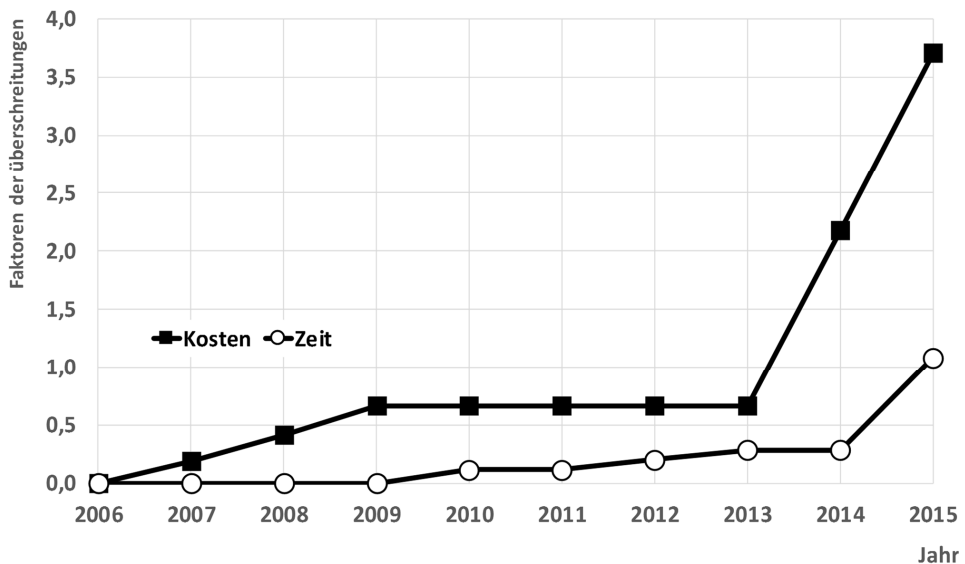


Abb. 27: Kosten- und Zeitüberschreitungen im BER-Projekt. (Die Faktoren beziehen sich auf die ursprünglichen Planungen)

¹⁴⁶ Quelle: *Die Zeit* Nr. 37/2012

¹⁴⁷ Quelle: Diese Darstellung wurde komplett in leicht veränderter Form Wikipedia entnommen (https://de.wikipedia.org/wiki/Flughafen_Berlin_Brandenburg).

Bis 2015 sind die Kosten um über 350 % und der Zeitrahmen um 108 % überschritten worden¹⁴⁸. Die tatsächlichen Endzustände sind selbst 2018 noch nicht voll zu ermes-
sen. Der Eröffnungstermin steht immer noch nicht fest. Gegenwärtig (2018) wird
2020 genannt. Kritische Stimmen vermuten, dass das noch später sein kann.

2.3.2.1.2 Bewertung des Projektes

2015 war das Desaster dieses Projektes für jeden Betrachter offensichtlich. Es sucht in
der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik seinesgleichen! Dazu wurde im Berli-
ner Senat ein Untersuchungsausschuss eingerichtet, von dem mittlerweile ein Zwi-
schenbericht der Grünen-Fraktion vorliegt. Dessen Erkenntnisse sind so interessant,
dass dessen Zusammenfassung nachfolgend komplett wiedergegeben wird (unterstri-
chene Passagen wurden aus dem Bericht übernommen):

*„Die Arbeit des BER-Untersuchungsausschusses hat bisher eine Reihe von Ursachen für das
Scheitern des Flughafen-Projekts und die Milliardenverluste für Berlin und die anderen Ge-
sellschafter aufgedeckt. Die einzelnen Punkte im Überblick.*

Flughafengesellschaft und Aufsichtsrat

*Die Organisation der Flughafengesellschaft ist für die Durchführung eines Großbauprojekts
in Eigenregie weder konzipiert noch vorbereitet gewesen. Die Geschäftsführung und andere
leitende Mitarbeiter haben für das Milliardenprojekt die Bauherrenfunktion nicht erfüllt.
Der Aufsichtsrat hat mangels hinreichender Qualifikation das Projekt unprofessionell be-
gleitet und Signale von Bauverzögerungen, Mehrkosten und technischen Problemen nicht
frühzeitig erkannt beziehungsweise falsche Schlussfolgerungen gezogen. Die Zusammenar-
beit der am Projekt beteiligten Partner hat nicht funktioniert. Geschönte Berichte an den
Aufsichtsrat täuschten nicht vorhandene Erfolge vor.*

Funktionsunfähige Technik

*Die Brandschutztechnik des Flughafens erweist sich bis in die Gegenwart als Haupthinder-
nis für die Fertigstellung des BER. Die Bauherren und Planer haben nicht erkannt, dass für
das Funktionieren des Terminals die Brandschutztechnik – also etwa Brandmeldung, Entrau-
chung, Frischluftnachströmung – nebst der komplexen Steuerungssoftware höchste Priorität
im Planungs- und Bauprozess hat. Für die planmäßige Errichtung von Bauten mit an-
spruchsvoller Technik muss in der Zukunft ein Paradigmenwechsel stattfinden: Geplant wer-
den müssen Gebäude, die architektonischen wie technischen Ansprüchen gerecht werden. Am
BER waren weder im Baubereich, der Flughafengesellschaft noch bei dem Generalplaner und
Bauüberwacher in der oberen Projektleitung Spezialisten für die Haustechnik tätig. Nach
neueren Erkenntnissen soll die Entrauchungsanlage bereits im Planungsstadium funktions-
unfähig gewesen sein. Sollte sich dies bewahrheiten, läge ein weiteres schweres Versagen der
Flughafengesellschaft vor. Schließlich hatte sie diese Anlage in Auftrag gegeben und bezahlt.
Unklar ist, warum nicht auf einfache und erprobte Lösungen gesetzt wurde, etwa einer grö-
ßeren Anzahl auf dem Dach positionierter Absauganlagen.*

Vergabe und Projektorganisation

*Die Komplettvergabe des Terminals war 2007 gescheitert, weil die Angebote weit über der
Kostenschätzung der Flughafengesellschaft lagen. Die anschließende Vergabe der Aufträge
für das Terminal in über 30 Losen (unter dem Aspekt der regionalen Wirtschaftsförderung)
hätte ein hochprofessionelles Management der Bauherren erfordert. Auch an dieser Stelle
hat die Flughafengesellschaft versagt. Sie war nicht in der Lage, gemeinsam mit der Bauüber-
wachung des Generalplaners – der Planungsgemeinschaft Berlin-Brandenburg International
(„pg bbi“) – die einzelnen Firmen zu termingerechten Leistungen anzuhalten. Die Vergabe*

148 Quelle: Ebenda

größerer Lose hätte viele Schnittstellenprobleme von der Flughafengesellschaft fernhalten können. Als dann der pg bbi im Mai 2012 als ‚Strafmaßnahme‘ auch noch gekündigt wurde, brach die ohnehin fragile Projektorganisation vollends zusammen.

Schlechte Vorplanung und nachträgliche Umplanungen

Das ausufernde Nachtragswesen am BER deutet darauf hin, dass die Vergabe insgesamt ungenügend vorbereitet wurde. Die Angebote von Firmen und auch die vorherigen Kostenschätzungen sind offenbar zu niedrig angesetzt worden. Durch diverse Umplanungen im laufenden Bauprozess, die maßgeblich von der Flughafengesellschaft initiiert wurden, entstanden Mehrkosten und Zeitverzögerungen. Die aktuelle Debatte um eine Kapazitätserweiterung droht neue Verwerfungen im Bauablauf zu generieren. Im Interesse einer zügigen Fertigstellung und Inbetriebnahme sollten keine weiteren Umplanungen mehr vorgenommen werden. Es muss der Grundsatz gelten: fertigstellen, in Betrieb nehmen, danach bei Bedarf umbauen.

Unternehmenskultur – Kritik unerwünscht

Die Unternehmenskultur der Flughafengesellschaft lässt eine kritische Diskussion des Projektverlaufes nicht zu. Sowohl der Aufsichtsratsvorsitzende Klaus Wowereit (SPD) als auch die wechselnden Geschäftsführer Rainer Schwarz und Hartmut Mehdorn wollten keine Kritik hören. Fehlentscheidungen wurden durchgedrückt, die Unternehmenskultur war dem Vorhaben nicht angemessen.

Lärmbelastung und Schallschutz

Ein schweres Manko der Planung bildete der gesamte Komplex zu Lärmbelastung und passivem Schallschutz. Die Verheimlichung der Flugrouten durch die Flughafengesellschaft in der Phase der Planfeststellung sollte Proteste vermeiden und Bürgerinitiativen täuschen. Die gesetzliche Trennung von Planfeststellungsverfahren (alles, was am Boden ist) und Flugroutenfestlegung (da entsteht der Lärm) ist zwar unter dem Gesichtspunkt einer flexiblen Kapazitätserweiterung bei Starts und Landungen nachvollziehbar, konterkariert jedoch völlig die Bürgerbeteiligung. Für die Festlegung von Flugrouten hätte ein transparentes Verfahren mit ernsthaften Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen entwickelt werden müssen. Das Lärmschutzprogramm der Flughafengesellschaft wurde bewusst falsch umgesetzt, um die Kosten möglichst gering zu halten. Erst durch ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts wurde die Flughafengesellschaft gezwungen, die im Planfeststellungsbeschluss festgelegten exakten Schutzziele umzusetzen.

Mangelndes Verantwortungsbewusstsein

Die Zeugen im Untersuchungsausschuss, die mit dem Projekt in der Bauphase zu tun hatten, erklärten sich nahezu durchweg für nicht verantwortlich an dem Scheitern der Inbetriebnahme des BER 2012. Ob Aufsichtsräte, leitende Mitarbeiter, Planer, Ingenieure des TÜVs oder anderer Firmen – niemand will in dem halben Jahr zuvor ein Scheitern in Betracht gezogen haben. Insbesondere die Beteuerungen des Aufsichtsratsvorsitzenden Wowereit, er habe keine Informationen bekommen und sei deshalb auch für nichts verantwortlich, dürften für andere Zeugen richtungsweisend gewesen sein, jegliche Verantwortung von sich zu weisen.

Warum die Eröffnung des BER erst drei Wochen vor dem 3. Juni 2012 abgesagt wurde, wurde in den bisherigen Zeugenaussagen nicht eindeutig klar und scheint nach derzeitigem Kenntnisstand eine Mischung aus mehreren Gemengelagen zu sein. Auf jeden Fall wollte niemand unter den Handelnden der Erste sein, der sich zu Wort meldet und Zweifel an der termingerechten Inbetriebnahme äußert. Das Schicksal des planenden Gesamtprojektleiters Hans-Joachim Paap, der schließlich die Reißleine zog und postwendend mit der gesamten pg bbi gefeuert wurde, belegt, warum. Ein weiterer Grund ist die offenkundig mangelnde Übersicht der leitenden Mitarbeiter über den Fertigstellungsgrad des komplexen Bauvorhabens Terminal. Dies wurde insbesondere in den Aussagen des Zeugen Korkhaus deutlich. Der Gesamtprojektleiter der Flughafengesellschaft Joachim Korkhaus betonte, dass er nicht für die fristgerechte Betriebsbereitschaft des Flughafens am 3. Juni 2012 verantwortlich gewesen sei. Seine Aufgabe sei lediglich die Fertigstellung von baulichen Anlagen gewesen, damit Flugzeuge starten und landen konnten. Schlussendlich könnte ein dritter Grund die Hoffnung gewe-

sen sein, das zuständige Bauordnungsamt würde aus politischen oder anderen Motiven beide Augen zudrücken und die Eröffnung des BER nicht gefährden.

Der BER ist ein öffentliches Bauvorhaben. Die Kosten trägt die Allgemeinheit, eine Refinanzierung durch den Betrieb des Flughafens ist nicht absehbar. Für Mehrkosten fühlt sich keiner verantwortlich. Wer kann schon einen begonnenen Milliardenbau aufgeben? Wenn dann auch Kontrollinstanzen wie etwa die Rechnungshöfe ‚die Füße still halten‘, ist der Verschwendung oder gar Korruption Tür und Tor geöffnet. Die Flughafengesellschaft hat aufgrund der Struktur mit drei Minderheitsgesellschaftern keinen Hauptverantwortlichen. Spätestens 2003 nach der gescheiterten Privatisierung hätte eine präzise Regelung zur Federführung in der Gesellschaft getroffen werden müssen. Alternativ hätte eine Umschichtung der Anteile vorgenommen werden können, durch die ein Mehrheitsgesellschafter und ein bis zwei Minderheitspartner mit klaren Rechten und Pflichten für die Flughafengesellschaft verantwortlich gewesen wären.

Kein Zeit- und Kostenplan

Auch zwei Jahre nach der abgesagten Eröffnung 2012 gibt es weder einen Zeit- noch einen Kostenplan zur Fertigstellung des BER. Von einem Eröffnungstermin ganz zu schweigen. Der aktuelle Geschäftsführer Mehdorn hat eine neue Arbeitsgruppe zusammengestellt und ‚Sprint-Team‘ getauft. Bauexperten sind Mangelware in dem Team und Arbeitsergebnisse nicht bekannt. Der Aufsichtsrat hat sich in der Zeit seit 2012 weder qualifiziert noch Spezialisten für Großbauprojekte in das Gremium oder einen Beirat berufen. Stattdessen wurden bislang an die Gesellschafter regelmäßig immer neue finanzielle Forderungen gestellt.“¹⁴⁹

2.3.2.1.3 Zusammenfassung

Jobst Fiedler und Alexander Wendler fassen die desaströse Entwicklung des BER-Projektes in einer sehr treffenden „Teufelsspirale“ zusammen, wie sie in Abb. 28 gezeigt wird. Es ist gut zu sehen, wie die einzelnen Fehlleistungen sich zu einem umfassenden Chaos 2012 aufschaukeln.

¹⁴⁹ Quelle: „Das musste schiefgehen. Ein Zwischenbericht zum Untersuchungsausschuss BER des Berliner Senates“; Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin (http://www.gruene-fraktion-berlin.de/sites/default/files/2014-BER-Zwischenbericht-RZ-Webversion_o.pdf)

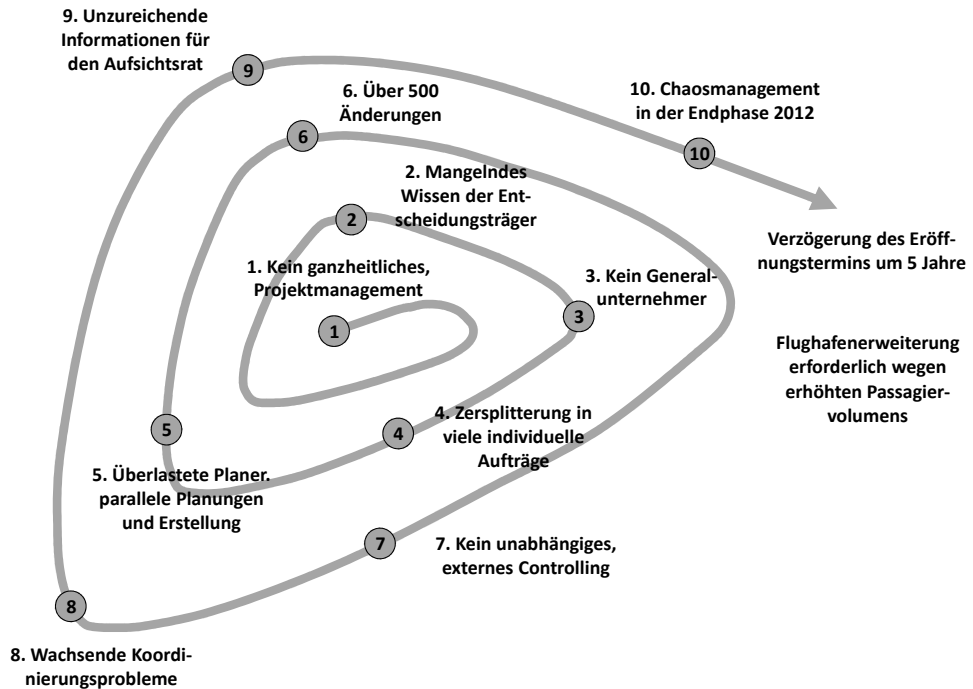


Abb. 28: „Teufelsspirale“ des BER-Projektmanagements¹⁵⁰

2.3.2.2 Elbphilharmonie Hamburg

2.3.2.2.1 Projektverlauf

Eine Privatinitiative „Hamburger Bürger“¹⁵¹ gab im Jahr 2001 den Anstoß zu diesem optisch und funktional wunderschönen Projekt, das von vornherein auch als neues Wahrzeichen der Stadt Hamburg angedacht war. Es dauerte zwei Jahre, bis auch der Hamburger Senat überzeugt war und eine Grundsatzentscheidung zur Realisierung dieses Projektes getroffen wurde. Ein Projektkoordinator wurde im Mai 2004 bestellt und direkt beim Hamburger Ersten Bürgermeister angesiedelt. Im November 2004 übernahm die Stadt Hamburg die volle Projektkoordination. Von hier an entwickelte sich ein Prozess, dessen Verlauf mit allen Einzelheiten in Anhang 4 gegeben wird. Abb. 29 zeigt in komprimierter Form die wesentlichen Meilensteine des Projektverlaufs bei Zeiten und Kosten.

¹⁵⁰ Quelle: Kostka, Genia, Fiedler, Jobst (Herausg.), S. 131

¹⁵¹ Quelle: Wikipedia „Elbphilharmonie“ S. 5; <https://de.wikipedia.org/wiki/Elbphilharmonie>

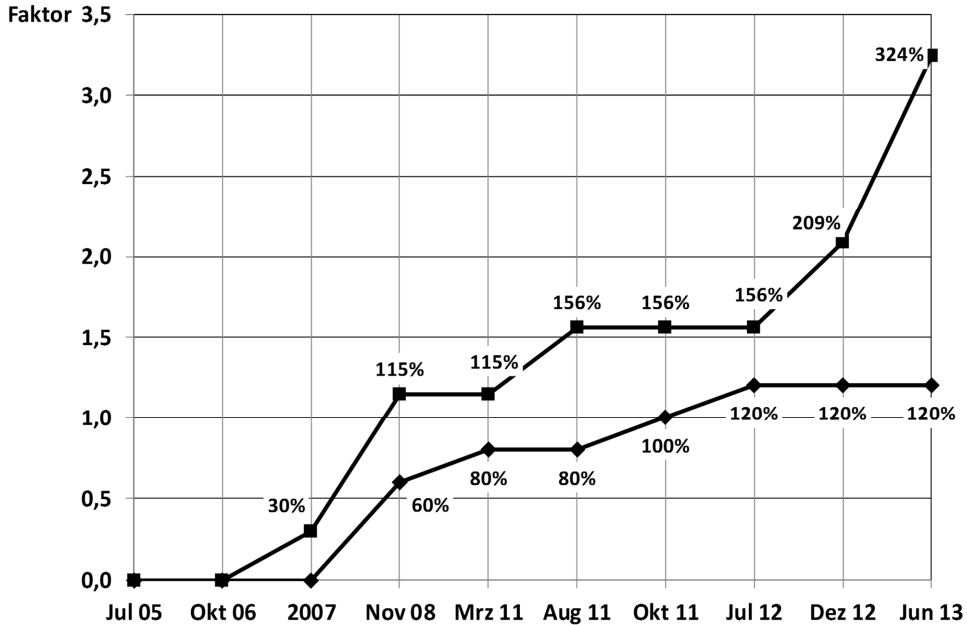


Abb. 29: Entwicklung der Zeit- und Kostenüberschreitungen bei der Hamburger Elbphilharmonie

2.3.2.2 Ursachen

Dieses Ausmaß an Termin- und Kostenüberschreitungen wurde von bislang zwei parlamentarischen Untersuchungsausschüssen untersucht. Die entsprechenden Endberichte liegen vor, sind aber bis heute nicht veröffentlicht worden. Allerdings sind wesentliche Erkenntnisse an die Öffentlichkeit gelangt und wurden 2014 von mehreren Medien¹⁵² behandelt, sodass sie hier – zugegebenermaßen etwas plakativ – wiedergegeben werden können.

2.3.2.2.1 Verführte Projektausschreibung

Das gesamte Projekt wurde auf Basis unfertiger Pläne ausgeschrieben. Es gab mit der Firma Hochtief nur einen Anbieter, der dann auch beauftragt wurde. Wegen fehlenden Wettbewerbs und wegen der unfertigen Pläne hatte Hochtief enorme Manipulationsfreiäume:

- Es wurde zu einem unrealistisch tiefen Preis angeboten.
- Nach der Auftragserteilung hatte Hochtief unbegrenzte Möglichkeiten, für jede Änderung des Angebotszustandes Zusatzkosten zu fordern. Davon wurde dann auch in exorbitantem Maße Gebrauch gemacht. Damit wurden von Anbeginn an

¹⁵² Quellen: Zum Beispiel *Der Spiegel*, *Die Zeit*, NDR und Wikipedia.

die Projektkosten nach oben getrieben. Diese Änderungen speisten sich im Wesentlichen aus zwei Quellen:

- Aus den notwendigen Präzisierungen der unfertigen Ausschreibungsunterlagen und
- aus nach Auftragserteilung geforderten Erweiterungen. Zum Beispiel wurden aus zwei Konzertsälen drei, die Geschossfläche wurde deutlich erhöht und dergleichen mehr.

2.3.2.2.2.2 Chaotisches Projektmanagement

Die gesamte Elbphilharmonie-Projektorganisation war alles andere als klar strukturiert. Verheerend für die Abläufe war insbesondere die unklare Aufgabenverteilung zwischen Stadt, Architekten und der Firma Hochtief. Als Auftraggeber fungierte die ReGe („Projekt-Realisierungsgesellschaft“), die mit ihrer Bauherrenaufgabe offensichtlich stark überfordert war¹⁵³ und deshalb auch mehrere Führungswechsel verkraften musste. Eine geordnete Projektkoordination war unter diesen Umständen kaum möglich. Im Projektablauf entwickelten sich bald chaotische Zustände.

2.3.2.2.2.2.1 Mangelnde Aufsicht durch Oberbürgermeister und Senat

Dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates, dem damaligen Ersten Bürgermeister Ole van Beust, und dem Chef der Senatskanzlei, Volkmar Schön, werden mangelndes Interesse an diesem Projekt attestiert. Sie seien ihrer Aufsichtspflicht nicht nachgekommen und konnten so die Fehlentwicklungen bei Kosten und Terminen nicht rechtzeitig erkennen.

2.3.2.2.2.2.2 Chaos auf der Baustelle

Der Untersuchungsbericht stellt ein „chaotisches Nebeneinander“ von Bauunternehmer und Architekt auf der Baustelle fest. Der gesamte Projektablauf ähnelt verblüffend der „Teufelsspirale“ beim Ablauf des BER-Projektes, wie sie in Abb. 28 gezeigt wird

2.3.2.3 Toll Collect

2.3.2.3.1 Projektverlauf

Alles fing sehr vielversprechend an:

- Es sollte ein satellitengestütztes Erhebungssystem für tatsächlich gefahrene Lkw-Autobahnkilometer und die entsprechenden Mautgebühren ohne Vignetten und Zahlstellen entwickelt und installiert werden.

¹⁵³ Quelle: Fiedler, Schuster (in Kostka, Fiedler), S. 40

- Wegen der innovativen Technologie setzte man starke Hoffnungen auf Exportaufträge und Umsatzsteigerungen durch Mehrwertdienste wie zum Beispiel Navigations- und Hotelinformationen und dergleichen mehr. Auch erwartete man, dieses flexible System später auf weitere Mauterhebungen ausdehnen zu können, wie zum Beispiel auf andere Straßen als Autobahnen und auf andere Fahrzeugklassen, wie kleinere Lkw und Pkw.
- Bereits 1994 begannen die Entwicklungsarbeiten. Erste Feldtests ließen ein hochmodernes und effizientes System erwarten.
- In den Folgejahren 1995 bis 2001 wurden alle gesetzlichen Voraussetzungen zur Einführung einer streckenabhängigen Lkw-Maut auf den deutschen Autobahnen geschaffen. Das entsprechende Gesetz trat am 12. April 2002 in Kraft.
- Zur Erstellung des Systems wurde ebenfalls der richtige Weg gewählt: Ein spezialisiertes Unternehmen sollte das System auf eigene Kosten entwickeln, erstellen und 12 Jahre lang betreiben. In diesen 12 Jahren sollten die getätigten Investitionen vom Auftragnehmer abgeschrieben werden können. Dieses sog. „Betreibermodell“ hat sich schon des Öfteren bei Investitionen der öffentlichen Hand bewährt und wird als sog. PPP („Public Private Partnership“)¹⁵⁴ zunehmend attraktiver¹⁵⁵.

Unter diesen Voraussetzungen konnte man mit einiger Gelassenheit einen Projektverlauf im vorgeplanten Kosten- und Zeitrahmen erwarten.

Dann haben sich die Dinge jedoch ganz anders entwickelt: Das Projekt geriet vollständig in die Fänge der Politik, wie im Zeitablauf in Anhang 5 (Seite 373) gesehen werden kann.

2.3.2.3.2 Fazit

2.3.2.3.2.1 Positiv

Das System arbeitet mittlerweile einwandfrei und sehr zuverlässig. Im Jahre 2016 werden 4,6 Mrd. € Mautgebühren eingenommen¹⁵⁶. In den Folgejahren ist mit weiteren Steigerungen zu rechnen, auch weil die Einnahmebasis schrittweise erweitert wird. Zum Beispiel wurde die Mautpflicht 2016 auf Lkw mit 7,5 t. Gesamtgewicht erweitert und es werden zunehmend weitere Bundesstraßen in die Mautpflicht übernommen.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Im deutschen Sprachgebrauch wird hierfür auch die Bezeichnung „ÖPP“ (Öffentlich-Private Partnerschaft“) verwendet. In diesem Buch bleiben wir durchgehend bei der Bezeichnung „PPP“.

¹⁵⁵ Eine ausführliche Beschreibung über die Gestaltung von PPP-Projekten wird beispielsweise in Wikipedia gegeben unter https://de.wikipedia.org/wiki/%C3%96ffentlich-private_Partnerschaft.

¹⁵⁶ Quelle: Statista 2017; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/75600/umfrage/mauteinnahmen-in-deutschland-seit-2005/>

¹⁵⁷ Quelle: Mitteilung der VFIG („Verkehrsinfrastruktur Finanzierungsgesellschaft“), 2017; <http://www.vifg.de/de/kompetenzen/maut-finanzsteuerung/Mauteinnahmen-und-Mautverwendung.php>

2.3.2.3.2.2 Negativ

- Die Betriebskosten fallen mit 1,09 Mrd. €/Jahr (= 23 %) vergleichsweise hoch aus¹⁵⁸.
- Eine Ausweitung der Mauteinnahmen auf andere Straßen als Autobahnen, wie zum Beispiel Bundesstraßen, ist nur mit einem erheblichen Zusatzaufwand möglich.
- Eine Ausweitung des Systems auf die Erhebung von Pkw-Mautgebühren ist ebenfalls nicht möglich. Darum ist hierzu die Einführung eines konventionellen Vignettensystems beschlossen worden. Aber auch dieses System ist so kompliziert geraten, dass es nur mit einem exorbitant hohen Verwaltungsaufwand betrieben werden kann. Im April 2017 wurde nach langen Diskussionen mit der Europäischen Kommission endgültig entschieden, das Pkw-Mautsystem nach der Bundestagswahl 2017 in Deutschland einzuführen. Es stehen aber noch Klagen europäischer Nachbarländer gegen dieses System vor dem Europäischen Gerichtshof an, da dieses System unter Umständen mit europäischem Recht kollidieren kann. Mittlerweile hat der ADAC („Allgemeiner Deutscher Automobilclub“) eine Untersuchung veröffentlicht, aus der hervorgeht, dass dieses System wegen seines hohen bürokratischen Aufwandes nur mit einer jährlichen Kostenunterdeckung von ca. 250 Mio. € betrieben werden kann¹⁵⁹. Dieses Ergebnis steht in krassem Gegensatz zu allen Verlautbarungen der deutschen Bundesregierung, die mit einem jährlichen Positivsaldo von ca. 500,- Mio. € rechnet. Da derartige Untersuchungen gegenwärtig nur mit einer Reihe von Annahmen und Ermessensspielräumen erstellt werden können, ist das zu erwartende tatsächliche Ergebnis zum jetzigen Zeitpunkt noch völlig offen. Es besteht aber durchaus die Möglichkeit, dass dieses System an seiner eigenen Komplexität und an der entsprechenden Bürokratie scheitern kann.
- Die ursprüngliche Idee einer Nutzung des „Toll Collect“-Systems zur Lieferung von weiteren Zusatzinformationen, wie Navigation, Hotelinformationen und dergleichen mehr, wird nicht mehr diskutiert.
- Wegen dessen Komplexität und wegen der sehr beschränkten Einsatzmöglichkeiten ist es bisher nicht gelungen, das „Toll Collect“-System an andere Nationen zu verkaufen. Wesentlich einfachere und damit billigere Konkurrenzsysteme aus Österreich und der Schweiz konnten dagegen schon erfolgreich exportiert werden.

2.3.2.3.3 Schlussfolgerungen und Ausblick

Obwohl der Projektstart zu Beginn ordentlich und professionell organisiert worden war, hat eine Vermengung von Projekterfordernissen mit politischen Bedürfnissen den weiteren Projektverlauf äußerst negativ beeinflusst, wie es bei anderen Vorhaben der öffentlichen Hand bereits beobachtet worden ist. Insbesondere durch politische

¹⁵⁸ Quelle: Ebenda.

¹⁵⁹ Quelle: R. Ratzenberger; „Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.01.2017“, ADAC, 2017

Einflussnahmen ist in der so wichtigen Ausschreibungsphase nicht erkannt worden, dass es effizientere Systeme gab und dass dieses technisch sehr anspruchsvolle deutsche „Toll Collect“-System bei weitem nicht den ursprünglichen Erwartungen entspricht. Zudem war die Technik zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe noch in keiner Weise einsatzreif.

Der ursprüngliche „Toll Collect“-Vertrag sollte 2015 auslaufen. Er wurde zwischenzeitlich bis 2018 verlängert. Es zeichnet sich ab, dass der „Toll Collect“-Partner Daimler AG einen Ausstieg aus dem Konsortium plant. Es besteht die Möglichkeit, dass durch den Einstieg eines anderen qualifizierten Partners das System weiterentwickelt werden kann. Hier sind gegenwärtig Siemens und die Allianz AG im Gespräch. Damit zeichnet sich ab, dass letztendlich doch noch das ursprünglich geplante Leistungsniveau erzielt werden kann. Somit erscheint es auch heute noch nicht ganz ausgeschlossen, dass in fernerer Zukunft dieses dann verbesserte System doch noch Exporterfolge erzielen kann.

Da langfristig ein europaweit einheitliches Mauterfassungssystem angestrebt wird¹⁶⁰, könnte das „Toll Collect“ System hier richtungsweisend wirken, wenn es gelänge, ein deutlich höheres Leistungsniveau zu erzielen und allen europäischen Standards zu genügen. Sollte das nicht gelingen, ist es kaum zu erwarten, dass „Toll Collect“ zum europäischen Standard wird, geschweige denn noch exportiert werden kann.

2.3.2.4 Schlussfolgerungen für alle drei Projekte

Betrachtet man die oben beschriebenen Projekte in ihrer Gesamtheit etwas genauer, erkennt man sehr viele ähnliche Grundmuster, die für diese Fehlentwicklungen verantwortlich sind. Sie scheinen, wie die Hertie-Studie auf Seite 76 zeigt, sogar die Norm zu sein. Versetzt man sich in die Position eines Privatunternehmers, liegen diese Grundmuster jenseits aller Vorstellungen. Kaum ein privater Investor wäre in der Lage, derartige Vorgänge zu überleben.

Man könnte den Eindruck gewinnen, dass Projektablaufe, wie wir sie in schöner Regelmäßigkeit beim deutschen öffentlichen Auftraggeber beobachten können, gottgegeben seien. Das ist jedoch mitnichten der Fall. Es gibt einige aufschlussreiche Gegenbeispiele:

Werfen wir zunächst einen Blick in die USA, wo wir in den 60er Jahren mit dem „Apollo-Mondprogramm“ ein wunderbares Gegenbeispiel zu den hier geschilderten deutschen Projektmanagementgepflogenheiten beobachten konnten. Dieses von der NASA („National Aeronautics and Space Administration“), einer US-amerikanischen staatlichen Stelle, umgesetzte Projekt war äußerst komplex und umfangreich und zudem technologisch extrem anspruchsvoll. Es erstreckte sich über zehn Jahre und beschäftigte zeitweise bis zu 400.000 Mitarbeiter. Es wurde im vorgeplanten Zeit- und

¹⁶⁰ Meldungen über Pläne der Europäischen Kommission, europaweit ein einheitliches Mautsystem einzuführen erscheinen Anfang 2016 in der Presse, zum Beispiel in *Welt-Online* vom 6.1.2016, <https://www.welt.de/wirtschaft/article150656095/Bruessel-plant-einheitliches-europaeisches-Mautsystem.html>

Kostenrahmen umgesetzt. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass dieses Projekt sowohl technisch als auch planerisch um Größenordnungen anspruchsvoller war als alle hier genannten bundesdeutschen Großprojekte.

Aber auch in Deutschland gibt es neben den in der Hertie-Studie bereits genannten kleineren Projekten durchaus Beispiele erfolgreichen staatlichen Projektmanagements. Hier ragt insbesondere Bayern heraus, wo folgende Beispiele genannt werden können:

- Der neue Münchener Flughafen, der in den 1960er und 1970er Jahren durchaus im vorgeplanten Rahmen erstellt worden ist,
- der Rhein-Main-Donau Kanal und
- aus jüngster Zeit der Luise-Kiesselbach-Tunnel der in München den Verkehrsfluss des mittleren Ringes im Westen deutlich verbessert hat und 2016 mit einem Projektvolumen von ca. 400 Millionen € im vorgeplanten Zeit- und Kostenrahmen erstellt worden ist.

Eine umfassende Analyse, die nicht nur öffentliche Großprojekte, sondern alle Großvorhaben der öffentlichen Hand beleuchtet, wird ab Seite 105 gegeben.

Bevor wir uns nun zu Schlussfolgerungen aus diesen Problemfeldern zuwenden, wollen wir noch einen Blick auf einen Bereich werfen, der nicht den Charakter eines Einzelprojektes hat, sondern der eine äußerst wichtige Körperschaft unserer Gesellschaft ist und in der sich alle bislang geschilderten Problemfelder der öffentlichen Hand so geballt wiederfinden, dass sie noch untereinander negative Synergien entwickeln: Die Bundeswehr.

2.4 Bundeswehr

2.4.1 Aufgabenstellung und Status der Bundeswehr

Die grundsätzliche Aufgabenstellung jeder Armee ist es, ihr Land gegen äußere Feinde zu schützen. Ein wesentlicher Bestandteil davon ist eine glaubhafte Abschreckung, das heißt jederzeit in der Lage zu sein, erfolgreich mit militärischen Mitteln mögliche Angreifer abzuwehren. Das bedingt, stets in ausreichender Anzahl und Qualität über entsprechend moderne Mittel und über gut ausgebildete Streitkräfte zu verfügen. Eine Armee hat in dieser Hinsicht praktisch die Stellung einer Feuerwehr: Sie muss ihre Fähigkeiten so gestalten, dass sie glaubhaft wirken und so letztendlich nicht zum Einsatz kommen.

Insbesondere die Abschreckung hat im Verbund mit der NATO während des Kalten Krieges sehr gut funktioniert. Seit dem Ende des Kalten Krieges verdichtet sich allerdings der Eindruck, dass die Bundeswehr mehr und mehr ihrer Aufgabenstellung nicht mehr gewachsen ist. Sie ist gegenwärtig in einem äußerst desolaten Zustand.

Nun kann man von Glück reden, dass die Bundeswehr seit ihrer Gründung im Jahr 1955 nie gefordert worden ist, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen. Offen-

sichtlich haben aber gerade diese fehlenden Herausforderungen dazu geführt, dass sie in den nunmehr über 60 Jahren ihres Bestehens sehr viel Fett angesetzt hat.

2.4.2 Einsatzeffizienz

„Die Bundeswehr ist teuer und ineffizient“. Diese Überschrift ging nach einer Veröffentlichung der EDA¹⁶¹ („European Defence Agency“) im Jahre 2011 durch die deutsche Medienlandschaft. Es wurde berichtet, dass die Kosten pro Soldat bei der Bundeswehr dreimal so hoch seien wie im EU-Durchschnitt und dass zudem andere Armeen bei gleichem Gesamtpersonalstand deutlich mehr einsatzfähige Soldaten bereitstellen konnten. Zusammenfassend wurde festgestellt, dass die Bundeswehr derzeit die ineffektivste Armee der gesamten NATO sei. Das ist ein mehr als beschämender Befund. Folgende Zahlen kamen zutage:

| Land | Deutschland | Frankreich | Großbritannien | EU-Durchschnitt |
|---|-------------|------------------------|------------------------|-----------------|
| Gesamter Personalbestand (militärisch) | 220.000 | 270.000 ¹⁶² | 227.160 ¹⁶³ | |
| Einsatzfähige Soldaten (max.) | 7.000 | 30.000 | 22.000 | |
| Unterstützungspersonen pro einsatzfähigem Soldat: | | | | |
| Soldaten | 30 | 8 | 9 | 16 |
| Zivilpersonen | 15 | 2 | 4 | 4 |
| Kosten/Einsatzsoldat [Mio. €] | 5,16 | 1,31 | 1,81 | |
| Verteidigungsbudget/ BIP | 1,4 % | 2,0 % | 2,5 % | |

Tab. 7: Einige Kennzahlen zur Leistungsfähigkeit der deutschen Streitkräfte im Vergleich zu Frankreich und Großbritannien (Stand 2011)¹⁶⁴

Zunächst einmal sind diese Zahlen mit einer gewissen Vorsicht zu genießen, da sie nicht vollständig vergleichbar sind. Zum Zeitpunkt der Erhebung 2011 hatte Deutschland noch eine Wehrpflichtarmee, die sich zudem noch in einem starken Umstrukturierungsprozess befand, wohingegen die anderen beiden aufgeführten Nationen bereits über voll ausgebildete Berufsarmeen verfügten. Insbesondere Frankreich hat mit seiner Fremdenlegion eine hochprofessionelle, effiziente und stets voll einsatzbereite Truppe.

161 Quelle: EDA = „European Defence Agency“ (= Europäische Verteidigungsagentur)

162 Quelle: Geschätzt aus Angaben der Wirtschaftswoche vom 5.7.2011

163 Quelle: Wikipedia („Englische Streitkräfte“)

164 Quelle: Wirtschaftswoche v. 5.7.2011

Beide Vergleichsnationen waren durch ihre koloniale Vergangenheit bereits vollständig auf Einsätze außerhalb des Heimatlandes eingespielt, wohingegen die Bundeswehr noch sehr stark auf ihren Verteidigungsauftrag gegen den Ostblock ausgerichtet war. Auslandseinsätze wie in Afghanistan verlangten deshalb eine sehr tiefgehende Umorientierung, die auch heute (2018) noch nicht abgeschlossen ist.

Gleichwohl geben diese Zahlen ein dramatisches und sicher auch ein beschämendes Bild. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die Bundeswehr heute weiter denn je davon entfernt ist, ihren Auftrag auch nur halbwegs erfüllen zu können.

2.4.3 Bundeswehrverwaltung

Die auf Seite 39 beschriebene Episode um das Hubschraubertriebwerk für das Junkers Museum in Dessau erfasst eine ganze Reihe von Facetten der aufwändigen und äußerst ineffektiven Bundeswehrverwaltung. Es gibt wohl keinen anderen Bereich der öffentlichen Hand, der so grenzenlos überbürokratisiert ist wie die Bundeswehr. Einzelheiten werden an dieser Stelle nicht herangezogen, da die generell ineffektiven Prozesse der öffentlichen Hand bereits auf den Seiten 41ff. behandelt worden sind. Mitunter drängt sich der Eindruck auf, dass die Bundeswehr an ihrer eigenen Bürokratie erstickt. Besonders gravierend sind dabei deren Auswirkungen auf die Rüstungsbeschaffung und auf die Einsatzfähigkeit. Diese werden nachfolgend etwas genauer beleuchtet.

2.4.4 Materialausstattung

Betrachtet man die Materialausstattung der Bundeswehr, fällt eine Reihe von Merkwürdigkeiten auf, die jedes zivile Unternehmen in kürzester Zeit in den Kollaps führen würden. Im Einzelnen sind zu nennen:

- bei alten und neuen Systemen Klarstände¹⁶⁵, die die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr massiv beeinträchtigen,
- Waffensysteme, die teilweise seit 40 Jahren und mehr im Einsatz sind,
- exorbitant lange Entwicklungszeiten für neu einzuführende Systeme und
- dramatisch hohe Kosten für System-Neuentwicklungen, die zudem nach Auftragserteilung ausnahmslos überproportional steigen.

Alle diese Tatbestände wurden 2014 und 2015 intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert. Darum werden hier nur einige ausgesuchte Eckpunkte behandelt, die aber stets repräsentativ für viele andere ähnliche Vorgänge stehen.

165 Im militärischen Sprachgebrauch kennzeichnen „Klarstände“ den einsatzfähigen Anteil von Waffensystemen an deren Gesamtbestand.

2.4.5 Materialklarstände

2.4.5.1 Einleitung

Im Oktober 2014 mussten nach einigen spektakulären Pannen, wie zum Beispiel dem missglückten Transport von Waffen und Soldaten mit Transall-Transportmaschinen in den Nordirak, oder der Weigerung der UNO, deutsche Transall-Flugzeuge wegen ihrer mangelhaften Fähigkeiten bei Nachtflug und Selbstschutz in Afrika einzusetzen, die aktuellen Klarstände einiger ausgesuchter Waffensysteme veröffentlicht werden. Es kam ein Bild zutage wie in Abb. 30 gezeigt.

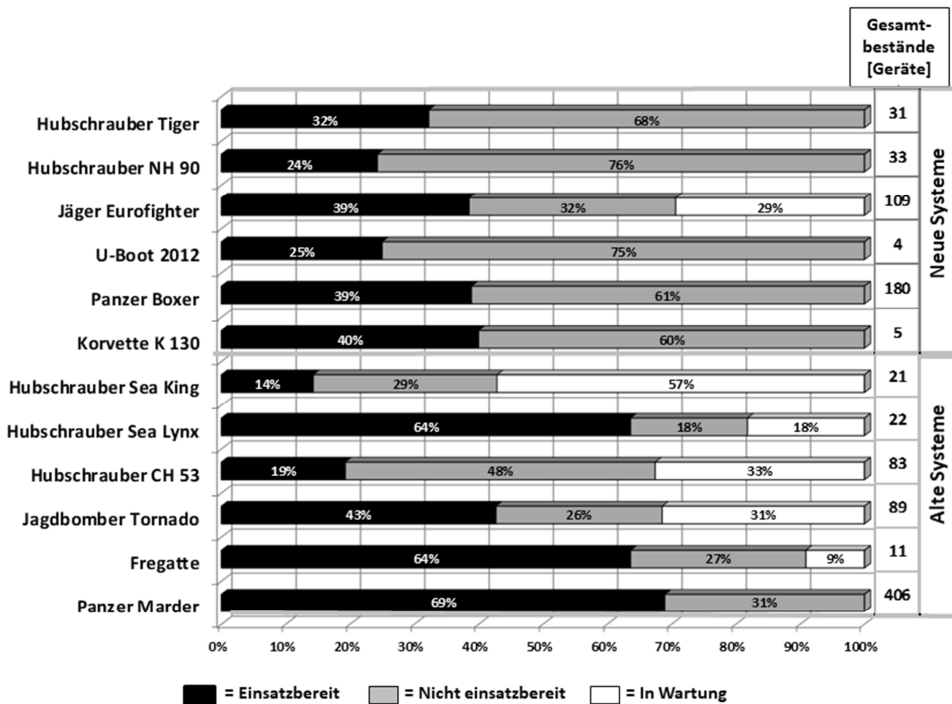


Abb. 30: Klarstände ausgewählter Waffensysteme bei der Bundeswehr 2014¹⁶⁶. Neue Systeme sind gegenwärtig oder in jüngerer Zeit beschaffte Waffensysteme)

Die durchschnittlichen Klarstände, damit ist der Anteil der einsatzbereiten Systeme gemeint, liegt bei den neuen Systemen bei 33 % und bei den alten Systemen bei 45 %. Abb. 30 birgt so viel Sprengstoff in sich, dass es sehr schwerfällt, diesem Bild überhaupt Glauben schenken zu können.

¹⁶⁶ Quelle: „Wirtschaftswoche“ vom 2.10.2014

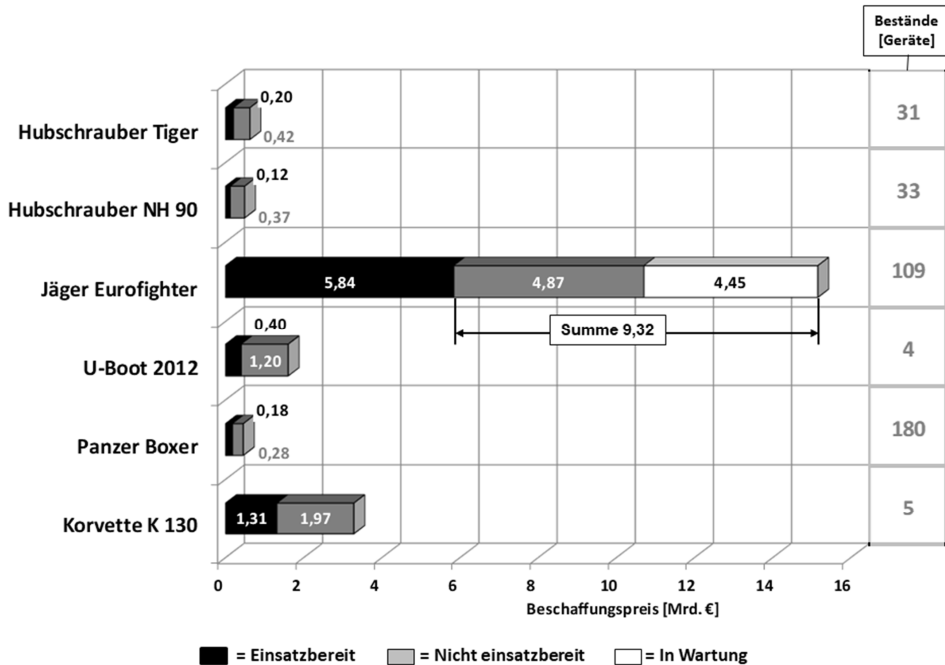


Abb. 31: Klarstände neu in die Bundeswehr eingeführter Waffensysteme in Mrd. €¹⁶⁷

Die ganze Absurdität dieser Situation wird noch klarer, wenn man einen Blick auf Abb. 31 wirft. Dort werden nur die Klarstände der neuen Systeme aus Abb. 30 in Mrd. € dargestellt. Dabei wurden die Kosten der einzelnen Systeme nur mit Geräte- und nicht mit Systempreisen¹⁶⁸ berechnet. Zusammengefasst ergibt sich aus Abb. 31 folgendes Bild:

| Bezeichnung | [Mrd. €] | [%] |
|---|----------|------|
| Gesamtwert aller 6 Systeme zu Stückkosten | 21,6 | |
| Davon einsatzbereit: | 8,0 | 37 % |
| Davon nicht einsatzbereit: | 9,1 | 42 % |
| Davon in Wartung: | 4,5 | 21 % |
| Summe Wartung und nicht einsatzbereit: | 13,5 | 63 % |

Tab. 8: Klarstände der neuen Waffensysteme der Bundeswehr aus in Geldwerten

Da es sich bei dieser Betrachtung nur um neu eingeführte Waffensysteme handelt, von denen insgesamt 13,5 Mrd. € (= 63 % des Beschaffungswertes) der Truppe nicht

¹⁶⁷ Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten aus der Wirtschaftswoche vom 2.10.2014

¹⁶⁸ Systempreise beinhalten die Stückpreise und alle systembedingten Kosten, einmalige Investitionen und Betriebskosten für einen definierten Zeitraum. Der Gerätepreis, bei der Luftwaffe der „Fly Away Preis“ beinhaltet lediglich den Gerätebeschaffungspreis

zur Verfügung stehen, kann man hier nur von grober Verantwortungslosigkeit und/oder Inkompetenz sprechen. 2016 wurde berichtet, dass sich die Klarstände bei einigen Systemen bereits leicht verbessert hätten. Es ist sicher damit zu rechnen, dass sie sich in den kommenden Jahren noch weiter verbessern werden. Die schlechten Werte in Abb. 30 und Abb. 31 sind sicherlich das Ergebnis eines jahrelangen Missmanagements bei der Beschaffung und auch bei der Truppe. Bei der Komplexität der betroffenen Waffensysteme wird es noch mehrere Jahre dauern, bis sich ein halbwegs normaler Zustand wieder einstellen kann, der auch vergleichbar mit denen anderer Armeen ist, die diese oder ähnliche Waffensysteme nutzen.

Anhand einiger willkürlich ausgesuchter Beispiele soll nachfolgend noch einmal die Dramatik der Zahlen aus diesen beiden Abbildungen verdeutlicht werden:

2.4.5.2 Beispiel „Eurofighter“

Für die Bundeswehr wurden insgesamt 143 Eurofighter mit einem Gesamtsystempreis von 26 Mrd. € beschafft. Davon waren zu Beginn des Jahres 2015 108 Flugzeuge bei der Truppe. Im Jahre 2012 wurde bereits ein Stückpreis von 138,5 Mio. € pro Flugzeug ausgewiesen¹⁶⁹. Inflationsbedingt wird dieser Wert in den folgenden Jahren weiter steigen.

Mit den Zahlen aus Abb. 30 und Abb. 31 ergibt sich damit folgende Situation:

| | A | B | C | D | E | F |
|--------|-------------|---------------|--------------------|------------|-------------|--------------|
| | Projektwert | Wert/Flugzeug | Nicht einsatzfähig | In Wartung | Summe C + D | Einsatzfähig |
| Netto | 19,805 | 0,139 | 4,874 | 4,432 | 9,306 | 5,817 |
| Brutto | 26 | 0,181 | 6,342 | 5,798 | 12,140 | 7,610 |

Tab. 9: Die Einsatzsituation des Eurofighters aus in Mrd. €. ¹⁷⁰

Zum Zeitpunkt der Erfassung der Daten aus Abb. 30 stehen 74 von 109 Flugzeugen das heißt 68 %, nicht für Einsätze zur Verfügung. Mit diesen Zahlen repräsentieren sie einen Wert in Systempreisen in Höhe von 12 Mrd. € oder in Gerätepreisen von 9,3 Mrd. €. Es kann durchaus sein, dass diese Zahlen schwanken, da Wartungsvorgänge 32 Flugzeuge, das heißt 27 % des Gesamtbestandes betreffen. Gleichwohl ist die Größenordnung der nicht einsatzfähigen Flugzeuge atemberaubend. 2018 kam zutage, dass von mittlerweile 123 beschaffenen Eurofightern nur 4 Flugzeuge einsatzbereit seien. Das heißt, die hier geschilderten Zustände haben sich weiter verschlimmert. Es ist zu hören, dass durch eine Entscheidung des damaligen Verteidigungsministers Karl-Theodor von und zu Guttenberg 2010 die Ersatzteilbevorratung so stark zurückgefahren worden sei, dass seitdem eine ordentliche Wartung nicht mehr möglich sei

¹⁶⁹ Quelle: Handelsblatt-Online vom 7.3.2015

¹⁷⁰ Nettobeträge werden mit den jeweiligen Stückkosten pro Gerät berechnet. Bruttopreise beinhalten die Abschreibung aller Systemkosten, wie Bodeneinrichtungen bei Flugzeugen, Trainingskosten und dergleichen mehr auf die beschafften Geräte.

und dass zudem von der Industrie noch erhebliche technische Mängel zu beheben seien.

Es bleibt aber der Tatbestand, dass es deutlich kosteneffizienter wäre, bei diesen enormen Kaufpreisen zunächst weniger Flugzeuge zu beschaffen und damit gewonnene Mittel für Ersatzteilbevorratung, eine effiziente Wartung und eine beschleunigte Behebung der technischen Mängel einzusetzen.

Man darf sicher nicht annehmen, dass die Klarstände von Einsatzflugzeugen in militärischen Verbänden je denen von Zivilflugzeugen entsprechen werden. Aber das Ausmaß der nicht einsatzfähigen Eurofighter bei der Bundeswehr ist alarmierend und unter finanziellen Gesichtspunkten überhaupt nicht akzeptabel. In der Zeitschrift des Verbandes der Bundeswehr-Jetpiloten wird dazu berichtet, dass die Eurofighter-Piloten in ihren Einsatzverbänden Schwierigkeiten haben, die für ihre Einsatzfähigkeit erforderlichen Flugstunden zu erfliegen¹⁷¹.

Die Dramatik des gegenwärtigen Zustandes der deutschen Eurofighter-Flotte wird auch deutlich, wenn man einen Vergleich mit der Zivilluftfahrt anstellt. Dazu wird nachfolgend ein Vergleich mit dem sehr erfolgreichen Mittelstreckenflugzeug Airbus A320 gewagt:

Mit einem durchschnittlichen Netto-Beschaffungspreis in Höhe von 138,5 Mio. €/Flugzeug (2013) und einem Bestand von 109 neuen Flugzeugen entspricht der Nettowert der Bundeswehr-Eurofighter-Flotte einem Gesamtwert von 15,09 Mrd. €. Bei einem Durchschnittslistenpreis von 100,28 Millionen € pro A320¹⁷² würde das bei einer Zivilluftfahrtgesellschaft einem Bestand von etwa 150 Flugzeugen entsprechen. Das ist ziemlich genau der Zustand bei der Deutschen Lufthansa, die Ende 2014 insgesamt 146 Flugzeuge dieses Musters in verschiedenen Ausführungen in Betrieb hatte¹⁷³.

Man stelle sich vor, dass davon 68 %, nämlich 99 Flugzeuge, nicht eingesetzt werden könnten. Ein ordentlicher Flugbetrieb wäre unter diesen Bedingungen nicht mehr gewährleistet und jeder Luftfahrtmanager, der einen solchen Zustand zu verantworten hätte, würde sehr wahrscheinlich fristlos entlassen werden.

Geht man durch die entsprechenden Internetforen, ist zu sehen, dass dieser Zustand auch von den Soldaten seit Jahren beklagt wird und dass die damit verbundenen Konsequenzen klar angesprochen werden. Es ist die Frage zu stellen, warum diese Problematik bei Führung und Politik bislang nicht mit dem nötigen Nachdruck thematisiert worden ist.

171 Quelle: *Jet-News*, Zeitschrift des Verbandes der Besatzungen strahlgetriebener Kampfflugzeuge (VBSK e. V.)

172 Dieser Listenpreis wurde als Durchschnitt aller Airbustypen A 318, 319, 320 und 321 mit einer Standardausstattung mit Zahlen aus Wikipedia berechnet. Tatsächlich bestimmt die Ausstattung den tatsächlichen Preis sehr stark. Zudem werden stets bis zu zweistellige Rabatte auf die Listenpreise gewährt.

173 Quelle: Wikipedia; Airbus A 320-Familie; <https://de.wikipedia.org/wiki/Airbus-A320-Familie>

2.4.5.3 Beispiel Hubschrauber „NH90“ und „Tiger“

Betrachtet man Abb. 30, sind die Einsatzzahlen durchaus ähnlich denen des Eurofighters. Darum gelten alle oben aufgestellten Betrachtungen auch für diese Hubschraubersysteme.

Hier ist aber zusätzlich noch dieser Aspekt von Interesse: Beide Systeme haben exorbitant lange Entwicklungszeiten hinter sich. Sie sind bei der Bundeswehr bislang nur in kleinen Stückzahlen eingeführt worden. Die Beschaffung beider Systeme wurde zu Jahresbeginn 2015 vom Bundestag beschlossen und die Einführung in die Truppe wird sich bis zum Jahre 2020 hinziehen.

Das sind die wesentlichen Eckdaten der Produktentstehungsgänge beider Systeme:

| Ereignis | NH90 | Tiger |
|--|--------------|-------|
| Erste Konzeptüberlegungen für „NH90“ bzw. Forderungen an denTiger“ | 80er Jahre | 1984 |
| Unterzeichnung der Entwicklungsvereinbarungen | 1992 | 1989 |
| Erstflüge der ersten Prototypen | 1995 | 1991 |
| Start Serienproduktion | 2001 | 2002 |
| Erstflüge der ersten Serienmaschinen | 2004 | 2003 |
| Gerätebestand bei der Bundeswehr Anfang 2015 | 33 | 31 |
| Serienbeschaffungsentscheidung des deutschen Bundestages | 3. März 2015 | |

Tab. 10: Wichtige Meilensteine der „NH90“- und „Tiger“-Entwicklungsprozesse

Die Beschaffung beider Hubschraubersysteme wurde im Bundestag sehr kontrovers diskutiert, da nach wie vor erhebliche Mängel nicht behoben werden konnten. Die Mängelliste ist sehr umfangreich und wird in Auszügen für den NH90 wie folgt angegeben¹⁷⁴:

- „Die geringe Bodenfreiheit ermöglicht Soldaten das Ein- und Aussteigen nur, wenn der Hubschrauber auf befestigtem Untergrund steht und keine Hindernisse höher als 16 cm sind.
- Aufgrund der zu schwach konstruierten Heckrampe könne diese nicht von Soldaten mit Ausrüstung zum Ein- und Aussteigen genutzt werden.
- Der viel zu druckempfindliche Innenraum sei ‚untauglich für Transporte von militärischem Personal‘ und könne bereits durch schmutzige Kampfstiefel beschädigt werden. Das gleichzeitige Transportieren von Personal und Lasten-Paletten sei nicht möglich.
- Die unsicheren und zu schwachen Sitze seien für Soldaten, die mit ihrer Ausrüstung am Körper mehr als 110 Kilogramm wiegen, nicht geeignet.

174 Quelle: Wikipedia NH90; <https://de.wikipedia.org/wiki/NH90>

- Eine Infanteriegruppe mit Gepäck für 24 Stunden passt wegen des geringen Platzangebots nur in den Hubschrauber, wenn Sturmgewehre, Panzerfäuste und Gepäck ohne Sicherung auf den Boden gelegt werden.
- Das Bord-Maschinengewehr sei wegen Platzmangels ‚unzweckmäßig‘.
- Das Mitführen schwerer Waffen sei aufgrund fehlender Gurte zum Verzurren nicht möglich.
- Der „NH90“ erhalte grundsätzlich keine Erlaubnis für ‚spezielle Einsatzverfahren‘ wie zum Beispiel spezielle Abseilmanöver oder das Absetzen von Fallschirmspringern mit automatisch auslösenden Schirmen, obwohl diese Manöver bei der Bundeswehr zum Standard gehörten“.

Das sind in der Tat schwerwiegende Beanstandungen. Sie betreffen in allen Punkten die technische Auslegung des Hubschraubers. Es stellt sich die Frage, warum ein derartiger Mängelumfang nach nahezu 30-jähriger Entwicklungszeit und seit dem Start des ersten Prototypen nach 20-jähriger Flugpraxis nicht rechtzeitig in die Forderungen an die technische Entwicklung einfließen konnte. Auch diese Situation deutet auf mangelhafte Planung und schlechtes Projektmanagement hin.

Außergewöhnlich ist, dass von den ersten Überlegungen bis zur Serienbeschaffungsentscheidung des deutschen Bundestages ca. 30 Jahre vergangen sind. Zum Zeitpunkt der deutschen Beschaffungsentscheidung 2015 waren bereits insgesamt mehr als 197 NH90 (von insgesamt 553 Bestellungen) an andere Nationen ausgeliefert und dort bereits seit 2010 im Einsatz, zum Beispiel in Italien und Australien¹⁷⁵. Es ist zu vernehmen, dass die Elektroniksysteme beider Hubschrauberentwicklungen wegen der schnellen technischen Fortschritte in diesem Bereich mehrmals komplett neu entwickelt werden mussten.

In vielen kritischen Situationen mussten die deutschen Einsatzkräfte in Afghanistan Unterstützung durch US-Kampfhubschrauber anfordern, da deutsche „Tiger“-Kampfhubschrauber nicht zur Verfügung standen. Erst 2012, gegen Ende der dortigen deutschen Mission, nachdem der Abzug 2014 nach Deutschland bereits feststand, wurden vier „Tiger“ nach Afghanistan verlegt. Sie konnten noch einige Kampfmissionen durchführen, wurden aber 2013 wieder nach Deutschland zurückgeholt. Zum Vergleich sei angemerkt, dass Frankreich seine Verbände in Afghanistan bereits seit 2009 mit einem noch besser bewaffneten „Tiger“ sehr wirkungsvoll unterstützt hat. Auch hier ist die Frage zu stellen, warum der Einsatz der dringend benötigten deutschen „Tiger“ in Afghanistan so lange hat auf sich warten lassen.

2017 waren zur Unterstützung der Bundeswehr-Mission in Mali vier „Tiger“-Hubschrauber im Einsatz, von denen einer unter bislang ungeklärten Umständen gegen Ende Juli 2017 abgestürzt ist. Beide Piloten kamen dabei ums Leben. Im Februar 2018 wurde gemeldet, dass die Ursache ein nicht richtig eingestellter Autopilot gewesen sei und dass die Piloten keine Chance gehabt hätten, sich zu retten. Bereits im November 2017 wurde von der Bundeswehr mitgeteilt, dass alle „Tiger“- und „NH90“-Hubschrauber wieder aus Mali abgezogen werden, da deren Einsatzfähigkeit bei den dort üblichen hohen Temperaturen nicht gewährleistet sei und dass deren

175 Quelle: Ebenda.

Aufgaben von Militärhubschraubern anderer Nationen wahrgenommen werden müssten. Es deutet alles darauf hin, dass auch hier die Bundeswehr nicht über die Fähigkeiten verfügt, derartige Waffensysteme bei Auslandseinsätzen im erforderlichen Ausmaß zu handhaben.

2.4.5.4 Zusatzinformationen zu den Klarständen 2017/2018

Da nahezu alle Informationen dieses Kapitels aus den Jahren 2014 bis 2015 stammen, sollte man annehmen, dass sich die hier geschilderten beklagenswerten Zustände zwischenzeitlich verbessert hätten. Das Gegenteil scheint aber der Fall zu sein. Diese Meldungen schreckten 2017 und 2018 auf:

- Von gegenwärtig 244 Kampfpanzern Leopard II sind lediglich 95 einsatzbereit¹⁷⁶.
- Das BWB („Bundeswehrbeschaffungsamt“) hat mit dem Panzerhersteller Krauss-Maffei Wegmann über zwei Jahre über Rückkauf und Modernisierung von 100 eingemotteten „Leopard II“-Panzern verhandelt¹⁷⁷.
- Die Bundeswehr-Hubschrauberflotte ist so wenig einsatzbereit, dass zivile Hubschrauber zur Erledigung dringender Aufgaben angemietet werden müssen. Zudem wurden beim ADAC 6.500 Flugstunden im Wert von 21 Mio. € gekauft, um Hubschrauberbesatzungen trainieren zu können¹⁷⁸.
- Alle sechs U-Boote des modernen Typs U35 der Bundesmarine sind nicht einsatzfähig. Gegen Ende 2018 sollen drei Boote wieder verfügbar sein.¹⁷⁹
- 2017 hat der Wehrbeauftragte der deutschen Regierung, der SPD-Abgeordnete Hans-Peter Bartels, verlauten lassen, dass die Bundeswehr nur sehr begrenzt in der Lage sei, ihre Bündnispflichten in der NATO erfüllen zu können.

Diese Liste ist keineswegs vollständig. Es sind derzeit überhaupt keine Ansätze zu sehen, die bei den hier geschilderten Zuständen zu Verbesserungen führen könnten.

2.4.5.5 Weitere Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr

Leider muss man feststellen, dass die oben beschriebenen katastrophalen Abläufe der Bundeswehr-Beschaffungsvorhaben keine Ausnahmen, sondern die Regel sind.

Seien es

- der Schützenpanzer Puma
- das neue Transportflugzeug Airbus A400

¹⁷⁶ Quelle: *Stern-Online* vom 17. 11.2017; <https://www.stern.de/digital/technik/bundeswehr--mehr-als-die-haelfte-der-leopard-2-panzer-nicht-einsatzbereit-7702660.html>

¹⁷⁷ Quelle: *Welt-Online* vom 4.2.2017; <https://www.welt.de/politik/deutschland/article161802479/Selbster-Kauf-von-Gebrauchtpanzern-wird-zur-Posse.html>

¹⁷⁸ Quelle: *Zeit-Online* vom 23.12.2017; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-12/adac-bundeswehr-hubschrauber-piloten-training>

¹⁷⁹ Quelle: *Focus-Online* vom 9.12.2017; https://www.focus.de/politik/deutschland/keine-besserung-in-sicht-defekte-u-boote-flugzeuge-und-panzer-steht-bei-der-bundeswehr-bald-alles-still_id_7959831.html

- die Reaktivierung eingemotteter Leopard-Panzer
- die Beschaffung eines neuen Sturmgewehrs.

Alle diese Vorgänge werden mit einer größtmöglichen Kosten- und Zeitüberschreitung umgesetzt, begleitet von einer überbordenden Bürokratie.

2.4.5.6 Die Ausstattung der Bundeswehr mit Materialien für den täglichen Einsatz

Spiegel-Online berichtete in Zusammenhang mit der neu aufzustellenden schnellen Eingreiftruppe der NATO über die allgemeine Ausrüstungssituation der Bundeswehr unter anderem:

„... Tatsächlich wurde der Bundeswehrführung deutlich, dass die Erzgebirgstruppe (das heißt das Panzergrenadierbataillon 371 in Marienberg im Erzgebirge, d. Verf.) zwar auf dem Papier gut aufgestellt war, in der Realität aber nur professionell ihre Mängel verwaltete. Es fehlte an Gewehren, Pistolen, Schutzwesten und Nachtsichtbrillen. So eklatant waren die Lücken, dass die Soldaten bei einer Übung einen bemalten Besenstiel als Kanonenattrappe auf einen Radpanzer Boxer steckten.

Die Causa Besenstiel war ziemlich peinlich. Tagelang zerriss sich die Presse bis zur ‚New York Times‘ das Maul über die deutsche Trümmertruppe. Da nutzte es wenig, dass Generalinspekteur Volker Wierer schon Ende 2014 Abhilfe befohlen und für die 371er Vollaussstattung angeordnet hatte. Die letzten Teile dieser Bestellung, ein Schwung kugelsicherer Westen, erwarten die Panzergrenadiere dieser Tage. Angesprochen auf die vorherigen Mängel geben sich die Soldaten wortkarg. ‚Es ist gut, dass sich nun endlich etwas bewegt‘, sagt einer.

Was sich wie eine Fehlplanung einer Einheit anhört, ist allerdings die schnöde Realität der Bundeswehr. Wie die Panzergrenadiere sind alle Truppenteile derzeit nur mit Dreiviertel des nötigen Materials an Panzern oder auch Gewehren ausgestattet, überall gibt es Ausbildungslücken. Wohl auch deswegen ist Kasdorf (der gegenwärtige Inspekteur des Heeres) vorsichtig mit Ankündigungen. Immer wieder spricht er vom sogenannten ‚Testbed‘ für die endgültige ‚Speerspitze‘. Man probiere in der Testphase dieses Jahr aus, was möglich ist. ‚Viele Fachleute meinen, dass das gar nicht geht‘, gibt Kasdorf zu.

Die Aufstellung der Nato-Truppe könnte so sehr viel mehr als nur ein Probedurchgang werden. Vielmehr, so der General, sei 2015 ein ‚Testfall für die ganze Bundeswehr‘ und die Frage, wie man die Armee verändern müsse. Klar scheint zu sein, dass es wie bisher nicht weitergeht: Allein für die Vollaussattung der 371er musste Gerät bei anderen Einheiten abgezogen werden. Ausbildungen wurden gestoppt, damit die für die Nato-Truppe vorgesehenen Soldaten Vorrang bekommen. Nach dem Jahr, sagt Kasdorf, müsse man sehen, ‚wo man noch nachlegen muss.‘¹⁸⁰

2.4.6 Besonderheiten internationaler Projekte

Insbesondere die großen Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr können wegen ihrer enormen Gestehekosten nur noch im Rahmen internationaler Projekte umgesetzt werden. In Abb. 30 auf Seite 94 sind das beispielsweise bei den neuen Systemen die Projekte

¹⁸⁰ Quelle: *Spiegel-Online*, Februar 2015 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehr-in-der-ukraine-krise-5000-mann-als-eingreiftruppe-a-1022858.html>

- Hubschrauber Tiger“
- Hubschrauber NH-90“
- Eurofighter“und
- Radpanzer Boxer“.

Wegen der unterschiedlichen Forderungen der beteiligten Nationen gerät das Projektmanagement gegenüber nationalen Projekten noch einmal deutlich komplizierter und somit insgesamt kostspieliger. Andererseits gibt es bei den Kosten Degressionseffekte und die erhöhten Entwicklungskosten lassen sich so auf wesentlich höhere Stückzahlen umlegen. Hinzu kommt der mit solchen Projekten erzielte Standardisierungsgrad unter den beteiligten Armeen. Gleichwohl ist auch hier nicht zu verstehen, warum sich derartige Beschaffungsvorhaben von der ersten Idee bis zur Serieneinführung ebenfalls mitunter über 30 bis 40 Jahre hinziehen.

2.4.7 Gründe für Termin- und Kostenüberschreitungen aus Sicht der Beschaffungsstellen

Mangelnde Klarstände bei neuen Waffensystemen werden stets mit dem Argument begründet, „die Industrie kann nicht liefern“. Das trifft auch für die stets notorisch verspäteten Einföhrungstermine neuer Systeme zu, wie zum Beispiel bei dem neuen Militärtransporter „Airbus A400“, bei den Hubschraubern „Tiger“ und „NH90“. Gleichmaßen wird im Übrigen bei fehlenden Ersatzteilen argumentiert.

Es ist aber höchst erstaunlich, dass diese Industrie – namentlich das Unternehmen „Airbus“ – bei zivilen Luftfahrtgeräten weltweit äußerst erfolgreich ist und es in der Regel schafft, neue Produkte wie zum Beispiel zivile Hubschrauber oder Verkehrsflugzeuge wie den Airbus A350 doch sehr nahe im vorgeplanten Rahmen in den Markt zu bringen. Eine Ausnahme ist hier allerdings das Flugzeug A380, bei dem die Termine und Kostenvorgaben aber bei weitem nicht so extensiv wie zum Beispiel bei dem Militärtransporter Airbus A400 überschritten worden sind.

Auch ist es erstaunlich, dass Deutschland wohl wegen der Qualität seiner Rüstungsprodukte 2014 weltweit der viertgrößte Exporteur von Rüstungsgütern¹⁸¹ ist. Hört man die Argumente der Bundeswehr, dürfte es diese Erfolge eigentlich gar nicht geben.

¹⁸¹ Quelle: Statista 2017; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/151877/umfrage/weltweite-marktanteile-am-export-von-konventionellen-waffen-nach-nationen/>

2.4.8 Rekruten-Unterforderung: Wie steht es mit den Soldaten?

Auch diese Meldung von *Spiegel Online* wirft kein gutes Licht auf den Innenzustand der Bundeswehr:

„Die Bundeswehr hat Nachwuchssorgen. Insbesondere muss sie darum kämpfen, Freiwillige langfristig zu binden. Einer Studie zufolge wollte sich nur jeder fünfte Rekrut nach Ende des Dienstes als Zeitsoldat bewerben, schreibt die ‚Welt am Sonntag‘.

Einer der Gründe: Zwei Drittel der freiwilligen Wehrdienstleistenden fühlten sich vom Dienst in ihren Einheiten intellektuell und körperlich unterfordert, heißt es der Zeitung zufolge in der Untersuchung des Zentrums für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr. ‚Diese Unterforderung betrifft Befragte aller Bildungsschichten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß‘, schreiben die Autoren der im April 2014 fertiggestellten Studie, die erst jetzt veröffentlicht wurde.

„Die Studie zeigt, dass die Konstruktion dieses freiwilligen Wehrdienstes falsch ist“, sagte der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses im Bundestag, Hans-Peter Bartels (SPD), der Zeitung. ‚Es gibt nur feste Dienstposten für 5000 Rekruten. Alle, die darüber hinaus kommen, müssen sich wie das fünfte Rad am Wagen fühlen.‘ Das habe den Effekt, dass man junge Menschen verprellt, die eigentlich großes Interesse an der Bundeswehr haben, kritisiert Bartels: Das Verteidigungsministerium müsse nachsteuern und ‚das Personalstrukturmodell überarbeiten‘.

Laut der Studie zeigten sich nur 31 Prozent mit der ‚Sinnhaftigkeit des Dienstes‘ zufrieden und 36 Prozent mit dem Dienstablauf. Sogar ein Viertel der Rekruten, die im Rückblick mit ihrer Zeit bei der Bundeswehr zufrieden waren, gaben an, sich persönlich nicht weiterentwickelt zu haben. Und jeder Dritte findet, er habe nichts Nützliches gelernt“.

Und weiter:

*„Eine Vorgängerstudie aus dem Jahr 2013 hatte belegt, dass junge Menschen, die sich für den Wehrdienst entscheiden, anfangs meist hoch motiviert und leistungsbereit sind. Motive für ihre Entscheidung für den Wehrdienst waren etwa: Teamwork, Kameradschaft, Verantwortungsübernahme, fordernde Tätigkeiten und Situationen, in denen man die eigenen Grenzen erfahren kann. Die Erwartungen hätten im Rückblick allerdings ‚nicht vollumfänglich‘ erfüllt werden können“.*¹⁸²

Diese an sich kurze Meldung beleuchtet ein ganz offensichtlich starkes Personalführungsproblem bei der Bundeswehr. Eigentlich sollte man annehmen, dass die Bundeswehr aus ihrer Aufgabenstellung und mit ihrer Ausstattung hervorragende Möglichkeiten hätte, junge Menschen, die sich zudem noch freiwillig zu einem Dienst entschieden haben, zu fordern und zu begeistern. Es gibt eigentlich wenige Institutionen im öffentlichen Bereich, die derartige Möglichkeiten zur Motivation junger Menschen haben.

Dieses Personalführungs- und Motivationsproblem ist bekannt, seitdem es die Bundeswehr gibt. Schilderungen über einen sinnentleerten „Gammeldienst“ werden seit Generationen von Wehrpflichtigen kolportiert. Man kommt nicht umhin, den hier verantwortlichen Stellen der Bundeswehr Ideenlosigkeit bis hin zu einem verantwortungslosen Versagen zu attestieren.

¹⁸² Quelle: *Spiegel-Online* vom 1.3.2015

2.4.9 Zusammenfassung

Die ausführlicher beschriebenen Zustände bei der Bundeswehr ergeben ein so desaströses Bild, dass man Zweifel haben muss, ob diese Armee in ihrer Gesamtheit überhaupt noch einsatzfähig ist und ihrer Aufgabe, wie auf Seite 91 geschildert, nachkommen kann.

Fassen wir zusammen:

- Soldaten fühlen sich unterfordert
- Die Truppe ist nur mit 60 % der normalen Ausrüstung ausgestattet
- Große, für die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr unverzichtbare Waffensysteme stehen in Milliarden Euro-Werten nicht einsatzfähig am Boden. Das ist besonders merkwürdig bei neu eingeführten Systemen, wie in Abb. 31 auf Seite 95 gezeigt wird
- Bei Systemneuentwicklungen werden in schändlicher Regelmäßigkeit Kosten- und Zeitvorgaben in atemberaubenden Ausmaßen so weit überschritten, dass auch die Einsatzfähigkeit der Truppe dadurch gefährdet wird.
- Im NATO-Vergleich ist die Bundeswehr gegenwärtig der mit Abstand ineffektivste Verband, der auch deshalb zunehmend zum Gegenstand allgemeinen Gespöts wird.

Was ist geschehen: Aus der Tradition von in der jüngeren deutschen Geschichte stets militärisch hocheffektiven Armeen hat sich in der Nachkriegszeit seit 1955 eine Truppe gebildet, die offensichtlich an ihrer eigenen Trägheit, an ihrer monströsen Bürokratie und an ihrem Unvermögen, Projekte zu managen, erstickt. Es gibt meines Wissens keinen anderen Bereich der öffentlichen Hand mit diesem Ausmaß an Ineffizienz und Ineffektivität. Die Bundeswehr musste sich gottlob in ihrer Nachkriegsgeschichte nie an ihrer eigentlichen Aufgabe messen lassen, nämlich an einer glaubhaften aktiven Landesverteidigung. Man kann wohl ohne Übertreibung feststellen, dass sie im Laufe der Jahre außerordentlich viel Fett angesetzt hat.

Betrachtet man die jüngere deutsche Geschichte der letzten 250 Jahre, hat es wohl zu keinem Zeitpunkt eine dermaßen ineffiziente und ineffektive Armee gegeben. Nicht einmal der beklagenswerte Zustand der preußischen Armee vor der Schlacht gegen Napoleon 1806 bei Jena und Auerstedt war mit dem gegenwärtig schlechten Zustand der Bundeswehr vergleichbar.

Nun hatte es aber nach der Niederlage gegen Napoleon eine Reihe von engagierten Reformern wie Gerhard von Scharnhorst, August Neidhard von Gneisenau oder Carl von Clausewitz gegeben, die in den Folgejahren der preußischen Armee wieder zu ihrer alten Effizienz und Effektivität verholfen hatten. Gegenwärtig sind derartig engagierte Reformer bei der Bundeswehr allerdings nicht in Sicht.

Die ganze mit diesem Zustand verbundene Verantwortungslosigkeit zeigt sich auch darin, dass in den Jahren, in denen sich dieser Zustand kontinuierlich und schleichend entwickelt hat, nie zu erkennen war, dass einmal ein beherzter Politiker oder ein Soldat, wie zum Beispiel ein Inspekteur der Bundeswehr-Waffengattungen, auf die Barrikaden gegangen wäre und eine Verbesserung dieses desolaten Zustandes

mit seinem eigenen beruflichen Schicksal verbunden hätte, wie zum Beispiel mit seinem eigenen Rücktritt. Nach Amtsantritt des französischen Präsidenten Emmanuel Macron im Mai 2017 ist das in Frankreich geschehen. Der Oberbefehlshaber der französischen Streitkräfte General Pierre de Villiers hat im Juli 2017 seinen Rücktritt eingereicht, da er mit den geplanten Kürzungen im französischen Verteidigungs Haushalt nicht einverstanden war.

Da eine Armee für einen Staat nur dann sinnvoll ist, wenn sie gut ausgebildet und mit den neuesten Waffen und Geräten vollständig ausgerüstet ist, kommt man nicht umhin festzustellen, dass diese Bundeswehr in ihrem jetzigen Zustand überhaupt keinen Sinn macht. Wenn man nicht in der Lage ist, diesen Zustand kurzfristig massiv zu verbessern, wäre es wahrscheinlich sinnvoller, die Truppenstärke deutlich zu reduzieren und den Rest der Truppe zu voller Einsatzstärke zu führen, wie es beispielsweise bei der deutschen Reichswehr der Weimarer Republik der Fall war. Oder – ganz brutal – die Bundeswehr abzuschaffen. Es ist natürlich klar, dass eine Abschaffung aus vielerlei Gründen gar nicht in Betracht kommen kann. Aber man muss die Unmöglichkeit des jetzigen Zustandes einmal ungeschminkt benennen. Hierbei sei auch angemerkt, dass eine deutliche Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Bundeswehr nicht unbedingt nur mit mehr Geld zu erreichen ist. Die in diesem Kapitel ausführlich beschriebenen Probleme der Bundeswehr sind in vielfältiger Weise mehr organisatorischer als finanzieller Natur.

Was benötigt wird, sind zum Beispiel

- eine total entschlackte Bürokratie,
- Projektabläufe im Industriestandard und
- eine andere, ergebnisorientierte Mentalität.

An diesen „Baustellen“ ließen sich Effizienz und Effektivität der Bundeswehr sicher bereits um mehr als 50 % steigern. Natürlich geht so etwas nicht von heute auf morgen. Alle drei oben genannten Aspekte sind Langzeitaspekte, deren Umsetzung ihre Zeit benötigt. Aber entsprechende Vorgaben müssen jetzt erstellt werden, um sie dann in den jeweils erforderlichen Zeiträumen umsetzen zu können. Ich plädiere für einen Masterplan für eine umfassende Gesundung der Bundeswehr.

2.5 Zusammenfassung: Problemlandschaft der öffentlichen Hand

Geht man durch die Fehlentwicklungen, wie sie bislang bei öffentlicher Verwaltung, öffentlichen Großprojekten und der Bundeswehr aufgezeigt worden sind, entdeckt man eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die symptomatisch für die gesamte öffentliche Hand zu sein scheinen und folglich auch mit einem gemeinsamen Paket von Handlungsempfehlungen behandelt werden können.

Die atemberaubenden Kostensteigerungen und Zeitüberschreitungen bei Großprojekten der öffentlichen Hand und bei der Bundeswehr, wie sie in Tab. 6 auf Seite 8 aufgelistet wurden, haben in allen Fällen ganz ähnliche Ursachen. Es lassen sich im Wesentlichen acht schwergewichtige Kosten- und Termintreiber identifizieren, wie sie in Abb. 32 gezeigt werden. Wegen ihrer Bedeutung für eine Entwicklung nachhaltiger

Verbesserungsmaßnahmen werden sie nachfolgend der Reihe nach ausführlicher behandelt.

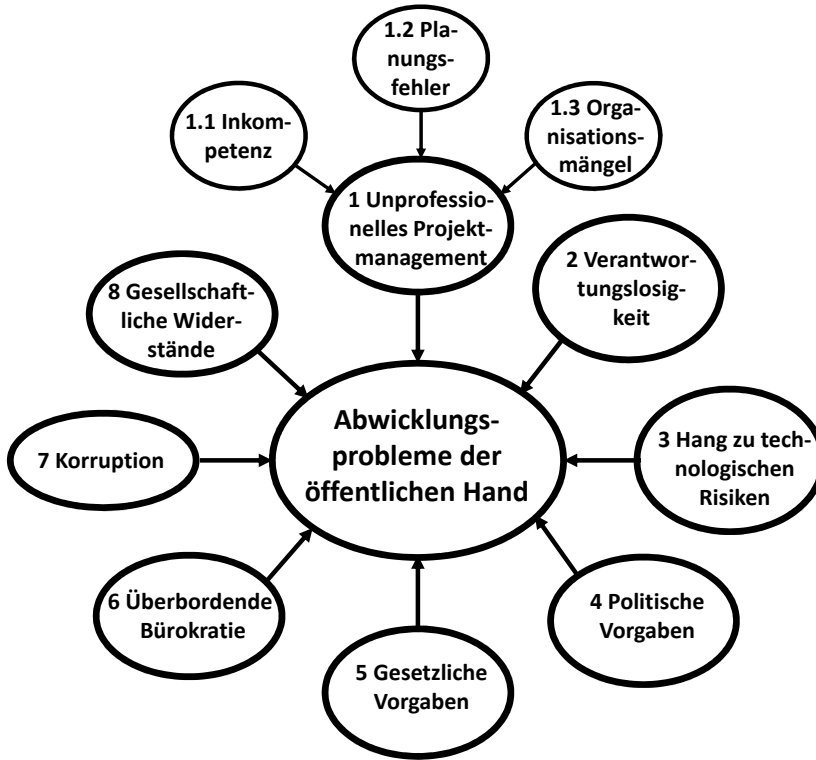


Abb. 32: Wesentliche Einflussgrößen auf Kosten- und Terminprobleme bei Großprojekten der öffentlichen Hand¹⁸³

2.5.1 Unprofessionelles Projektmanagement

Bei der Mehrzahl von Großprojekten der öffentlichen Hand und im Rüstungsbeschaffungswesen wurden in schöner Regelmäßigkeit Aufträge vor Abschluss der Planungen erteilt. Entsprechend groß ist der Änderungsbedarf danach. Daraus ergeben sich unter anderem folgende Probleme:

- Auftragnehmer haben alle Macht, Preise zu diktieren, da der Auftraggeber ja den Auftrag verändert.
- Nachträglich eingeführte Änderungen bewirken weitere Veränderungen. Dieser Effekt ist umso gravierender, je umfangreicher und komplexer ein Projekt ist. Folglich multiplizieren sich die Probleme gegenseitig und können irgendwann unbeherrschbar werden, wie es zum Beispiel beim BER-Projekt in exorbitantem Ma-

¹⁸³ Quelle: Eigene Darstellung

ße geschehen ist. Dort wurden nach Auftragserteilung insgesamt über 500 Änderungen veranlasst¹⁸⁴. Folglich herrschte 2012 im Projektmanagement ein totales Chaos, wie in Abb. 28 auf Seite 85 gezeigt wurde.

- Gesetzliche Vorgaben werden nach Auftragsvergabe geändert und müssen in die Projekte eingebracht werden. Insbesondere Brand-, Daten- und Umweltschutz spielen hier eine verheerende Rolle.

Es ist eine eherne Grundregel eines qualifizierten Projektmanagements, dass

- ein Projekt vor seiner Umsetzung zunächst vollkommen durchgeplant werden muss,
- es einen Zeitpunkt gibt, zu dem dieses Projekt nicht mehr geändert werden darf (das ist der Punkt, zu dem das Projekt „eingefroren“ wird. Hierzu gibt es im englischen Sprachraum den sehr treffenden Begriff „Design-Freeze“, der so etwas wie der „Urknall“ im Projektmanagement ist) und
- danach erst die Gewerke in Auftrag gegeben werden.

Diese Grundregel scheint Großteilen des öffentlichen Auftraggebers jedoch nicht bekannt zu sein. Man kann beobachten, dass qualifizierte Bauunternehmen, wie beispielsweise der Baukonzern „Hochtief“, bei ihren vielen großen Bauvorhaben in anderen Ländern durchaus danach verfahren. Wäre das nicht so, befänden sich diese Unternehmen ausnahmslos in großen Schwierigkeiten. Da bei vielen Großprojekten mit öffentlichen Auftraggebern in anderen Ländern ganz ähnliche Probleme zu beobachten sind, hat sich in den vergangenen Jahren ein neues gewinnträchtiges Fachgebiet entwickelt, nämlich das sog. „Claim-Management“. Hier geht es darum, bei nachträglichen Projektänderungen die dadurch verursachten Mehrkosten systematisch und, wenn möglich, zu überhöhten Preisen einzufordern.

Vor diesem Hintergrund kann man schon von einer Hybris sprechen, dass einem erfahrenen Baukonzern wie „Hochtief“ der Auftrag für das BER-Projekt mit der Begründung entzogen worden ist, der öffentliche Auftraggeber könne das Projekt billiger und besser managen. Der Gipfel dieser Hybris ist dabei noch, dass einem Regierenden Bürgermeister, der primär als ein Mann flotter, nichtsagender Sprüche bekannt war, die Oberaufsicht über dieses gigantische Projekt übertragen worden ist.

In diese Überlegungen fallen auch die vielen, nach Auftragserteilung angefallenen gesetzlichen Änderungen, die dann in derartige Projekte eingebracht werden müssen, wie zum Beispiel beim Brandschutz. Eigentlich sollte nach Auftragserteilung mit der Anwendung derartiger Gesetzesänderungen auf laufende Projekte sehr behutsam umgegangen werden. Ideal wäre es, einmal begonnenen Projekten einen Bestandschutz zu gewähren und sie davon zu befreien.

Es ist unbestritten, dass dieses unprofessionelle Projektmanagement mit seinem nach Auftragserteilung enormen Änderungsaufwand der Haupttreiber für die unsäglich hohen Kosten- und Terminüberschreitungen in nahezu allen großen Projekten der öffentlichen Hand ist.

¹⁸⁴ Quelle: Wikipedia: https://de.wikipedia.org/wiki/Flughafen_Berlin_Brandenburg

In Abb. 32 werden zum unprofessionellen Projektmanagement noch drei weitere Stichwörter genannt:

2.5.1.1 Inkompetenz

In allen hier beschriebenen Projekten wurde immer wieder berichtet, dass auf Auftraggeberseite sehr viele Stellen mit inkompetenten Mitarbeitern besetzt worden waren – sei es in Aufsichtsgremien, wo ganz offensichtlich zu viele Politiker mitwirken, oder sei es auf Auftraggeberseite, wo viel zu viele Juristen und Controller das Sagen haben und nicht so sehr erfahrene Fachleute (siehe hierzu auch das Interview mit Herrn Hascher auf Seite 111).

2.5.1.2 Planungsfehler

Hiermit wird vor allem der oben beschriebene Hauptkostentreiber im Projektmanagement angesprochen, nämlich die zum Zeitpunkt der Auftragserteilungen nicht ausgereiften Planungen.

2.5.1.3 Organisationsmängel

Bei einer Vielzahl von Projekten der öffentlichen Hand ist zu bemängeln, dass auf Auftraggeberseite immer wieder Organisationsstrukturen geschaffen worden sind, die

- undurchsichtig waren,
- nicht funktionsgerecht gegliedert waren und
- es folglich schwer machten, Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen.

2.5.2 Verantwortungslosigkeit

In allen Projekten gab es Aufsichtsgremien, die vornehmlich mit Politikern und nicht mit Fachleuten besetzt waren. Es ist nicht bekannt, dass – vor allem bei den Politikern – je irgendjemand für Fehlleistungen zur Verantwortung gezogen worden wäre. Exemplarisch soll hier einmal die Rolle des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Herrn Klaus Wowereit, betrachtet werden: Er hat sowohl die Entscheidung betrieben, das BER-Projekt nicht im Rahmen des ursprünglich geplanten Betreibermodells zu beauftragen, als auch in den entscheidenden Jahren den Aufsichtsratsvorsitz über das Projekt innegehabt. In meinen Augen trägt er die wesentliche Verantwortung für dessen desaströsen Verlauf. Er hat dann zwar irgendwann einmal den Aufsichtsratsvorsitz niedergelegt, als es darum ging, Verantwortung zu übernehmen, um ihn dann später aber wieder zu übernehmen, nachdem sich herausstellte, dass kein qualifizierter Nachfolger zu finden war. Aber zu keinem Zeitpunkt hat Herr Wowereit irgendeinen persönlichen Nachteil für diese grandiose Fehlleistung erfahren müssen. Diese Verantwortungslosigkeit hat sich schrittweise nach unten fortgesetzt. Wirft man einen Blick in die Berichte der Untersuchungsausschüsse zu den hier betrachteten Projekten,

gibt es eine wirklich beeindruckende Konstante: Nirgendwo waren irgendwelche Führungskräfte bereit, Verantwortung zu übernehmen! Die Freiheit, derartige Haltungen einzunehmen, war auch nur dank der stets chaotischen Projektorganisationen möglich, in der Verantwortungen nicht klar und eindeutig geregelt waren. Auch hier gilt, dass diese teilweise flächendeckende Verantwortungslosigkeit durch die vorher beschriebenen „Eigenheiten“ der öffentlichen Hand befeuert wurden (siehe auch Seite 70).

2.5.3 Hang zu technischen Risiken

Bei allen hier betrachteten Projekten kann man feststellen, dass auf Auftraggeberseite immer wieder ein Hang zu möglichst komplexen und technisch hoch anspruchsvollen Lösungen bestand (um es etwas burschikos zu sagen: zu sog. „eierlegenden Wollmilchsäuen“). Beispielhaft seien genannt:

- Beim BER-Projekt war für das Hauptterminal eine komplexe, vollkommen integrierte Brandschutzvorrichtung gefordert, die alle Lieferanten, insbesondere im ITK-Bereich, ganz offensichtlich überfordert hat. Mehrere Insellösungen wären hier deutlich einfacher gewesen und hätten die Anforderungen ebenfalls erfüllt.
- Bei „Toll Collect“ wurde ein äußerst anspruchsvolles, satellitengestütztes Erfassungssystem konzipiert, dessen Kosten so hoch waren, dass es nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Dazu kommen noch beachtliche Funktionsschwächen. Wie schon erwähnt, gibt es deutlich billigere und einfachere Lösungen in Italien und Österreich, die von dort auch schon erfolgreich exportiert worden sind. „Toll Collect“ hat bei dieser Wettbewerbslage international kaum noch Chancen, irgendwohin exportiert werden zu können.
- Besonders deutlich tritt dieses Problem bei Neuentwicklungen im Rüstungsbereich der Bundeswehr zutage. Einige Beispiele dazu wurden auf den Seiten 93ff. gegeben. Das Resultat dieses Hanges, der vor allem von den Militärs und von den meistens internationalen Partnern betrieben wird, äußert sich in:
 - unvertretbar langen Entwicklungszeiten von bis zu 40 Jahren,
 - äußerst komplexen und anfälligen Produkten, die dann auch zu den geringen Klarständen bei der Truppe beitragen (siehe Seite 94), sowie
 - exorbitanten Kosten- und Terminüberschreitungen.

Es ist derzeit kein größeres Rüstungsbeschaffungsvorhaben bekannt, das auch nur halbwegs im vorgeplanten Kosten- und Terminrahmen realisiert werden konnte.

2.5.4 Nicht projektrelevante politische Vorgaben

Es ist mittlerweile eindeutig, dass anspruchsvolle und umfangreiche Projekte nur von erfahrenen Fachleuten erfolgreich gemanagt werden können. An dieser Stelle verspre-

chen sogenannte „Betreibermodelle“,¹⁸⁵ und/oder PPP-getragene Projekte durchaus Linderung von den bislang behandelten Fehlentwicklungen – das allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Einflüsse von Politik und öffentlicher Verwaltung auf die Projektentstehungsgänge von den sachlichen Notwendigkeiten streng getrennt werden. Hier zeigt „Toll Collect“ ein sehr anschauliches Beispiel, wie, trotz bester Voraussetzungen, auch ein Projekt im Betreibermodell völlig durcheinandergeraten kann:

Trotz vollkommener Federführung durch die Industrie hatte „Toll Collect“ mit 1150 % unter allen untersuchten 170 Projekten der Hertie-Studie die höchste Kostenüberschreitung zu verzeichnen. Die Ursache lag eindeutig in dem politischen Willen, noch vor der Bundestagswahl 2002 einen Vertragsabschluss vorlegen zu können, um zu bekunden, dass die Bundesregierung etwas für Arbeitsplätze und Technologie tue (siehe Seite 374). Völlig unausgereifte Verträge wurden illegal für eine unausgereifte Technologie und für ein nicht einmal ansatzweise durchgeplantes Projekt unterzeichnet¹⁸⁶. Unter diesen Voraussetzungen wäre es völlig unmöglich gewesen, irgendein Projekt zum Erfolg zu führen. Andersherum lässt sich aus diesem Misserfolg jedoch keineswegs schließen, dass PPP und vor allem Betreibermodelle nicht geeignet seien, Projekte erfolgreicher zu managen als es heute der Fall ist. Es müssen dazu auf Auftraggeberseite eben auch einige wichtige Voraussetzungen erfüllt sein.

2.5.5 Zu viele Änderungen gesetzlicher Vorgaben

Es ist eine zunehmende Belastung für einmal beschlossene und sich in der Entstehungsphase befindliche Projekte, wenn gesetzliche Regeln nach Auftragserteilung verschärft und durch entsprechende „Beauftragte“ überprüft und abgenommen werden müssen. Das gilt gegenwärtig insbesondere für die Bereiche

- Brandschutz (siehe auch Seite 41),
- Datenschutz,
- Umweltschutz, insbesondere Artenschutz,
- Arbeitsstätten und
- Bauvorschriften.

Die permanente Flut neuer Gesetze und Verordnungen ist hier nicht mehr zu übersehen. Da es Gesetzesimmanenz ist, dass nicht alles bis auf die letzte Kleinigkeit geregelt werden kann, gibt es für die entsprechenden Beauftragten immer Ermessensspielräume und das Ergebnis von entsprechenden Abnahmeprozessen ist beileibe nicht immer eindeutig vorhersagbar. So wurde kürzlich eine Reihe von Installationen des Projektes „Stuttgart 21“ in Hinblick auf den Brandschutz nicht abgenommen.

¹⁸⁵ Mit „Betreibermodellen“ sind Projekte gemeint, die ein Auftragnehmer übernimmt und vollkommen vorfinanziert und über einen bezahlten Betrieb in einem definierten Zeitraum seine Investition zurückerhält.

¹⁸⁶ Quelle: Wikipedia: https://de.wikipedia.org/wiki/Toll_Collect

Folglich resultierten aus der Behebung der Beanstandungen wiederum erhebliche Mehrkosten, die in dieser Höhe keineswegs geplant waren¹⁸⁷.

Die *Schwäbische Zeitung* berichtet 2017, dass ein weiterer beachtlicher Kostentreiber des Projektes „Stuttgart 21“ neu aufgetauchte Umweltprobleme seien: Es hat sich ergeben, dass an die zehntausend Zauneidechsen, eine nach EU-Recht geschützte Art, an der neu zu bauenden Trasse bei Kirchheim/Teck eingesammelt und umgesiedelt werden müssen. Die entsprechenden Kosten betrugen 4000,- pro eingesammelter Eidechse. Das kann man nicht einmal beanstanden, da Artenschutz ein sehr hohes gesellschaftliches Gut ist. Aber unter diesen Umständen muss man sich von der Vorstellung verabschieden, dass die Kosten eines derartig großen Projektes auf das Komma genau im Voraus bestimmt werden können. Die Imponderabilien sind einfach zu groß. Man ist sicher sehr gut beraten, gerade wegen dieser Unwägbarkeiten aus der Gesetzeslage und vielleicht auch aus der Geologie größere Kostenschwankungen einzuplanen und von vornherein zu akzeptieren.

Die Kostensteigerung beim Projekt „Gesundheitskarte“ um 208 % (siehe Abb. 26) resultiert nahezu ausschließlich aus Datenschutzproblemen, die sogar so weit gehen, dass der ursprünglich geplante äußerst nutzbringende Leistungsumfang bei weitem nicht erzielt werden kann.

2.5.6 Überbordende Bürokratie

In der Wochenzeitschrift *Die Zeit* erschien ein Interview mit dem Berliner Architekten Rainer Hascher dessen Büro am BER-Projekt beteiligt war und der vornehmlich für Bauprojekte der öffentlichen Hand tätig ist, unter der Überschrift „Jedes Großprojekt beginnt mit einer Lüge“. Daraus wird nachfolgend folgender Auszug zitiert:

„Zeit: Gibt es (bei Projektabwicklungen) auch regionale Unterschiede innerhalb Deutschlands?

Hascher: Wir haben auch hervorragende Verwaltungen, aber es gibt ein Nord-Süd-Gefälle. In Bayern ist es sehr gut geregelt. Wir haben in Bayern die Oberste Bayerische Baubehörde, das ist eine Bauverwaltung, die über Jahrzehnte gewachsen ist.

Zeit: So etwas gibt es nur in Bayern?

Hascher: Richtig, und dort sitzen ausgewiesene Fachleute, Ingenieure und Architekten. Auch in den hohen Positionen. Diese Behörde bildet ihre Leute selber aus und sie hat vor allem einen hohen Anspruch an die von ihr betreuten Bauwerke. Das gab es in Baden-Württemberg früher auch. Dort wurde die Bauverwaltung von einem Architekten geleitet, aber dann wurde diese Schlüsselposition mit einem Juristen besetzt. Und der Jurist hat systematisch alle zulässigen Baukosten nach unten korrigiert. Das funktionierte nicht. Weiter im Norden, in Nordrhein-Westfalen etwa, werden solche Stellen nicht mehr mit Fachleuten besetzt, sondern mit Betriebswirten. Dann wird alles Mögliche umstrukturiert, mit der Folge, dass die neuen Strukturen undurchsichtiger werden, zum Teil entstehen korrupte Strukturen. Diese sind zwar nicht die Regel in Deutschland, aber vor zwei Jahren wurde der Leiter des Bau- und Liegenschaftsbetriebs in Nordrhein-Westfalen vom Dienst suspendiert.

Zeit: Ist es im Norden schlimmer?

Hascher: Ja, je nördlicher, desto schlechter.

187 Quelle: *Schwäbische Zeitung* vom 6.7.2016, Seite 3

Zeit: Läge der neue Flughafen (BER) nicht in Berlin , sondern in München , wäre er dann fertig?

Hascher: Ja. Das ist meine Auffassung. Die Bayern haben begriffen, dass eine oberste Baubehörde eine wichtige Funktion hat. In Bauämtern muss man die Positionen von technischen Fachleuten gegenüber den Juristen stärken. Die Juristen haben überall in Deutschland an Boden gewonnen und beeinflussen alle Abläufe – mit der Folge, dass sich alle nur noch absichern. Jeder denkt: Was kann mir rechtlich passieren? Das führt zu nervenaufreibenden Blockaden.

Zeit: Wie könnte es besser laufen?

Hascher: Wir brauchen bei Großprojekten einen Lenkungsausschuss, der aus Fachleuten besteht und von Beginn an alles genau prüft. Der frühere Chef der Berliner Flughafengesellschaft, Hartmut Mehdorn, mag ein hervorragender Manager gewesen sein. Aber ein kompliziertes Bauwerk, wie ein Flughafen, kann nur durch ein Team aus erfahrenen Ingenieuren und Architekten geleitet werden. In einen Lenkungsausschuss gehören die Chefs aller Firmen, die beteiligt sind, nicht subalterne Mitarbeiter sondern die Chefs höchstpersönlich. Und dieser Ausschuss muss dann Entscheidungen treffen, und zwar „Top Down“. Im Augenblick läuft es genau andersherum: Es gibt auf der untersten Ebene ein Heer von Bedenkenträgern, die den ganzen Ablauf blockieren.

Zeit: Wie muss man sich diese Blockade vorstellen?

Hascher: Ein Beispiel: Wir haben das Gebäude einer großen Unternehmensberatung geplant, rund hundert Millionen Euro, ein großes Bauvolumen. Und als ich in die Besprechung kam, saßen mir bis zu 15 Controller gegenüber. 15! Ein Controller für Elektrofragen, einer für die Heizung, einer für die spätere Vermietung, die Sicherheitstechnik, sogar für die Tiefgarage – lauter Leute, die nicht das Gesamtprojekt im Auge haben, sondern bloß ihren Teilbereich. Und jeder einzelne Controller versucht, seine Forderungen durchzubringen, und sichert sich ab. Dadurch steigen die Baukosten und niemand übernimmt eine Verantwortung fürs Ganze.

Zeit: Controlling steht für Kontrolle, sollte man denken, für etwas Vernünftiges.

Hascher: Sollte man denken. Das Gegenteil ist der Fall: Entscheidungen werden systematisch verschleppt, und übersteigerte Anforderungen führen zu Kostenerhöhungen.“

Und später:

„**Hascher:** Jedes Großprojekt beginnt mit einer Lüge.

Zeit: Aus Angst vor einer Öffentlichkeit, die über die Verschwendung von Steuergeldern schimpft?

Hascher: Das ist einer der Hauptgründe, ja es geht um Feigheit vor der Öffentlichkeit, auch vor den Medien. Stellen Sie sich vor, die wahren Kosten für die Elbphilharmonie in Hamburg wären im Vorfeld genannt worden – was hätte das für ein Geschrei gegeben. Also wird beschönigt, getrickst und gelogen.“¹⁸⁸

Diese ungeschminkte Sicht eines Praktikers bestätigt nahezu durchgängig alle hier geschilderten Problemfelder im Projektmanagement der öffentlichen Hand.

Ein mir bekannter Architekt und Unterprojektleiter am Neubau des BND in Berlin hat absolut deckungsgleiche Erfahrungen gemacht.

Es bedarf wohl keiner weiteren Beispiele, um zu beleuchten, wie aufwändig und teuer Entscheidungsprozesse bei Projekten der öffentlichen Hand ablaufen. Dieses Muster scheint flächendeckend zu sein und es sieht so aus, dass nicht „Kostenoptimierung“, sondern „Kostenmaximierung“ das Ziel sei. Komplizierter und aufwändiger geht es nicht. Interessant ist hier auch, wie sehr die mangelnde Fachkompetenz auf Auftraggeberseite kostentreibend wirkt.

¹⁸⁸ Quelle: *Die Zeit*; Nr. 34/15 vom 20.8.2015

Nun ist es zum Beispiel im Rüstungsbeschaffungswesen so, dass dort zwar sehr viele Fachleute wie Luft- und Raumfahrtingenieure, Elektroniker und dergleichen mehr angesiedelt sind. Das Problem ist aber, dass es sich hier überwiegend um Fachleute handelt, die direkt nach ihrem Examen in den Staatsdienst gegangen sind und nur dort ihre wichtigsten Berufserfahrungen gesammelt haben. Sie denken und handeln entsprechend in den typischen Paradigmen der öffentlichen Hand. Konkrete Erfahrungen in den Entstehungsprozessen ihrer zu beschaffenden Produkte, mit all ihren Risiken, Rückschlägen und Eigengesetzlichkeiten, haben diese „Fachleute“ in der Regel nicht in ausreichendem Maße gewinnen können.

2.5.7 Korruption

Vito Tanzi zeigt auf, dass es zwischen der Regulierungsdichte und dem Korruptionsgrad einer Gesellschaft zwar keine direkte, aber doch eine deutliche Korrelation gibt¹⁸⁹. Man kann das sehr gut in Entwicklungs- und auch Schwellenländern wie zum Beispiel Brasilien oder Russland beobachten, wo eine Überregulierung und eine entsprechend überbordende Bürokratie vor allem Gelddruckmaschinen für korrupte Staatsbedienstete sind. Das gilt in dieser Stringenz sicher nicht für Deutschland. Aber der Eindruck verdichtet sich, dass Deutschland hier auch nicht untadelig ist. Es drängt sich sogar der Verdacht auf, dass die außergewöhnlich hohe Regulierungsdichte Deutschlands ebenfalls korruptionsfördernd wirkt. Allerdings ist dieser Eindruck nicht zu belegen. Einen ausführlichen Einblick in derartige Wirkmechanismen geben Britta Bannenberg und Wolfgang Schaupensteiner¹⁹⁰. Das ganze Desaster des BER-Projektes hat Korruptionsambitionen sicher sehr leicht gemacht, wie an dem gegenwärtig laufenden Gerichtsverfahren gegen einen früheren Bereichsleiter der BER Flughafengesellschaft und zwei Mitarbeiter der Firma IMTEC¹⁹¹ sehr gut zu sehen ist¹⁹². Man hört, dass insbesondere öffentliche Bauvorhaben in Deutschland sehr korruptionsgefährdet seien. Ein spektakuläres Beispiel dazu war zum Beispiel der Kollaps des Stadtarchivs in Köln, der auch dadurch verursacht wurde, dass beim U-Bahn-Bau vor dem Gebäude die geplanten, und auch bezahlten Stahlarmerungen nicht in ausreichender Menge in den Beton eingefügt worden sind. In dieser Art sind eine Reihe von Vorgängen bekannt geworden, wie zum Beispiel auch beim Autobahnbau in den neuen Bundesländern nach der Wende. Weitere Aspekte hierzu werden auch später ab Seite 299 im Kapitel „Korruption“ behandelt.

189 Quelle: Tanzi, Vito, „Corruption around the World“

190 Bannenberg/Schaupensteiner; „Korruption in Deutschland, Portrait einer Wachstumsbranche“, Beck, 2007

191 IMTEC war der Hauptauftragnehmer für IT-Systeme und ist durch die Probleme des BER Projektes in die Insolvenz geraten.

192 Wie zum Beispiel in *Zeit-Online* vom 25.6.2016 berichtet wurde; <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-08/ber-korruptionsprozess-flughafen-prokurist-korruption-schmiergeld>

Da Korruptionsvorgänge stets unter sehr konspirativen Bedingungen vollzogen werden, muss man wohl davon ausgehen, dass ein Großteil der in Deutschland praktizierten Korruption gar nicht an die Öffentlichkeit gelangt.

2.5.8 Gesellschaftliche Widerstände

Insbesondere große Infrastrukturvorhaben, wie zum Beispiel Straßen, Flugplätze, Kraftwerke, Stromleitungen und dergleichen mehr, betreffen mitunter große Teile der Bevölkerung, die dann ein Recht haben, mitzuwirken oder sogar dagegen zu protestieren. Das wird üblicherweise über Anhörungen geregelt, die zum Ziel haben, größtmögliche Kompromisse unter allen Betroffenen zu finden. Mitunter ist das aber nicht im erforderlichen Maße möglich, woraus sich dann auch Proteste entwickeln können, wie es beispielhaft beim Projekt „Stuttgart 21“ zu sehen war.

Diese Anhörungsprozesse können sehr langwierig sein, die Inbetriebnahme der betreffenden Projekte stark verzögern und deren Kosten massiv in die Höhe treiben, wie es gegenwärtig bei den Hochspannungsstromleitungen von Norddeutschland in die Industriezentren Süddeutschlands zu sehen ist. Da ergeben sich schon einmal Verzögerungen von fünf bis zu zehn Jahren.

Grundsätzlich gibt es hier zwei Kategorien von Widerständen:

- Solche, die von den tatsächlich Betroffenen getragen werden, wie zum Beispiel bei Lärm-, Gesundheits- oder finanziellen Problemen. Hier sind die Widerstände demokratisch legitimiert, weil sie mit dem demokratischen Prinzip in Einklang stehen, die Zahl der Freiheitseinschränkungen der Bürger zu minimieren (siehe dazu auch das Zitat von Hans Kelsen auf Seite 13). Hier kann es unter Umständen zu sehr großen Kosten- und Terminüberschreitungen kommen, wenn anstehende Probleme nicht rechtzeitig kommuniziert und Anhörungsverfahren zugänglich gemacht werden, wie es zum Beispiel beim BER-Projekt geschehen ist, da dort die geplanten Anflugrouten nicht rechtzeitig veröffentlicht worden sind.
- Widerstände, die politischen oder anderen Motiven entspringen, die aber direkt nichts mit den Motiven von Betroffenen zu tun haben. Das konnte man beispielhaft bei den teilweise sehr intensiven Protesten gegen das Projekt „Stuttgart 21“ beobachten, bei denen sehr viele selbsternannte „Wutbürger“ beteiligt waren, die ganz offensichtlich ohne nähere Begründung nur „dagegen“ waren oder untergeordnete Aspekte übermäßig übertrieben haben. Derartige Widerstände sind nicht akzeptabel. Sie können mitunter enorme Kostensteigerungen und Terminverzögerungen verursachen.

Günter Ederer und Gottfried Ilgmann berichten in diesem Zusammenhang von einem nahezu kafkaesken Ereignis während des Baus der neuen vierten Startbahn des Flughafens Frankfurt. Folgendes hat sich ereignet:

- Für diese Startbahn musste ein relativ kleines, 300 ha großes Waldstück – der Schwanheimer Wald – gerodet werden

- Dagegen wurde vom BUND („Bund für Umwelt und Naturschutz“) Klage erhoben, da sich dort angeblich eine Kolonie artengeschützter Bechsteinfledermäuse befand.
- Es wurde gerichtlich angeordnet, diese Fledermäuse einzusammeln und an einem anderen Ort anzusiedeln
- In einer umfassenden Suchaktion wurde dann nur eine männliche, alleinstehende Bechsteinfledermaus gefunden¹⁹³.

Diese ganze Aktion war letztendlich völlig sinnlos, hat aber Kosten in Höhe von ca. 2 Mio. € verursacht. Ederer berichtet weiter, dass die Bechsteinfledermaus vom BUND außergewöhnlich häufig als Grund für Einsprüche oder Klagen gegen Infrastrukturprojekte angezogen wird. Allerdings lässt die Häufigkeit der bundesweit wegen der Bechsteinfledermäuse erhobenen Einsprüche erahnen, dass diese Art hier gar nicht so gefährdet sein kann¹⁹⁴.

2.5.9 Handlungsempfehlungen

In Abb. 32 auf Seite 106 sehen wir eine zusammenfassende Übersicht über die wesentlichen Kostentreiber bei Projekten der öffentlichen Hand. Diese sind so tief in den „Eigenheiten“ der öffentlichen Hand verankert, dass es nicht leicht sein wird, hier schnell zu deutlichen Verbesserungen zu kommen. Um diese zu erzielen, ist – wie bereits erwähnt – ein strategisch angesetzter, umfassender Masterplan erforderlich, der dann in den dafür notwendigen Zeiträumen auch umgesetzt werden sollte. Er muss jetzt formuliert werden, um dann entsprechende Umsetzungsprozesse einzuleiten. Nachfolgend werden erste Überlegungen dazu formuliert. Dabei wird in der Reihenfolge von Abb. 32 vorgegangen.

2.5.9.1 Projektmanagement

Umsetzungshorizont: Langfristig

Dieser mit Abstand größte Kostentreiber kann nur über einen tiefgreifenden Bewusstseinswandel bei allen Planungsstellen der öffentlichen Hand beseitigt werden. Dazu sind erforderlich:

- umfangreiche und genauere Planungen vor einer Auftragsvergabe mit einer kompletten Festlegung der Projektkonfiguration vor Auftragserteilung
- ein absolutes Minimum von Änderungen nach Auftragserteilung
- ein umfassendes Risikomanagement in der gesamten Planung, das alle Risiken mit ausreichenden Pufferzeiten und angemessenen finanziellen Rückstellungen berücksichtigt.

¹⁹³ Quelle: Günter Ederer, Gottfried Ilgmann, „Deutschland im Stau“, S. 109ff.

¹⁹⁴ Quelle: Günter Ederer; „Träum weiter, Deutschland“, 2012

- eine Besetzung, zumindest aller Leitungsfunktionen, mit qualifizierten und erfahrenen Fachleuten
- eine Minimierung politischer Einflussnahmen auf den Planungs- und Umsetzungsprozess
- eine Installation funktionsfähiger Organisationsstrukturen mit eindeutigen Verantwortlichkeiten und schlanken Prozessen
- eine Einbeziehung aller absehbaren zukünftigen relevanten gesetzlichen Regelungen bzw. die gesetzliche Verankerung eines Bestandsschutzes für den Fall, dass neue Gesetze der Regierungen die Projektkosten übermäßig in die Höhe treiben
- die Durchführung aller im weitesten Sinne erforderlichen Anhörungsverfahren
- eine Nutzung aller verfügbaren Wettbewerbsmöglichkeiten zur Kostenoptimierung.

Dieser Forderungskatalog ist so gewaltig, dass es zweifelhaft erscheint, ihn in einem vernünftigen Zeitraum umsetzen zu können. Der erforderliche Umsetzungsumfang wird zudem von Bundesland zu Bundesland verschieden sein.

Es ist unbestritten, dass ein Projektmanagement, das den oben aufgelisteten Forderungen genügt, es erlauben würde, Großprojekte mit einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit in den vorgeplanten Rahmen umzusetzen. Aus den 1980er Jahren stammt die Darstellung in Abb. 33, die einen Vergleich von durchschnittlichen Projektlaufzeiten in Japan und Deutschland zeigt. Es ist zu sehen, dass derzeit die Entscheidungsprozesse in Japan signifikant mehr Zeit in Anspruch genommen hatten als in Deutschland, dass dann aber die Umsetzungsprozesse und damit die Gesamtprojektlaufdauer bedeutend kürzer waren. Der Grund liegt eindeutig in der höheren Qualität der Entscheidungsprozesse dank einer intensiveren Planung. Sehr wahrscheinlich wird es beim gegenwärtigen Zustand der öffentlichen Hand und bei deren Beharrungsvermögen gegenüber Änderungsbestrebungen notwendig sein, über eine drastische Alternative nachzudenken, nämlich Großprojekte so weit wie möglich im PPP-Modus in Form von Betreibermodellen durchzuführen, so wie es zum Beispiel bei „Toll Collect“ geschehen ist oder wie es in jüngerer Zeit auch zunehmend bei größeren Straßenbauprojekten praktiziert wird. Damit wäre der Vorteil verbunden, dass die richtigen Fachkompetenzen gezielt eingesetzt werden und dass eindeutige Schnittstellen etabliert werden können, die dann auch eine bessere Handhabung der Verantwortlichkeiten zum Beispiel bei Haftungsfragen erlauben würden. Das alleine ist allerdings noch kein Garant für einen Erfolg, wie bei „Toll Collect“ zu sehen war. Auch hier ist darauf zu achten, dass beim Auftraggeber unnötige Störungen wie politische Einflussnahmen, neue oder verschärfte Gesetze sowie kontraproduktive und zu späte Änderungen weitgehend vermieden werden. Es ist unabdinglich, dass im Projektmanagement der öffentlichen Hand eine kompromisslose Ergebnisorientierung erzielt wird.

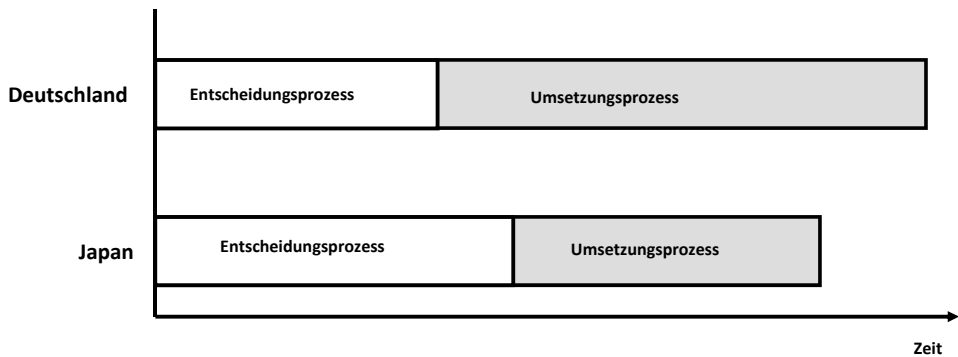


Abb. 33: Vergleich von Laufdauern durchschnittlicher Projekte im Automobilbereich in Japan und in Deutschland (Darstellung aus den 1980er Jahren)¹⁹⁵.

2.5.9.2 Organisation von Verantwortlichkeiten

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Für ein verantwortungsbewusstes Projektmanagement sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Organisationsstrukturen, die auf allen Ebenen eine eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeiten ermöglichen. Wie schon oben ausgeführt, könnten in einer Übergangsphase dazu Projekte verstärkt im „PPP“-Modus organisiert werden.
- Eine Verantwortungsethik, die wiederum eine Folge einer verbesserten Werteorientierung ist und nur mit entsprechenden Verbesserungen dort erzielt werden kann (siehe auch Seiten 284ff.).
- Sanktionsmöglichkeiten, die bei einem offensichtlichen Fehlverhalten von Entscheidungsträgern auch empfindliche Strafen ermöglichen. Das heißt, die Haftungsrisiken für Entscheidungsträger müssen gegenüber dem heutigen Stand erhöht werden.

2.5.9.3 Einschränkung technischer Risiken

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Dieses Problem wird nicht einfach zu lösen sein, da der Hang zu anspruchsvollen Lösungen ein deutsches Wesensmerkmal zu sein scheint, das unbestritten auch zu vielen erfolgreichen Problemlösungen und Produkten beigetragen hat. Allerdings liegt die Umsetzung von Problemlösungen, die bereits in der Planungsphase entschieden werden, üblicherweise sehr oft noch weit entfernt in der Zukunft. Solche Zeithorizonte haben nun einmal den Nachteil, dass eventuelle Probleme in der Umsetzungsphase

¹⁹⁵ Quelle: Gesellschaft für Projektmanagement, GPM.

noch nicht voll erkannt werden können. Gleichwohl gibt es durchaus Möglichkeiten, auch hier zu Verbesserungen zu kommen. Darum wird vorgeschlagen:

- Eine intensive Durchführung von Risikofolgeabschätzungen bereits in der Planungsphase eines Projektes. Entsprechende Prozesse sind im Ingenieurwesen Stand der Technik. Hier geht es darum, derartige Prozesse vor der Umsetzung von Projekten intensiver und mit mehr Aufwand durchzuführen.
- Eine flexiblere Handhabung von technischen Forderungen mit der Maßgabe, dass daran auch einmal Abstriche gemacht werden können, um zu einfacheren Lösungen zu gelangen. Hätte man zum Beispiel beim „Toll Collect“-Projekt die Forderung eines satellitengestützten Verfahrens zugunsten eines erdgebundenen, mobilfunkbasierten Systems fallengelassen, wäre dieses System deutlich billiger geworden oder es wäre ein Import zum Beispiel aus Österreich möglich gewesen. Dieses System ist übrigens genauso zuverlässig wie „Toll Collect“. Sehr viele Rüstungsbeschaffungsvorhaben wären deutlich billiger und schneller in die Truppe einzuführen, wenn man hier entsprechend verfahren würde.

2.5.9.4 Einschränkung politischer Vorgaben

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Es wird kaum zu vermeiden sein, dass Projekte der öffentlichen Hand in ihrer Entstehungsphase auch politischen Einflüssen unterliegen. Um hier aber zu einer besseren Effektivität zu kommen, müssen zwei Aspekte verbessert werden:

- eine stärkere Enthaltsamkeit der Politik ab Beginn der Auftragserteilungen und mit fortschreitendem Projektverlauf ein zunehmender Primat der Projektleiter
- eine intensive Analyse der Auswirkungen von politischen Einflussnahmen (wie zum Beispiel bei „Toll Collect“, „Stuttgart 21“ und dem Rüstungsbeschaffungswesen)

Es wird sicher sehr schwierig sein, an dieser Stelle zu Verbesserungen zu kommen. Man stelle sich nur einen Regierungswechsel vor, der unter Umständen auch mit tiefgreifenden Paradigmenwechseln verbunden ist, wie beispielsweise der Übergang von einer langjährig CDU-geführten Regierung auf eine rot-grün geführte Regierung in Baden-Württemberg im Jahre 2012. Darum spricht unter diesem Aspekt auch einiges dafür, Großprojekte verstärkt PPP-gestützt durchzuführen. Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass spezialisierte private Partnerunternehmen sehr gut in der Lage sind, Kostensteigerungen aus politischen Einflussnahmen einigermaßen verlässlich zu beziffern. Auch damit kann das Ausmaß politisch begründeter Begehrlichkeiten mit Sicherheit deutlich reduziert werden, aber natürlich nur dann, wenn in der Projektentstehungsphase auch sauber und umfassend geplant worden ist, wie oben bereits gefordert.

2.5.9.5 Einschränkung gesetzlicher Vorgaben

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Nach dem Beginn einer Projektumsetzung erlassene Gesetze und Vorschriftenänderungen generieren mitunter erhebliche Projektkostensteigerungen. Dieser Effekt ist umso stärker, je weiter der Projektentstehungsgang fortgeschritten ist. Es wird deshalb vorgeschlagen,

- eine Art Bestandsschutz für Projekte einzuführen, der es erlaubt, je nach Kostensteigerungen nur die Gesetze und Vorschriften wirken zu lassen, die bereits in der Planungsphase galten, und
- solche Gesetzesänderungen flexibler zu handhaben, indem Ermessensspielräume maximal genutzt werden. Mit anderen Worten: Hier sollte den aus den Änderungen resultierenden Projektkostensteigerungen oberste Priorität eingeräumt werden.

2.5.9.6 Begrenzung von Bürokratie und Korruption

Umsetzungshorizont: Langfristig

Hierzu gibt es bereits Handlungsempfehlungen auf den Seiten 72 ff. und weitere werden noch auf Seiten 319ff. gegeben.

2.5.9.7 Effizientere Handhabung gesellschaftlicher Widerstände

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Die mit der Bewältigung gesellschaftlicher Widerstände sehr oft verbundenen hohen Kosten und Zeitverzögerungen können kaum über weitere Vorschriften und Gesetze unter Kontrolle gebracht werden. Linderung kann hier nur erwartet werden von

- professionellen und vorausschauenden Planungen, die bereits in der Planungsphase den Kreis von Betroffenen möglichst klar erfassen. Auch dieser Aspekt ist ein Plädoyer für die bereits oben geforderte professionelle Planung von Großprojekten
- einer insgesamt intensiveren Werteorientierung in der Gesellschaft (siehe Seite 284), verbunden mit einer stärkeren Fokussierung auf Aspekte des Gemeinwohls.

2.6 Öffentlich-rechtliche Einrichtungen am Beispiel der Rundfunk- und Fernsehanstalten

Unter dem Begriff „öffentlich-rechtlich“ verbirgt sich ein breites Spektrum von Einrichtungen, die stets in irgendeiner Form dem öffentlichen Recht unterliegen. Damit sind gegenüber dem privaten Recht stets eine Reihe von Privilegien verbunden, wie

zum Beispiel gewisse Steuerbefreiungen, Insolvenzunfähigkeit, übermäßige politische Kontrolle und dergleichen mehr. Es gibt:

- Gebietskörperschaften,
- Körperschaften des öffentlichen Rechtes,
- Anstalten des öffentlichen Rechtes und
- Stiftungen des öffentlichen Rechtes.

Öffentlich-rechtlich verfasst sind

- der öffentlich-rechtliche Rundfunk,
- öffentlich-rechtliche Kreditinstitute oder
- öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen¹⁹⁶.

Dieses sind Einrichtungen, die sich der oben genannten Privilegien aus dem öffentlich-rechtlichen Status erfreuen und andererseits aber in vollem Wettbewerb mit Konkurrenten aus der Privatwirtschaft stehen.

Diese Wettbewerbsvorteile bewirken, dass der Leistungsdruck auf die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen gegenüber der Privatwirtschaft entsprechend reduziert ist und sie letztendlich in Abb. 6 auf Seite 11 in die unten links angesiedelte „Komfortzone“ wandern lässt. Es kann ohne Übertreibung festgestellt werden, dass Unternehmen der Privatwirtschaft ausnahmslos effektiver und effizienter geführt werden als deren öffentlich-rechtliche Konkurrenz. Das soll nachfolgend am Beispiel der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten etwas eingehender dargelegt werden.

2.6.1 Einige Fakten zu den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten

Eine sehr aufschlussreiche Beschreibung der einzigartigen Privilegien der öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten (ARD, ZDF und Deutschlandradio)¹⁹⁷ hat Hans-Peter Siebenhaar 2012 mit seinem Buch „Die Nimmersatten“ gegeben. Einige seiner Rechercheergebnisse und Überlegungen sehen so aus:

- 2013 wurde über ARD-ZDF-Deutschlandradio Beitragsservice (nachfolgend nur noch „Beitragsservice“ genannt) ein Gebührenaufkommen von über 7,5 Mrd. € erhoben. Dazu kommen noch beachtliche Werbeeinnahmen.
- Diese Rundfunkgebühren sind zwischen 1995 und 2017 um 70 % gestiegen, wohingegen die realen Lebenshaltungskosten in diesem Zeitraum um lediglich 33,6 % gestiegen sind¹⁹⁸.
- Diese Anstalten sind damit „das teuerste öffentlich-rechtliche Rundfunksystem der Welt“¹⁹⁹. Von den Ausgaben eines durchschnittlichen deutschen Haushaltes für

196 Quelle: Wikipedia „Körperschaft des öffentlichen Rechts (Deutschland)“ [https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6rperschaft_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/K%C3%B6rperschaft_des_%C3%B6ffentlichen_Rechts_(Deutschland))

197 ARD, ZDF und Deutschlandradio werden nachfolgend stets „die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“ genannt

198 Quelle: *Der Spiegel* 41/2017; S. 11

199 Quelle: Hans-Peter Siebenhaar, S. 14

Medien werden 42 % für Rundfunkgebühren ausgegeben, wie in Abb. 34 zu sehen ist.

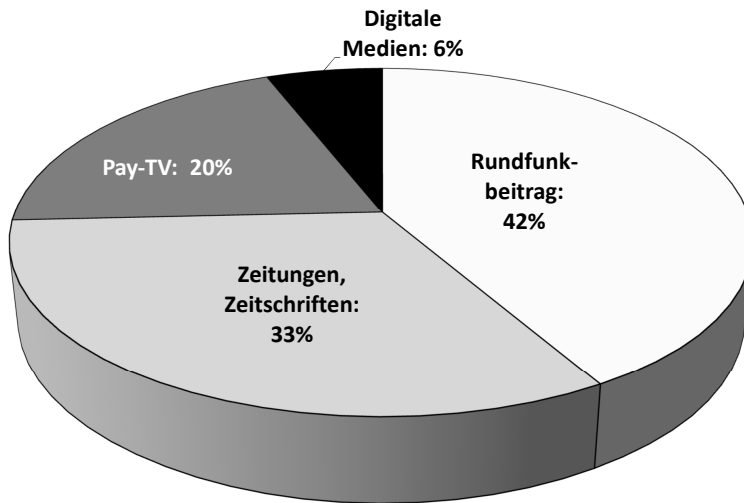


Abb. 34: Ausgaben eines durchschnittlichen deutschen Haushaltes für Medien²⁰⁰

- Deren Gebührenaufkommen entspricht in etwa den in Deutschland erhobenen Kirchensteuern in Höhe von ca. 9 Mrd. €, allerdings mit dem Unterschied, dass Kirchensteuerzahler entscheiden können, ob sie zu zahlen bereit sind oder nicht. Ein solches Privileg wird den Zahlern der Rundfunkgebühren nicht gewährt. Somit entsprechen die Rundfunkgebühren de facto einer Steuer. Sie werden seit 2013 zwangsweise pro Haushalt erhoben, unabhängig davon, ob das Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten überhaupt genutzt wird.
- Von den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten werden derzeit über 25.000 festangestellte und weit über 10.000 freie Mitarbeiter beschäftigt. Siebenhaar sagt dazu: „Damit haben die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten mehr als doppelt so viele Mitarbeiter wie Europas größter Rundfunk- und Fernsehkonzern, die RTL-Gruppe, die ganz Europa mit Rundfunk- und Fernsehprogrammen versorgt“²⁰¹.
- Das Durchschnittsalter der Zuschauer und Hörer dieser Anstalten liegt jenseits der sechziger Jahre, beim Bayerischen Fernsehen sogar bei 64 Jahren, das heißt, ein wichtiger Teil der Gesellschaft wird von ihnen gar nicht erreicht
- Die Ausgaben der Rundfunkanstalten unterliegen keinerlei Transparenz. Sie werden nicht veröffentlicht und es gibt keine Kontrollgremien wie sie bei privaten Gesellschaften üblich sind. Sie unterliegen nur einer politischen Kontrolle in Form von sogenannten Rundfunkräten. Deren primäres Ziel ist es aber, politische Ein-

²⁰⁰ Quelle: *Der Spiegel* 41/2017, S. 16

²⁰¹ Quelle: Hans-Peter Siebenhaar, S. 10

flüsse zu sichern, wie es sehr gut bei der politisch begründeten Entlassung des ehemaligen ZDF-Chefredakteurs Nikolaus Brender 2012 gesehen werden konnte²⁰². Siebenhaar sagt: „*Keine andere millionenschwere Institution in Deutschland ist derart verschlossen wie ARD, ZDF und Deutschlandfunk*“. Etwas sarkastisch fügt er hinzu: „*Viele dieser Anstalten sind längst Verwaltungen mit angeschlossenen Sendern*“²⁰³.

- Die öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Rundfunkanstalten bewegen sich auf der Ausgabenseite in paradiesischen Zuständen, von denen private geführte Unternehmen nur träumen können.
- Mittlerweile verfügen diese Anstalten über 22 Fernseh- und 67 Rundfunkkanäle. Von den Fernsehkanälen operieren einige, wie zum Beispiel „EinsPlus“, praktisch unter „Ausschluss der Öffentlichkeit“. Sie werden in der Tat kaum wahrgenommen. ARD und ZDF haben zudem 146 Beteiligungen und Tochterfirmen mit über 5500 Mitarbeitern²⁰⁴.
- Die Personalaufwendungen lagen bei der ARD 2013 bei ca. 2,46 Mrd. €/Jahr und bei dem ZDF bei ca. 0,39 Mrd. €/Jahr²⁰⁵.
- Alleine die ARD gab 2013 für sportliche Großereignisse über 1 Mrd. € aus. Da können alle privaten Sender nicht mithalten²⁰⁶.
- 2009 gab das ZDF für die Berichterstattung über die gesamte deutsche Politik 14 Mio. € aus und für die entsprechende Wirtschaftsberichterstattung 7 Mio. €.
- Zu den Olympischen Spielen sowohl in Peking 2008 als auch in London 2012 haben ZDF und ARD zusammen mehr Mitarbeiter entsandt als Deutschland an Sportlern dort hatte. Die BBC, die die ganze Welt mit entsprechenden Berichten zu versorgen hatte, ist in London mit einem Drittel weniger Personal ausgekommen²⁰⁷.
- Eine Übersicht über die durchschnittlichen Ausgaben für verschiedene Sendertypen der ARD wird in Abb. 35 gegeben. Bei allen Sendertypen fällt das sehr hohe Kostenniveau auf²⁰⁸.

202 Quelle: Ebenda, S. 29

203 Quelle: Ebenda; S. 21

204 Quelle: Ebenda; S. 26

205 Quelle: DIMBB („Dresdner Institut für Medien, Bildung und Beratung“); vom 6.6.2015; <https://www.dimbb.de/fakten-zu-ard-und-zdf-personalkosten/>

206 Quelle: Hans-Peter Siebenhaar S. 22. Mittlerweile (2017) hat sich die Lage aber geändert: Es herrscht ein starker Wettbewerb zwischen den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und einigen Privatsendern, wie Sky, Eurosport und anderen um Sport-Übertragungsrechte mit der Konsequenz stetig steigender Übertragungskosten. Einzelheiten dazu gibt zum Beispiel *Focus-Online* in einem Bericht vom 16.5.2017. http://www.focus.de/sport/fussball/nach-olympia-auch-champions-league-weg-sport-diaspora-bei-ard-zdf-fuer-was-zahlen-fans-noch-gez_id_7140095.html

207 Quelle: Ebenda, S. 98

208 Quelle: *Der Spiegel* Nr. 41/2017, S. 12

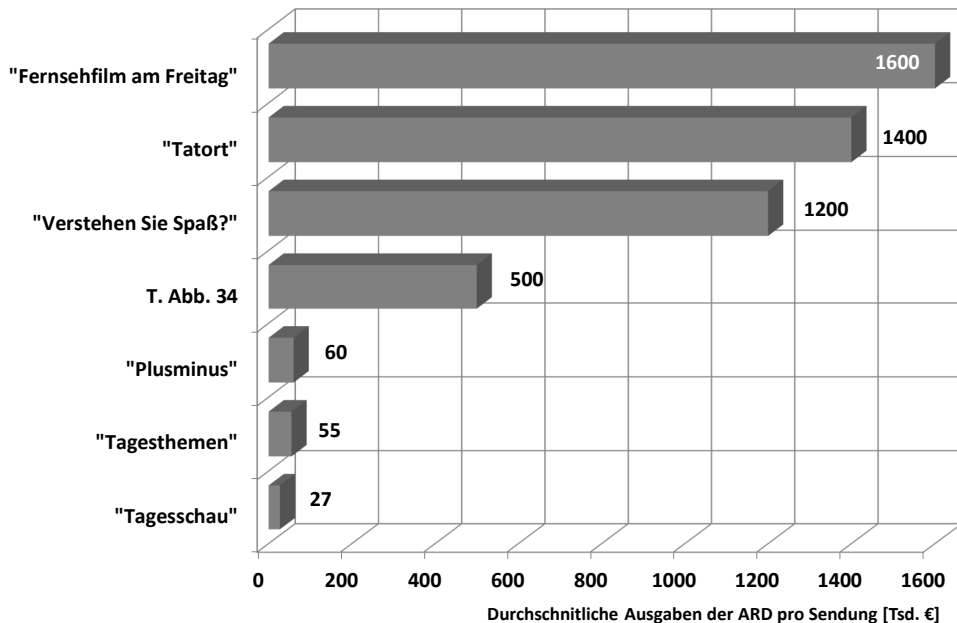


Abb. 35: Durchschnittliche Ausgaben pro Sendung bei der ARD [Tsd. €]

Als Quintessenz zieht Siebenhaar dieses Fazit: „Mittlerweile haben sich die öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten allerdings meilenweit von ihrem Auftrag entfernt, der Öffentlichkeit eine ‚Informationsgrundversorgung‘ zu bieten. Sie sind ein Staat im Staate. Ihre Transparenz geht gegen null. Zum Beispiel gab es noch nie eine Wirtschaftspressekonferenz, wie es bei herkömmlichen Unternehmen dieser Größenordnung üblich ist“²⁰⁹.

Folglich wird von diesen Anstalten auch unverantwortlich locker mit dem zur Verfügung stehenden Geld umgegangen. Die deutschen Kosten der Olympia-Berichterstattung in Peking waren doppelt so hoch wie die der französischen Fernsehanstalten. Ähnliche Größenordnungen wurden von den Olympischen Winterspielen in Vancouver und von den Sommerspielen in London berichtet.

Das nahezu kontrollfreie Umfeld der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ähnelt zunehmend den Zuständen beim DDR-Rundfunk und -Fernsehen in deren Endzeit. Patronage und Gefälligkeitwirtschaft können sich in einem solchen Umfeld nahezu ungehindert entfalten:

- Regierungssprecher werden zu Intendanten ernannt.
- Politiker geben in großen und ineffizienten Gremien, frei von wirtschaftlichem Sachverstand, die geschäftlichen Leitlinien vor.
- Korruptionsfälle häufen sich.

²⁰⁹ Quelle: Ebenda, S. 54

- Kostenkontrolle ist ein Fremdwort. Die Kosten und folglich die Gebührenfindung kennen nur eine Richtung, nach oben.
- Der ursprünglich vorgesehene Auftrag einer Informationsgrundversorgung ist völlig aus den Augen geraten. Man hat sich mit den Privatsendern in einen schrankenlosen Wettbewerb um Einschaltquoten begeben mit der zwangsläufigen Folge einer stetigen Verschlechterung der Programmqualität.²¹⁰

2.6.2 Zusammenfassung

Kaum eine andere Institution im Nachkriegsdeutschland konnte sich dermaßen ungehemmt und unkontrolliert entwickeln wie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Und das mit verheerenden Konsequenzen:

- Es hat sich ein Kostenniveau eingestellt, das unter den weltweiten Rundfunkanstalten seinesgleichen sucht. Der Primat der Politik überlagert alle anderen wirtschaftlichen und unternehmerischen Gesichtspunkte.
- Gemessen am politischen Auftrag wird eine mittelmäßige Programmqualität geboten.
- Rundfunkgebühren werden, wie in einem despotischen Staat, zwangsweise erhoben, ohne irgendeine Mitsprachemöglichkeit der Gebührenzahler und Fernsehkunden und unabhängig von der Nutzung des Angebotes.
- Diese Tatbestände widersprechen massiv allen wirtschaftlichen Regeln einer freien Marktwirtschaft.

2.6.3 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Leistungen der öffentlich-rechtlichen deutschen Rundfunk- und Fernsehanstalten

Siebenhaar schlägt in seinem Buch ein Bündel von Handlungsempfehlungen vor zur

- Entpolitisierung,
- Effizienzverbesserung und
- Qualitätssteigerung

bei den deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten, die nachfolgend weitgehend übernommen werden²¹¹.

²¹⁰ Quelle: Hans-Peter Siebenhaar

²¹¹ Quelle: Ebenda ab S. 176. Die meisten der nachfolgenden Handlungsempfehlungen entstammen dem Werk von Hans-Peter Siebenhaar.

2.6.3.1 Entpolitisierung

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

- Streichung des Grundversorgungsauftrages, da die deutsche Öffentlichkeit mit ihrer reichen Medienlandschaft über ein ausreichend differenziertes Informationsangebot verfügt.
- Abschaffung oder drastische Reduzierung der politischen Kontrollgremien, wie Rundfunkräte und dergleichen mehr. Einführung von Führungs- und Managementprinzipien, wie sie in der freien Wirtschaft üblich sind, wie zum Beispiel
 - Überführung der gegenwärtig stimmrechtslosen Gebührenzahler in den Status von Aktionären
 - Einführung von Berichtspflichten, wie sie für Aktiengesellschaften gelten
- Installation von Kontrollgremien, wie sie bei Aktiengesellschaften üblich sind.
- Besetzung von Führungs- und Kontrollfunktionen nach Leistung und nicht nach gesellschaftlicher Stellung, wie zum Beispiel Partei- oder Gewerkschaftszugehörigkeit.

2.6.3.2 Effizienzsteigerung

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

- Zusammenlegung von ARD und ZDF, da zwischen diesen beiden Anstalten kaum noch ein Wettbewerb herrscht, gleichwohl aber alle Funktionen mehrfach vorhanden sind.
- Auflösung des Beitragsservices (früher: „GEZ“) und Erhebung der Rundfunkgebühren über die Finanzämter, da diese Gebühren in der jetzigen Konstellation praktisch einer Steuer entsprechen. Die Kosten des Beitragsservices beliefen sich 2012 auf 4,- €/Gebührenzahler/Jahr²¹².
- Radikale Streichung von Programmen, wie zum Beispiel von „EinsPlus“, „One“ oder „Alpha“.
- Abschaffung finanzieller Privilegien, wie zum Beispiel
 - der außerordentlich vorteilhaften Altersversorgung aller Mitarbeiter
 - der völlig unübersichtlichen Beteiligungen an Privatunternehmen.
- Verbesserung der internen Transparenz zur Begrenzung von Korruption, Patronage und finanziellen Abenteuern.
- Abschaffung von Werbeeinnahmen und Anpassung der Kostenstrukturen so, dass das Gebührenaufkommen ausreicht, den Rundfunkbetrieb finanziell zu tragen.

212 Quelle: Ebenda, S. 214

2.6.3.3 Qualitätsverbesserung

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

- Abschaffung der kompromisslosen Orientierung an Einschaltquoten.
- Intensiver Programmaustausch mit internationalen Qualitätssendern, wie zum Beispiel der britischen BBC, dem US-amerikanischen „Discovery Channel“ oder der US-amerikanischen „National Geographic Society“.

2.7 Bundeseigene Unternehmen am Beispiel der Deutschen Bahn

In den vergangenen Jahrzehnten hat Deutschland einige erfolgreiche Privatisierungen bundeseigener Unternehmen erlebt. Als Beispiele seien genannt:

- die Deutsche Lufthansa, die mittlerweile das größte Zivilluftfahrtunternehmen Europas ist
- die Bundespost, die in die Unternehmen Deutsche Post, Telekom und Postbank überführt worden ist. Auch hier sind alle drei neuen Unternehmen sehr erfolgreich weiterentwickelt worden.

Diese Transfers haben letztendlich auch im internationalen Vergleich hochwettbewerbsfähige Unternehmen entstehen lassen.

2015 gibt es in Deutschland ca. 100 Unternehmen mit direkten oder indirekten Bundesbeteiligungen²¹³. Dabei handelt es sich um ein buntes Portfolio aus Logistik, Mobilitäts- und Kommunikationsunternehmen. Darunter befinden sich zum Beispiel auch noch Beteiligungen an Deutscher Post und Telekom. Die Beteiligungen rangieren zwischen Minderheitsbeteiligungen, wie zum Beispiel bei der Deutschen Post oder bei einigen Banken, die im Rahmen der Finanzkrise 2008/09 gerettet werden mussten, bis hin zu 100 %, wie zum Beispiel bei der Deutschen Bahn.

Wie nicht anders zu erwarten, nimmt der Einfluss der öffentlichen Hand auf das operative Unternehmensgeschehen in der Regel mit zunehmender Beteiligung zu. Eigentlich sollte der Staat sich aller Unternehmensbeteiligungen enthalten, da seine Aufgabe nicht die Kontrolle und das Management von Unternehmen ist, sondern die Leitung der Gesamtwirtschaft. Würde sich der Staat zu einem Rückzug aus derartigen Unternehmensaktivitäten durchringen, ließen sich damit nicht nur erhebliche Mittel aktivieren, die beispielsweise in dringend benötigte Infrastrukturverbesserungen investiert werden könnten, wie etwa in einen beschleunigten Internet-Breitbandausbau, in dringend benötigte Verkehrs- und Bildungseinrichtungen und dergleichen mehr. Es würden damit auch Bedingungen geschaffen, die es den betroffenen Unternehmen erlauben würden, ungestört von politischen Einflüssen frei und marktwirtschaftlich zu wirken, natürlich auch mit dem Risiko eines Scheiterns²¹⁴.

²¹³ Quelle: Veröffentlichung der Bundesregierung vom 9.4.2015: „Deutscher Nachhaltigkeitskodex: Bundesunternehmen sollten nachhaltiger werden“; <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/04/2015-04-07-beteiligungsbericht.html>

²¹⁴ Quelle: Hubertus Porschen: „Staatsbeteiligungen des Bundes gehören abgeschafft“, 7.11.2017; <https://prometheusinstitut.de/staatsbeteiligungen-des-bundes-gehoren-abgeschafft/>

Darum wollen wir uns in der Folge stellvertretend für viele Bundesunternehmen etwas intensiver mit der Deutschen Bahn beschäftigen. Diese sticht hier besonders heraus, da sie einen politisch gewollten Versorgungsauftrag zu erfüllen hat und deshalb nicht ohne Weiteres privatisiert werden kann.

2.7.1 „Gott und die staatlichen Eisenbahnen“

Dieser etwas sarkastische Buchtitel von Peter Ustinov aus dem Jahre 1992 kommt einem in den Sinn, wenn man den heutigen Zustand der Deutschen Bahn betrachtet. Denn es kommen auch hier die bereits oben geschilderten leistungsmindernden Eigenheiten der öffentlichen Hand zur Wirkung. Nachfolgend werden wir die Bereiche Güterverkehr, Personenverkehr und Infrastruktur der Reihe nach etwas genauer betrachten.

2.7.2 Güterverkehr

2.7.2.1 Gegenwärtiger Stand

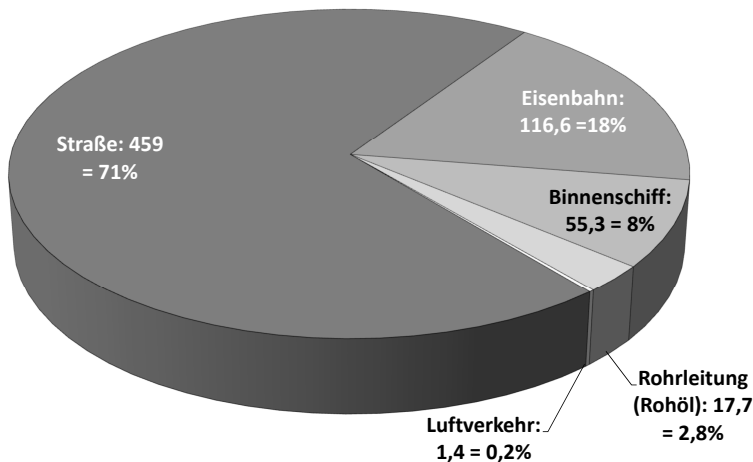


Abb. 36: Anteile der verschiedenen Verkehrsträger am innerdeutschen Güterverkehr 2015 in Mrd. Tonnenkilometern²¹⁵

Abb. 36 zeigt den Stand des innerdeutschen Güterverkehrs 2015. Es ist zu sehen, dass nahezu 72 % davon auf der Straße und nur ca. 18 % mit der Bahn transportiert werden. Wirft man einen Blick auf Abb. 37, ist zu sehen, dass dieser Marktanteil der Bahn sich seit etwa 2007 kaum verändert hat. Eine Ausnahme bilden lediglich die

²¹⁵ Quelle: Destatis 2016; <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/TransportVerkehr/Gueterverkehr/Tabellen/GueterbefoerderungLR.html>

Jahre 2008/09, in denen die Finanzkrise den Marktanteil der Bahn noch einmal deutlich verschlechtert hat. An den entsprechenden Tonnenkilometern ist zu sehen, dass sich das Gesamt-Transportvolumen von 2008 auf 2009 krisenbedingt um ca. 11 % verringert hat, um dann 2015/2016 wieder das Vorkrisenniveau von 2008 zu erreichen.

Dieser Zustand ist aber weit entfernt von der ursprünglichen Planung: Im Bundesverkehrswegeplan 2003 war eine Steigerung des Schienenanteils am bundesdeutschen Güterfernverkehr von 19,7 % (1997) auf 24,3 % 2017 vorgesehen. Bei der stetig steigenden Tonnenkilometerleistung hätte das einer Steigerung in Tonnenkilometern um 104 % entsprochen²¹⁶. Abb. 37 zeigt, dass dieses Ziel dramatisch verfehlt worden ist und man ahnt, dass eine Erhöhung des Schienen-Güterverkehrsanteils unter den gegebenen Bedingungen kaum zu erwarten ist.

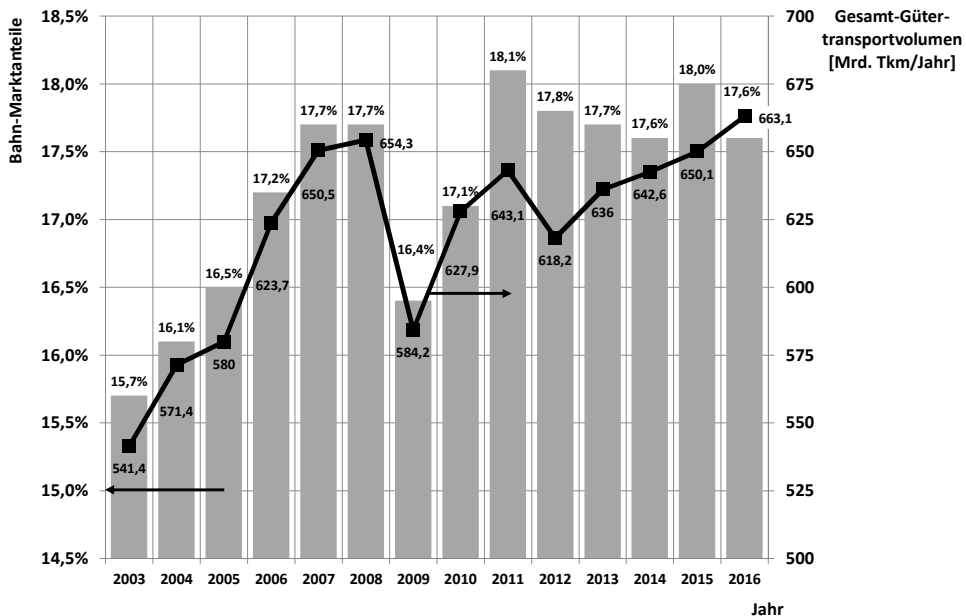


Abb. 37: Entwicklung der Marktanteile der Deutschen Bahn am deutschen Güterverkehr 2003-2016²¹⁷

2.7.2.2 Wettbewerb zwischen Schiene und Straße

2.7.2.2.1 Eine kleine Episode

Die nachfolgende Episode hat sich bereits Mitte der 1980er Jahre bei einem mittelständischen Zulieferbetrieb für die Zivilluftfahrt ereignet. Die Produkte wurden in

²¹⁶ Quelle: Ederer/Ilgmann (2014); S. 77

²¹⁷ Quelle: Allianz pro Schiene 2016, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/TransportVerkehr/Gueterverkehr/Tabellen/GueterbefoerderungLR.html>; und Statista 2016

Standardcontainern am Unternehmensstandort im schwäbischen Hohenlohe-Kreis zum Versand gebracht. Über 90 % des Produktionsvolumens wurde exportiert.

Fall 1:

Eine große Lieferung mit insgesamt 45 Containern wurde nach Japan exportiert. Jeder Container wurde gegen Nachmittag über 80 km Autobahn per Lkw nach Ludwigsburg bei Stuttgart transportiert, dort auf die Bahn verladen und über Nacht direkt in den Hamburger Hafen verschickt. Am nächsten Morgen war er dort verladefähig für den Seetransport. Der Transport zum Hafen kostete letztendlich umgerechnet 750,- €/Container bei ca. 12 Stunden Transportzeit. Die Seefracht nach Japan war dann sechs Wochen unterwegs.

Fall 2:

Dasselbe Unternehmen musste gleiche Container nach Brüssel liefern. Mit der Bahn wären die zehn Tage unterwegs gewesen. Per Lkw waren es ca. 10 Stunden, allerdings zu einem Preis von umgerechnet 2500 €/Container. Wegen der extrem anspruchsvollen Lieferfristen musste hier per Lkw transportiert werden. Gegenüber den hier geschilderten Zuständen aus den 1980er Jahren haben sich die heutigen Bedingungen deutlich geändert. Günter Ederer und Gottfried Ilgmann berichten, dass 2014 der durchschnittliche Preis für den Schienentransport eines Containers über ca. 600 km von Güterbahnhof zu Güterbahnhof ungefähr 500,- € betrug wohingegen der entsprechende Preis für einen Straßentransport bei ungefähr 850,- € lag²¹⁸. Allerdings dürfte der tatsächliche Kostenunterschied zwischen Schiene und Straße hier geringer sein, da bei einem Schienentransport immer noch die Lkw-Transportkosten zum und vom Güterbahnhof hinzugerechnet werden müssen.

2.7.2.2.2 Eckpunkte des Wettbewerbs

Diese kleine Episode beleuchtet wie unter einer Lupe die Problematik des Wettbewerbs zwischen Schiene und Straße, der durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet ist:

- Seit 1959 wird in Deutschland gefordert, mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu bringen. Das ist insbesondere seit der letzten EU-Erweiterung auf ehemalige Ostblockstaaten ab 2004 der Fall, da sich das deutsche Straßen-Güterverkehrsvolumen zwischen 2000 und 2011 in Tonnenkilometern um ca. 32 % erhöht hat²¹⁹. Betrachtet man die Autobahnen im Umfeld der großen deutschen Automobilproduzenten, kann man sehen, dass ganze Fahrspuren mit langen Schlangen von Lkw belegt sind, da die Automobilhersteller mit der „Just in time“-Lieferphilosophie ihre Lager praktisch auf die Straße verlegt haben. Der Schienengüterverkehr hat auch deshalb nur einen relativ geringen Anteil am Gesamt-Zulieferervolumen der Automobilindustrie.
- Es gibt allerdings auch beeindruckende Ausnahmen: Hier fällt zum Beispiel der sog. OTELLO („Opel Trans European Lean Logistics“) Express ins Auge. OTELLO ist ein von Opel entwickeltes bahngestütztes Logistikkonzept, mit dem fünfmal pro Woche Zulieferteile mit maximal 1.300 to. Gewicht/Zug mit einem jeweils ca. 700 m langen Güterzug über 1650 km fahrplanmäßig aus dem Opel-Werk Sa-

218 Quelle: Ederer/Ilgmann (2014); S. 275

219 Quelle: Berechnet mit Daten aus: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/TransportVerkehr/Gueterverkehr/Tabellen/GueterbefoerderungLR.html>;

220 „Just in time“-Lieferung bedeutet eine Anlieferung in gesicherter Qualität zu einem vorbestimmten Zeitpunkt. Bei „Just in time“ werden Zulieferteile ohne Qualitätskontrolle und Zwischenlager vom Wareneingang direkt in die Produktion geführt.

ragossa/Spanien just in time in das Opel-Werk Eisenach geliefert werden. Diese Zugverbindung ist seit 2002 in Betrieb und mittlerweile so flexibilisiert worden, dass damit auch andere Opel-Werke in Deutschland beliefert werden können²²¹. Sie hat zu einer deutlichen Verbesserung der entsprechenden Logistikkosten beigetragen. Gleichmaßen gibt es ähnliche bahngestützte Logistikkonzepte, wie zum Beispiel bei dem Transport fertiger Automobile in die Verschiffungshäfen oder bei dem mittlerweile sehr erfolgreichen Bahngüterverkehr zwischen China und Deutschland²²².

Mehr denn je ist es heute so, dass Innovationen Märkte beflügeln. Während die Lkw-Industrie ein Kontinuum an Innovationen generiert, scheint bei der Bahn die Zeit stehen geblieben zu sein. An den in der obigen Episode geschilderten Zuständen aus den 1980er Jahren scheint sich bis heute (2018) nicht viel geändert zu haben. Dazu seien nachfolgend einige Beispiele gegeben.

2.7.2.2.3 Beim Straßengüterverkehr

- verlaufen mit den Autobahnen alle großen Transportwege außerhalb von Ortschaften
- hat sich die Transportleistung pro Lkw erhöht. Einen weiteren Schub wird es durch die Einführung von sog. „Gigalinern“²²³ geben, die seit dem 1. Januar 2017 für den Straßenverkehr freigegeben worden sind
- sind die Motoren effizienter geworden
- steht eine leistungsfähige ITK-Technik zur Verfügung
- sind die Qualität und Bedienungsfreundlichkeit deutlich verbessert worden
- befindet sich das autonome Fahren in der Entwicklung mit der Möglichkeit, bereits in kurzer Zeit in Kolonnen mit mehreren Lkw und nur einem Fahrer zu fahren
- befindet sich das elektrische Fahren mit Oberleitungen in der Entwicklung.

Auch diese innovativen Entwicklungen tragen dazu bei, die Effizienz, Sicherheit und Flexibilität des Lkw-Transportes stetig zu verbessern.

2.7.2.2.4 Beim Schienengüterverkehr

- verlaufen, historisch begründet, vor allem Gleisstrecken stets durch Ortschaften.
- Rollt ein veraltetes Bahnmaterial mit beachtlichen Lärmproblemen (sogenannte „Flüsterbremsen“ sollen bis 2020 eingeführt werden) und exorbitant hohen Ge-

²²¹ Eine genauere Beschreibung des OTELLO-Systems wird zum Beispiel im Presseportal der Deutschen Bahn AG gegeben: <http://www.presseportal.de/pm/31465/365086>

²²² Nähere Einzelheiten zu dieser Bahnverbindung werden zum Beispiel gegeben in *Welt-Online* vom 29.12.2016 unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article160672317/Bahnverbindung-Deutschland-China-ist-eine-Erfolgsgeschichte.html>

²²³ Bei „Gigalinern“ handelt es sich um Lkw mit Überlänge gegenüber den jetzigen gesetzlichen Vorschriften. Gegenüber 18,75 m sind hier 25,25 m maximale Länge erlaubt. Gegenüber 44 t beträgt das zulässige Maximalgewicht hier 60 t.

wichten (der Begriff „Leichtbau“ scheint bei der Bahn eine totale Unbekannte zu sein). Ein Großteil des Waggonmaterials entspricht dabei nicht dem bestmöglichen Stand der Technik.

- Sind, wie auch bei den umliegenden europäischen Staaten, noch von Hand zu bedienende Waggonkupplungen im Einsatz, wohingegen ansonsten weltweit die wesentlich effizienteren automatischen Kupplungen Stand der Technik sind.
- Fehlen Güter- und Rangierbahnhöfe, was es unmöglich macht, Güter in Deutschland in wettbewerbsfähigen Zeiträumen von Punkt zu Punkt zu liefern.
- Spielt in der Verkehrswegeplanung der Güterverkehr gegenüber dem Personenverkehr eine absolut untergeordnete Rolle. Da dem Personenverkehr überall Priorität eingeräumt werden muss, ist damit auch die völlige Unfähigkeit der Bahn zu erklären, Güter in wettbewerbsfähigen Zeiträumen von A nach B zu liefern. Es kommt mitunter vor, dass Güterzüge einige Tage irgendwo auf einem Abstellgleis zubringen müssen.
- Ist das moderne rechnergesteuerte Zugführungssystem ETCS („European Train Control System“), das eine Verdichtung des Schienenverkehrs und eine deutliche Verbesserung der Sicherheit erlauben würde, im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Staaten bislang nur auf der ICE-Hochgeschwindigkeitsstrecke München–Berlin eingeführt worden. Deutschland steht auch an dieser Stelle deutlich hinter anderen europäischen Staaten. Für den Güterverkehr steht es noch gar nicht zur Verfügung.
- Ist derzeit die maximale Länge von Güterzügen in den meisten europäischen Staaten auf ca. 700 m begrenzt²²⁴. In Frankreich werden gegenwärtig Versuche mit bis zu 1500 m langen Güterzügen durchgeführt. In den USA sind Güterzuglängen von bis zu 3.000 m und mehr möglich. Obwohl gegenwärtig in Deutschland die Güterzuglängen durch die Infrastruktur, die Lokomotivleistungen und die Kupplungstechnik begrenzt ist, wären Anstrengungen, hier mittelfristig zu einer Änderung zu kommen, sehr bedeutsam für Kostensenkungen, Kapazitätserhöhungen und einer Erhöhung der Flexibilität im Güterverkehr.

In der Summe muss man den Eindruck gewinnen, dass der Begriff „Innovation“ bei der Deutschen Bahn weitgehend unbekannt ist. Es sind keinerlei Ansätze zu sehen, hier effizienzsteigernde Technologien einzuführen, die in anderen Bereichen, wie zum Beispiel im Lkw-Verkehr oder in der Luftfahrt, bereits Standard sind. So ist es auch zu erklären, dass die Effizienz des Bahngüterverkehrs – von einigen Ausnahmen abgesehen – heute äußerst schlecht ist.²²⁵

224 Tatsächlich liegen die maximal zulässigen Güterzuglängen in Europa zwischen 520 m (Bulgarien) und 900 m (Kroatien). In Deutschland betragen sie 740 m und 835 m auf ausgesuchten Strecken. Entnommen aus: FIS (Forschungs-Informationssystem); <https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/325137/>

225 Weitergehende Überlegungen hierzu werden von Gottfried Ilgmann in einem Beitrag in *FAZ-Online* vom 17.12.2016 gegeben: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/tuecken-der-verkehrspolitik-laute-gueterbahn-trifft-smarten-lastwagen-14576022.html>

2.7.2.2.5 Fazit

Unter diesen Bedingungen gibt es gegenwärtig auch nicht den Hauch einer Chance, mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu bringen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass alle involvierten Entscheidungsträger sowohl in der Politik als auch bei der Deutschen Bahn keine Vorstellung von den notwendigen Umsetzungsschritten haben, die politische Vorgabe zu erfüllen, mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlegen. Man hat den Eindruck, dass an dieser Stelle die Zeit stehen geblieben sei.

2.7.3 Personenverkehr

2.7.3.1 Qualität

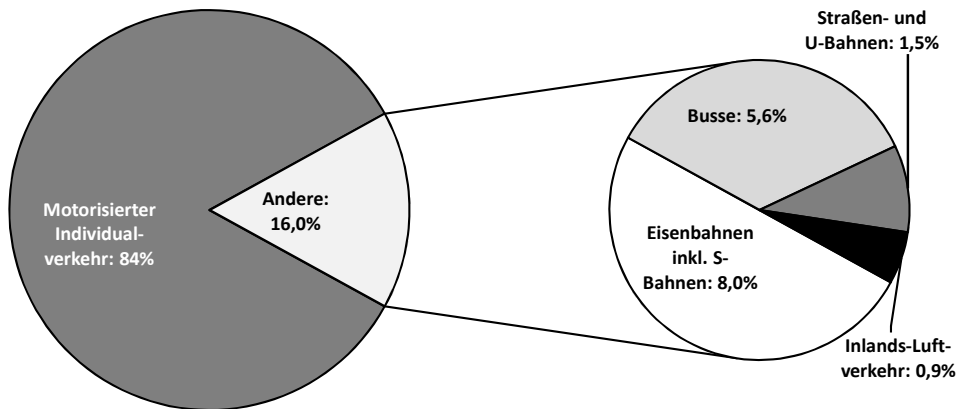


Abb. 38: Anteile der einzelnen Verkehrsträger am Personenverkehr in Deutschland 2014²²⁶ (Basis: geleistete Personenkilometer)

Beim Personenverkehr der Bahn sieht es insgesamt deutlich besser aus als beim Güterverkehr:

- Es gibt ein auch im internationalen Vergleich sehr dichtes Schienennetz.
- Insbesondere der Fernverkehr ist so gut ausgelastet, dass er gewinnbringend ist.
- Im Regionalverkehr gibt es ebenfalls ein gutes, dichtes Angebot, jedoch mit deutlichen Qualitätsunterschieden bei Rollmaterial und Pünktlichkeit.
- Bei vielen Verbindungen von bis zu 500 km Entfernung ist die Bahn eine ernst zu nehmende Konkurrenz zu Flugverbindungen und zum Pkw. (Diese Feststellung ist allerdings stark abhängig von der Entfernung eines Wohnsitzes zum nächsten Flughafen oder zu den nächsten Fernstraßen.)

²²⁶ Quelle: Allianz pro Schiene, Verkehrsleistung; 2017; <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/verkehrsleistung/>

- Das Preisniveau der Bahn ist auch in Vollkostenrechnung absolut konkurrenzfähig zum eigenen Pkw und zu vielen Flugverbindungen, jedoch unter einer Reihe von Bedingungen, wie zum Beispiel ohne Übernachtungs- und Taxikosten. Zusätzlich bieten seit Neuestem Fernbusse mitunter gegenüber der Bahn deutlich kostengünstiger Verbindungen an, in der Regel aber mit Zeitzu- und Nachteilen.
- Das Pünktlichkeitsniveau der Bahn hat sich seit 2016 fühlbar verbessert, ist jedoch nach wie vor keineswegs zufriedenstellend.
- Herausragend ist bei den immer noch vielen Unzulänglichkeiten des deutschen Bahnverkehrs die Freundlichkeit und Kompetenz des Zugpersonals. Dieser Aspekt muss auch deshalb herausgestellt werden, weil diese Mitarbeiter immer wieder Problemen mit aggressiven Fahrgästen ausgesetzt sind. Tätlichkeiten gegen das Personal haben sich in den vergangenen Jahren signifikant gehäuft.

Es ist aber keineswegs so, dass in Personenverkehr alles in Ordnung wäre. Es gibt eine Reihe von Problemen, die auch heute viele potenzielle Bahnkunden von Bahnreisen abhalten. Es sind zu nennen:

- Pünktlichkeitsprobleme: Insbesondere wenn man im Rahmen einer Bahnreise mehrmals umsteigen muss, sinkt die Wahrscheinlichkeit dramatisch, rechtzeitig am Zielort anzukommen. Man muss Zeitreserven vorsehen und mitunter auch einmal eine Stunde oder mehr tatenlos an einem Zwischenbahnhof verbringen.
- Eine oft sehr schlechte Qualität des Rollmaterials. Insbesondere im Regionalverkehr gibt es in Deutschland einige Regionen die mit einem entweder sehr alten oder schlecht gewarteten Rollmaterial bedient werden. Entsprechend schlecht ist unter diesen Bedingungen auch die Pünktlichkeit. Als ein sehr schlechtes Beispiel sei hier der Regionalverkehr zwischen Ulm und dem Bodenseeraum genannt: Vergleicht man den Zustand dieses Bahnverkehrs mit dem der naheliegenden Schweiz, kann man sich nur schämen. Obwohl dieser ganze oberschwäbische Bereich zu den wirtschaftsstärksten Regionen Deutschlands zählt, gibt es hier keine Bahnelektrifizierung und ein ziemlich in die Jahre gekommenes Rollmaterial. Erschwerend kommt noch hinzu, dass es gerade in der wirtschaftsstarken mittleren Bodenseeregion auch keine Autobahnanschlüsse gibt
- Fehlender Wettbewerb: Man kann insbesondere im regionalen Bahnverkehr eine sehr klare Korrelation zwischen Wettbewerbsintensität und der Qualität des Verkehrsangebotes feststellen. Die Regionen, in denen Wettbewerb herrscht, verfügen ganz eindeutig über ein besseres Rollmaterial und auch über ein höheres Pünktlichkeitsniveau als die Regionen, in denen die Bundesbahn noch über ein Monopol verfügt.
- Wie bereits oben beim Positivsaldo angezogen, werden auch im Bahn-Regionalverkehr angemessene und vor allem sozialverträgliche Preise angeboten, allerdings mit dem Nachteil sehr hoher Subventionen durch den Staat. Es ist die Frage zu stellen, ob diese teilweise exorbitanten Subventionen nicht durch einen noch stärkeren Wettbewerb verringert werden können. So ist es auch im Bahnfernverkehr geschehen: Nachdem sich Fernbusverbindungen zu einer ernsthaften Konkurrenz für die Bahn entwickelt haben, wurden dort gegenüber früheren, konkurrenzlosen

Zeiten mitunter deutlich bessere Preise angeboten mit dem Effekt, dass sich die Zahl der Bahnreisenden signifikant erhöht hat und dass im Fernverkehr auch Gewinne eingefahren werden.

2.7.3.2 Preisgestaltung

Im Oktober 1992 hat die Deutsche Bahn die sogenannte „BahnCard“ eingeführt. Das war seinerzeit ein nahezu genialer Schritt, da Bahnkunden für jede Bahnfahrt nur noch den halben Preis zahlen mussten, allerdings mit der Maßgabe, dass ein Kunde im Besitz der BahnCard mehrere Bahnfahrten unternehmen musste, um zunächst den nicht ganz billigen Kaufpreis dieser Karte abzuschreiben. Tatsächlich war die BahnCard ein sehr großer Erfolg, der ohne Zweifel auch das Passagieraufkommen der Bahn erhöht hat. Leider ist dieser Effekt in Deutschland durch immer umfangreichere Preis-Sonderangebote so verwässert worden, dass sich der Erwerb einer BahnCard kaum noch lohnt. Damit ist auch das Stimulans, aus Kostengründen häufiger mit der Bahn zu fahren, so gut wie verpufft.

Ganz anders ist man in der Schweiz vorgegangen: Dort gibt es das sogenannte „Halbtax“-Abonnement mit gleichen Effekten wie bei der deutschen BahnCard. Allerdings folgt man dort einer gänzlich anderen Philosophie. Von der Schweizerischen Bundesbahn wurde ein Verbund von Anbietern gebildet, die für ihre Dienste auch die „Halbtax“ akzeptieren. Heutzutage kann man in der Schweiz mit der „Halbtax“ für Schifffahrten, Seilbahnen, Museumsbesuche, städtischen Nahverkehr und viele weitere Dienste bezahlen. 2014 befanden sich 2,344 Mio. Schweizer Bürger (= ca. 29 % der Gesamtbevölkerung²²⁷) im Besitz einer „Halbtax“-Karte.

Folglich ist die von einem durchschnittlichen Schweizer Bürger jährlich zurückgelegte Bahnstrecke doppelt so hoch wie die entsprechende Strecke eines durchschnittlichen deutschen Bürgers. Dieser Tatbestand bewirkt, dass die Schweiz bei der Zugdichte mit 93 Zügen/Strecke/Jahr weltweit an der Spitze steht. Zudem belegt sie in Europa den ersten Platz bei den auf dem Schienennetz zurückgelegten Kilometern/Einwohner/Jahr²²⁸.

Hierbei muss allerdings betont werden, dass dieser hohe Nutzungsgrad nicht alleine auf die Halbtax zurückzuführen ist, sondern auch auf das insgesamt wesentlich höhere Qualitätsniveau der Schweizerischen Bahn.

Die äußert sich gegenüber Deutschland in

- einem weltweit einmaligen Pünktlichkeitsniveau,
- einer deutlich höheren Qualität des Rollmaterials und der Infrastruktur (beispielsweise sind unbeheizte Weichen in der Schweiz völlig unbekannt) und
- einer höheren Verkehrsdichte und Flächendeckung.

Hinzu kommt noch, dass bereits heute die Schweizer Bahn zu einem großen Teil mit regenerativ erzeugter Energie betrieben wird. (Das ist allerdings ein Zustand, der in

²²⁷ Die 29 % wurden mit der Gesamtbevölkerung 2015 in Höhe von 8,282 Mio. Einwohnern berechnet.

²²⁸ Quelle: *Blick-Online*, (schweizer Tageszeitung) vom 7.12.2012; <https://www.blick.ch/news/zugdichte-schweiz-weltmeisterin-bei-zugsdichte-id1465557.html>

der Schweiz bei den hohen Wasserkraftreserven deutlich leichter zu erreichen ist als in Deutschland).

Es muss fairerweise aber auch angemerkt werden, dass dieses weltweit herausragende Qualitätsniveau der Schweizer Eisenbahn seinen Preis hat: Die Schweizer Bundesbahn arbeitet nicht kostendeckend. Deren Kostendeckungsgrad liegt gegenwärtig bei ca. 41 %²²⁹. Es werden, wie in Deutschland, erhebliche Subventionen für den Regionalverkehr aufgebracht. Das ist aber politisch gewollt und bringt im Endeffekt ein untadeliges Eisenbahnsystem, mit dem die Mehrheit der Schweizer Bürger absolut zufrieden ist.

2.7.4 Bahninfrastruktur

Deutschland hat 2015 bei einer Gesamtschienenlänge von ca. 33 000 km mit 93 m/km² eines der dichtesten Schienennetze der Welt²³⁰. Bei den großen Flächenstaaten steht es eindeutig an der Spitze. Damit sind eigentlich gute Voraussetzungen gegeben, nahezu flächendeckend Punkt-zu-Punkt-Verbindungen anbieten zu können. Im Personenverkehr ist das auch der Fall. Gegenwärtig werden auf dem deutschen Schienennetz täglich mit ca. 40.000 Zugverbindungen ca. 2,8 Mio. Trassenkilometer gefahren²³¹. Auch mit diesen Werten steht die Deutsche Bahn in Europa an erster Stelle.

Allerdings befindet sich die Bahninfrastruktur gegenwärtig in keinem guten Zustand: Über viele Jahre ist es versäumt worden, im erforderlichen Maße in deren Erhalt zu investieren. Teilweise in die Jahre gekommene Gleisanlagen, marode Brücken, im Winter eingefrorene Weichen, altmodische Bahnübergänge und Bahnhöfe in der Provinz sowie störanfälliges Rollmaterial sprechen eine beredete Sprache. Dazu kommt noch, dass Deutschland 2015 nur 65 % seines Schienennetzes elektrifiziert hat und damit im europäischen Vergleich eine sehr schlechte Position einnimmt. Länder wie Polen, Spanien, Schweden und die Niederlande kommen bei dem Ausbau ihrer Schienennetze deutlich schneller voran als Deutschland²³². Dieses Problem ist mittlerweile erkannt worden und Deutschland investiert seit etwa 2015 jährlich ca. 5 Milliarden € in den Erhalt des Schienennetzes. Das ist zunächst einmal eine beeindruckende Summe. Setzt man die jedoch in Bezug zur Größe des Schienennetzes oder auch zu der sehr hohen deutschen Einwohnerzahl, ergibt sich ein Bild wie in Abb. 39 gezeigt.

229 Quelle: Ederer/Ilgmann; S. 225

230 Quelle: www.laenderdaten.de/verkehr/schienennetz.aspx. Die Angaben zum deutschen Schienennetz waren mit 43 000 km zu alt. Die Schienennetzdichte wurde mit den 33 000 km Schienennetz (2015) korrigiert. Quelle für die tatsächliche Länge des deutschen Schienennetzes 2015: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Internationales/Thema/Tabellen/Basistabelle_VerkehrsNetzBahn.html

231 Quelle: Info DB Netz AG; <http://www.deutschebahn.com/de/geschaefte/infrastruktur/netz.html>

232 Quelle: FAZ-Online vom 25.8.2017; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/europa-vergleich-bahn-bei-elektrifizierung-hinten-15168166.html>

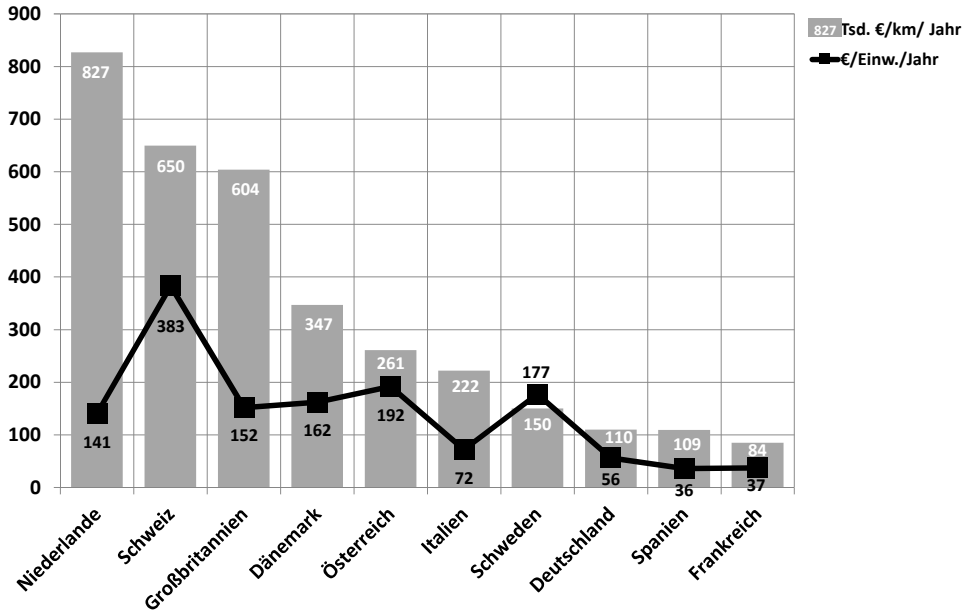


Abb. 39: Spezifische Investitionen 2008 (Niederlande: 2009) in Erhalt und Ausbau der Schienennetze einiger ausgesuchter europäischer Staaten ⁿ²³³

Deutschland liegt mit seinen Erhaltungsmitteln in das Schienennetz sowohl bei den jährlichen Aufwendungen pro Schienenkilometer als auch bei Aufwendungen pro Einwohner unter den dort gezeigten europäischen Nationen auf den hinteren Rängen. Die Niederlande bringen pro km Schienenlänge ca. 8-mal mehr und die Schweiz pro Einwohner ca. 7-mal mehr als Deutschland auf. So wundert es auch nicht, dass deren Schienennetze sich in einem weitaus besseren Zustand befinden als das deutsche, mit entsprechend positiven Auswirkungen auf Einsatzzuverlässigkeit und Pünktlichkeit des Bahnverkehrs.

Ein Blick auf Abb. 40 zeigt zudem, dass das Verhältnis von Schienen- zu Straßeninvestitionen in Deutschland deutlich schlechter ist als in der Schweiz oder in Österreich. Auch hier ist zu sehen, dass die politische Forderung, in Deutschland mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt wird.

²³³ Quelle:

- Pro-Kopf-Investitionen: www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/deutsche-schiene-mager-finanziert/
- Investitionen/km: Eigene Berechnungen

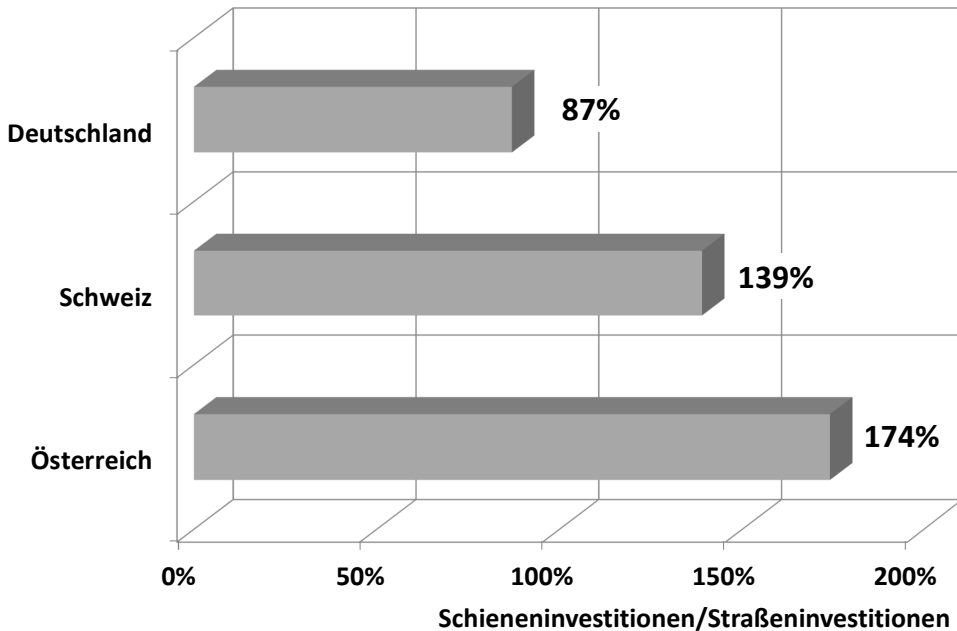


Abb. 40: Verhältnisse der Investitionen in den Erhalt von Schienen- und Straßennetz in den deutschsprachigen Ländern Europas 2015²³⁴

Ein weiterer Kritikpunkt an der Bahninfrastruktur ist es, dass sie sich nach wie vor im Besitz der Deutschen Bahn befindet. Obwohl von der Bundesnetzagentur kontrolliert, hat die Deutsche Bahn so außerordentlich viele Möglichkeiten, die Entwicklung eines vollwertigen Wettbewerbes zu behindern und vielleicht sogar ihren eigenen, mitunter ineffizienten Betrieb quersubventionieren.

Es steht außer Frage, dass die gesamte Bahninfrastruktur in eine eigene, vollkommen unabhängige Körperschaft gehört, wie es bei Straßen- und Stromnetzen auch der Fall ist.

2.7.5 Fazit

Der deutsche Bahnverkehr befindet sich insgesamt – um es etwas drastisch auszudrücken – in einem bejammernswerten Zustand. Während beim Personenverkehr in Teilbereichen noch eine durchaus respektable Wettbewerbsstärke gegeben ist, fehlt diese beim Güterverkehr völlig. Dabei ist der Personen-Regionalverkehr allerdings nur mit sehr hohen staatlichen Subventionen durchzuführen.

Beim Güterverkehr ist nicht zu erkennen, dass man gewillt ist, die politische Vorgabe, mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlegen, ernsthaft zu ver-

²³⁴ Quelle: www.allianz-pro-schiene.de/press/pressemitteilungen/deutsche-schiene-mager-finanziert/

folgen. Erschwerend wirkt hierbei, dass die europäischen Eisenbahnen untereinander so stark vernetzt sind, dass technologisch einheitliche Standards gelten müssen und notwendige Aktivitäten eigentlich nur auf europäischer Ebene umgesetzt werden können. Leider befinden sich die benachbarten europäischen Eisenbahngesellschaften hier auch in keinem besseren Zustand als die Deutsche Bahn.

Die Auswirkungen sind insbesondere beim Güterverkehr verheerend. In Teilbereichen befindet sich das deutsche Straßennetz bereits in einem kollapsähnlichen Zustand, der sich bei den Zukunftsperspektiven des europäischen Güterverkehrs nur noch verschlimmern kann. Gottfried Ilgmann sagt, dass es vorrangig politische Versäumnisse sind, die die Chancen des bahngestützten Güterverkehrs reduziert haben²³⁵. Es ist unbestritten, dass die oben bereits erörterten „Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung“ (siehe Seite 70) auch für diesen innovationsfeindlichen Dämmerzustand der Deutschen Bahn verantwortlich zu machen sind.

Um zu einer nachhaltigen Verbesserung zu kommen, ist hier ein grundlegender Paradigmenwechsel erforderlich. In den nachfolgenden Handlungsempfehlungen wird versucht, hierzu einige Anregungen zu geben.

2.7.6 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Deutschen Bahn

2.7.6.1 Erstellung eines langfristigen Masterplans zu einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsstärke der europäischen Bahnen gegenüber dem Straßenverkehr

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Bildung einer europäischen Arbeitsgruppe, zum Beispiel im Rahmen der GEB („Gemeinschaft der Europäischen Bahnen“) oder unter Federführung der Europäischen Kommission zur Erstellung eines strategischen und nachhaltigen Masterplans mit allen Schritten, die erforderlich sind, um die Wettbewerbsstärke der europäischen Bahnen gegenüber dem Straßenverkehr nachhaltig zu verbessern. Auf Deutschland bezogen könnte die Zielsetzung zum Beispiel sein, den Marktanteil des Bahngüterverkehrs von jetzt ca. 18 % auf ca. 35 % bis 40 % zu steigern.

Diese Planung wird folgenden Vorgaben unterliegen:

- Betrachtung einer langfristigen Perspektive von ca. 25 bis 30 Jahren,
- einer untergeordneten Bedeutung des dazu erforderlichen Aufwandes.

²³⁵ Quelle: Gottfried Ilgmann, „Laute Güterbahn trifft smarten Lastwagen“: *FAZ-Online* vom 17.12.2016; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/tuecken-der-verkehrspolitik-laute-gueterbahn-trifft-smarten-lastwagen-14576022.html>

2.7.6.2 Umsetzung des Masterplans

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Erst nach Erstellung und Verabschiedung dieses Masterplans sollte eine konkrete Umsetzungsplanung mit Zeit- und Kostenhorizonten erstellt werden.

Beispielhaft werden einige Gesichtspunkte gegeben, die in diesen Masterplan einfließen könnten:

- Zur Erhöhung und Flexibilisierung der Güter-Transportkapazität: Einführung von
 - modernen Zugführungssystemen
 - automatischen Kupplungen
 - lärmgedämmten Bremsen und Rädern
 - längeren Güterzügen
 - Doppelstock-Transportkapazitäten für Container
 - stärkeren Lokomotiven
 - strategisch angelegten Güterbahnhöfen, für eine möglichst flächendeckende Versorgung Deutschlands im Güterverkehr in wettbewerbsfähigen Zeiträumen
 - Gleisinfrastuktur-Anpassungen
 - höheren Geschwindigkeiten für Güterzüge.
- Einführung weiterer Güter-Linienverkehre. Zum Beispiel ist es durchaus denkbar, das „Just in time“-Liefervolumen der Automobilindustrie aus dem benachbarten Ausland schwerpunktmäßig auf die Schiene zu bringen, wie es mit dem OTELLO-System bereits seit 2002 erfolgreich praktiziert wird.

2.7.6.3 Intensivierung des Leichtbaus beim Rollmaterial

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Übertragung von Leichtbautechnologien aus dem Luftfahrt- und Kfz-Bereich auf das Bahn- Rollmaterial. Damit könnten Betriebskosten und Leistungen verbessert werden. Zum Beispiel könnte überprüft werden, ob die Leichtbauweise von Bussen auf Regionaltriebwagen übertragen werden kann. Da Regionaltriebwagen für den Bahnverkehr auch noch deutlich teurer sind als entsprechende Busse, wären damit sicher auch Senkungen bei den Beschaffungskosten zu erwarten.

2.7.6.4 Verwandlung der DB-Netz in eine eigenständige und unabhängige Gesellschaft

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Eine Überführung der Infrastrukturgesellschaft „DB Netz AG“ aus dem Firmenverbund der Deutschen Bahn in eine völlig eigenständige und unabhängige Körperschaft würde mit Sicherheit zu einem faireren Wettbewerb auf der Schiene führen als es heute der Fall ist. Ein Vorbild dafür könnten die vier großen deutschen Stromnetzbetreiber sein oder aber auch die staatlichen Verwaltungen des deutschen Straßennetzes.

Kap. 3 Staatlich-gesellschaftlicher Problembereich

In diesem Kapitel werden Problemfelder im staatlich-gesellschaftlichen Umfeld beleuchtet. Der staatliche Einfluss auf diese eigentlich gesellschaftlichen Problemfelder führt dazu, dass die auf Seite 40 behandelten Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung auch hier stark zur Wirkung kommen. Die Ausprägung dieser Eigenheiten ist von Problemfeld zu Problemfeld durchaus verschieden, aber immer wieder wahrnehmbar.

3.1 Energiewende

Bei der Energiewende handelt es sich um eines der großen deutschen politisch-gesellschaftlichen Projekte der Nachkriegszeit mit gewaltigen strategischen Implikationen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, sowohl national als auch international. Diese können wie folgt umrissen werden:

- Mit der angestrebten „Dekarbonisierung“,²³⁶ der Energieerzeugung, mit der Abschaffung der atomaren Energieerzeugung und mit einer schrittweisen Entwicklung hin zu einer umfassenden Energieerzeugung aus regenerativen Quellen geht eine tiefgreifende Umstrukturierung der deutschen Energiewirtschaft einher, die weit über die Anstrengungen hinausgeht, die in den 1960er und 1970er Jahren des vorigen Jahrhunderts zur Nutzung der Kernenergie erforderlich waren.
- Die Energiewende wird zwar von der Politik organisiert, jedoch finanziell von Wirtschaft und Gesellschaft getragen.
- Die Rigorosität, mit der die Energiewende umgesetzt wird, ist weltweit einmalig. Es werden mitunter Zweifel geäußert, ob es möglich ist, ein derart ambitioniertes Vorhaben in einer der größten Volkswirtschaften der Welt überhaupt erfolgreich umzusetzen. Deutschland steht 2016 mit einem BIP von 3 313 Mrd. €/Jahr nach den USA, China und Japan mit seiner Wirtschaftsleistung weltweit an vierter Stelle²³⁷. Die deutsche Wirtschaft ist sehr produktionsorientiert und verdankt ihre Leistungsstärke auch einer ausgezeichneten Energieversorgung.
- Nahezu alle Industriestaaten beobachten sehr aufmerksam, ob die Energiewende in Deutschland ein Erfolg wird. Wird sie ein Misserfolg, wird das starke negative Auswirkungen auf die Bemühungen anderer Staaten haben, die Ziele der Pariser Klimakonferenz von 2015 engagiert anzugehen. Unter diesem Blickwinkel ist die

²³⁶ „Dekarbonisierung“ bezeichnet die Umstellung insbesondere der Energiewirtschaft auf eine kohlenstofffreie Energieerzeugung.

²³⁷ Quelle: Statista 2017 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157841/umfrage/ranking-der-20-laender-mit-dem-groessten-bruttoinlandsprodukt/und> Destatis; „Bruttoinlandsprodukt für Deutschland 2016“, 2017

deutsche Energiewende auch von tiefgreifender strategischer Bedeutung für die weltweite Klimapolitik.

3.1.1 Vorgeschichte: Umweltschutz als zentrale politische Aufgabenstellung

Spätestens seit den Veröffentlichungen des Club of Rome 1972²³⁸ ist es in das öffentliche Bewusstsein gerückt, dass alle Ressourcen der Erde begrenzt sind und dass die Umwelt in ihrer Gesamtheit ein sehr wertvolles Gut ist, das nachhaltig behandelt werden muss.

Insbesondere die zu Beginn der 1980er Jahre schlagartig aufgetauchten Erkenntnisse zum Waldsterben in Deutschland und die zunehmend enttäuschenden Aussichten der atomaren Energieerzeugung haben einer neuen Partei, den „Grünen“, den Boden geebnet und damit in relativ kurzer Zeit den Umweltschutz zu einem zentralen Thema der deutschen Politik gemacht.

Nachdem der Umweltschutz in den 1980er Jahren sehr schnell Einzug in die politische Diskussion gefunden hatte, wurde von der konservativen CDU-Regierung ein Umweltministerium installiert. Das entsprach letztendlich auch den Bedürfnissen der deutschen Gesellschaft. Es war ein außerordentlicher Glücksfall, dass dieses Ministerium in seiner Anfangszeit von 1987 bis 1994 von Klaus Töpfer sehr engagiert und umsetzungsstark geführt wurde.

Minister Töpfer hat in relativ kurzer Zeit umweltrelevante Gesetze auf den Weg gebracht, die im internationalen Vergleich Schrittmacherfunktion hatten. Diese Gesetze wurden stets gegen einen starken Widerstand der deutschen Industrie erlassen. Die immer wieder beschworenen negativen Auswirkungen auf Gewinn und Arbeitsplätze sind in der Regel nicht eingetreten. Insbesondere bei Exportchancen und Arbeitsplätzen ist das Gegenteil passiert. Hier ist in relativ kurzer Zeit eine leistungsfähige, zukunftssträchtige und innovationsfreudige Industrie entstanden. Bahnbrechend und im internationalen Rahmen vorbildlich waren zum Beispiel Gesetze

- zur Luftreinhaltung,
- zum Gewässerschutz,
- zum Bodenschutz und und
- zum Gesundheitsschutz.

Hierbei darf aber nicht unterschlagen werden, dass die ersten Gesetzte zur Luftreinhaltung in den 1970er Jahren in Kalifornien/USA erlassen worden sind. Insgesamt hat Deutschland in dieser Zeit aber zweifellos bei der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen international eine Schrittmacherrolle eingenommen, die mittlerweile dazu geführt hat, dass diese Rolle auch heute noch von Deutschland erwartet wird. Leider ist es aber so, dass es zunehmend Probleme hat, dieser Rolle noch gerecht zu werden. (Dieser Aspekt wird ab Seite 156 noch eingehender behandelt werden.)

²³⁸ Quelle: Meadows, D. et al. „Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit“, 1972

3.1.2 Vom Umweltschutz zur Energiewende

Mit fortschreitender Zeit wurde Umweltschutz zu einer festen Größe in der Weltpolitik. Abgesehen von der gegenwärtigen (2018) US-Administration besteht praktisch weltweit Einigkeit darüber, dass es sich hier um ein für die zukünftige Entwicklung der Menschheit äußerst bedeutsames politisches Tätigkeitsfeld handelt. Mit zunehmenden Kenntnisständen wird auch der Blick auf den Umweltschutz differenzierter. Man spricht heute zum Beispiel von

- der Ressourcenverschwendung,
- der Luft- und Wasserreinheit,
- dem Arten- und Bodenschutz und
- dem Klimawandel.

Die Energiewende, die Gegenstand dieses Kapitels ist, stellt einen wichtigen Aspekt des sich bereits sehr deutlich abzeichnenden Klimawandels dar, der sich nach Einschätzung der UNO langfristig zu einer großen Bedrohung der Menschheit entwickeln kann. Worum geht es hier?

3.1.3 Eckdaten des Klimawandels

3.1.3.1 Der physikalische Hintergrund

Die Sonnenstrahlung versorgt die Erde mit Energie. Ein Teil davon wird wieder in den Weltraum zurückgestrahlt. Der Infrarotanteil davon, Wärme, wird von der Erdatmosphäre teilweise zurückgehalten. Dabei spricht man vom „Treibhauseffekt“. Verantwortlich für das Ausmaß der Rückstrahlung ist insbesondere der CO_2 -Gehalt der Erdatmosphäre, der vor der Industrialisierung über einen relativ langen Zeitraum ziemlich konstant bei ca. 280 ppm²³⁹ lag. Gäbe es den Wärmerückhalt nicht, läge bei den gegenwärtigen Verhältnissen die durchschnittliche Gleichgewichtstemperatur auf der Erde bei ca. -18°C ²⁴⁰. Mit dem Treibhauseffekt liegt sie gegenwärtig bei etwa $+14^\circ\text{C}$ ²⁴¹. Dieser Effekt ist seit Mitte des 19. Jahrhunderts bekannt und seitdem intensiv erforscht worden, so dass man heute unbestreitbar über eine sehr profunde Kenntnis der Physik des Treibhauseffektes verfügt.

Seit Beginn der Industrialisierung gegen Mitte des 19. Jahrhunderts nimmt dieser CO_2 -Anteil in der Erdatmosphäre kontinuierlich zu. Er liegt 2018 bei ca. 400 ppm²⁴². Das bedeutet gegenüber dem vorindustriellen Wert bereits eine Steigerung um über 40%. Er ist damit so hoch wie seit 700.000 Jahren nicht mehr. Die CO_2 -Entwicklung der vergangenen 640.000 Jahre wird in Abb. 41 gezeigt. Sehr deutlich ist hier auch die enge Korrelation zwischen CO_2 -Gehalt und Erddurchschnittstemperaturen zu sehen.

239 „ppm“ bedeutet „parts per million“. ppm ist ein Maß für den Masseanteil von Stoffen, bzw. die Stoffkonzentration in definierten Umgebungen, wie zum Beispiel Luft.

240 Quelle: Wikipedia: „Treibhauseffekt“ <https://de.wikipedia.org/wiki/Treibhauseffekt>

241 Ebenda

242 Quelle: Abb. 41

Man sieht sehr klar den besorgniserregenden Anstieg von CO₂-Gehalt und Durchschnittstemperaturen in dem relativ kurzen Zeitraum seit etwa 1850.

Entsprechend steigt auch die Durchschnittstemperatur auf der Erde an, wie in Abb. 41 zu sehen ist. Klimamodellrechnungen sagen voraus, dass die durchschnittliche Temperatur der Erdatmosphäre bis 2100 um bis zu 6°C ansteigen kann, wenn die jetzige Entwicklung ohne Einflussnahmen fortgeschrieben wird. Es herrscht international, das heißt auf UNO-Ebene, Einigkeit darüber, dass eine solche Entwicklung katastrophale Auswirkungen auf die gesamte Menschheit haben würde. Es ist das Ziel der UNO – und dort ist es die Unterorganisation IPCC („Intergovernmental Panel of Climate Change“, Weltklimarat der UNO) –, über internationale Vereinbarungen diesen Temperaturanstieg bis 2100 auf 2 °C zu begrenzen. Dazu müsste die gesamte Weltwirtschaft, und hier insbesondere die Energie- und Verkehrswirtschaft, tiefgreifend umgestellt werden. Es ist ein großartiger Erfolg der UNO, dass im Dezember 2015 auf dem Weltklimagipfel in Paris ein entsprechender Vertrag geschlossen werden konnte. Es wird allerdings noch gewaltiger Anstrengungen bedürfen, die dort festgelegten Ziele verbindlich umzusetzen. Dazu wird es eine Reihe von Folgekonferenzen geben. Im November 2016 fand eine solche Konferenz in Marrakesch/Marokko und im November 2017 in Bonn statt.

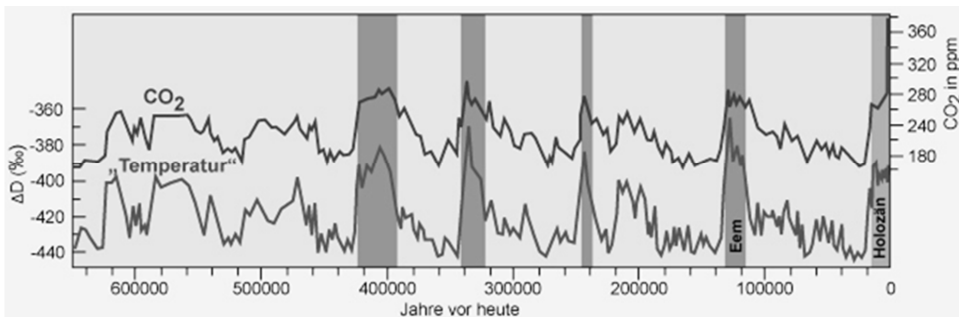


Abb. 41: Änderungen der atmosphärischen CO₂-Konzentration in den letzten 640.000 Jahren sowie Schwankungen von Deuterium als Proxy (Stellvertreterdaten) für Temperatur im arktischen Eis.

(Graue Streifen sind Warmzeiten. Das Jahr 0 entspricht 2007 und ist deshalb auf der rechten Skala auf 380 ppm begrenzt. 2018 wurden bereits 400 ppm erreicht).²⁴³

3.1.3.2 Kritik an den IPCC-Voraussagen

Nach wie vor gibt es sehr viel Kritik und Zweifel an den Voraussagen des IPCC, die immer wieder dazu verleiten, die dramatischen Auswirkungen des Klimawandels in Zweifel zu ziehen. Die Energiewende betrifft alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die weltweite Energieversorgung zu „dekarbonisieren“, das heißt die jetzige, sehr

²⁴³ Quelle: Wikipedia: „Kohlendioxid in der Erdgeschichte“; http://wiki.bildungsserver.de/klimawandel/index.php/Kohlendioxid_in_der_Erdgeschichte

stark auf fossilen Energieträgern beruhende Energieversorgung auf nachhaltige, regenerative Energieträger umzustellen.

Werfen wir deshalb einen Blick auf einige der vielen kritischen Stimmen an den Klimavoraussagen:

- **Aussage:** Klimaschwankungen viel größeren Ausmaßes hat es in die Erdgeschichte immer gegeben.

Antwort: Das stimmt. In der Erdgeschichte der vergangenen 500 Millionen Jahre können Temperaturschwankungen im zweistelligen Celsiusbereich nachgewiesen werden. Allerdings gab es in diesen erdgeschichtlichen Phasen keine Menschen. Darum weiß man heute nicht, welche Temperaturschwankungen die Menschheit im Extremfall verkraften kann. Tatsache ist, dass bei diesen erdgeschichtlichen Temperaturschwankungen auch Arten verschwunden und andere neu entstanden sind.

- **Aussage:** Auch in der Menschheitsgeschichte gab es größere Temperaturschwankungen.

Antwort: Die Erd-Durchschnittstemperatur lag zum Beispiel vor ca. 20.000 Jahren, dem kältesten Zeitpunkt der letzten Eiszeit, ca. 5 °C unter den Durchschnittstemperaturen unserer Zeit.²⁴⁴ Es hat ca. 5.000 Jahre gedauert, bis unsere heutigen Durchschnittstemperaturen wieder erreicht worden sind. In diesem Zeitraum konnten sich die Arten auch über evolutionäre Prozesse und über Wanderungen anpassen. Heute erwarten wir bei Nichtstun in der Klimapolitik eine derartige Temperaturänderung innerhalb von 85 Jahren. Da sind weder evolutionäre Anpassungen noch Wanderungen in andere Gebiete möglich. Darüber hinaus konnten wir in der jüngeren Zeit, zum Beispiel in den vergangenen 2000 Jahren, mehrere sog. kleine Eis- und Warmzeiten mit Temperaturschwankungen von etwa bis zu ± 5 °C²⁴⁵ beobachten. Diese haben der Menschheit tatsächlich nicht geschadet, obwohl es im Detail sehr viel Leid und auch Freude dadurch gab. Neu ist aber, dass die Änderungsgeschwindigkeit bei allen diesen Schwankungen deutlich geringer war als heute. Es hat den Anschein, dass Änderungen, die sich früher in ca. 100 Jahren eingestellt haben, heute in Dekaden vonstattengehen.

- **Aussage:** Alle bislang vorhergesagten Klimaänderungen sind zu ungenau, um daraus Schlüsse für die weitere Entwicklung ziehen zu können.

Antwort: Tatsächlich sind klimatische Prozesse so komplex, dass sie sich auch heute noch einer sehr genauen Vorhersage entziehen. Jeder von uns kann das auch an den täglichen Wetterprognosen erleben, die in der Regel kaum mehr als drei Tage im Voraus verlässlich sind. Mit dieser Unsicherheit kann man unter Umständen Zweifel an der Qualität langfristiger Klimavoraussagen begründen. Andererseits sind die Rechenmodelle für die zukünftige Klimaentwicklung mittlerweile so ausgefeilt und die zur Verfügung stehenden Daten sind so umfangreich, dass man die damit erzielten Erkenntnisse nicht total in Zweifel ziehen kann. Die vorausge-

244 Quelle: O. Buberenzner, U. Radtke „Natürliche Klimaänderungen im Laufe der Erdgeschichte“, <http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/klimawandel-28044/17/PDF/17.pdf>

245 Quelle: Ebenda; Abb.9.

sagen Trends und Zusammenhänge sind trotz der vielen Ungenauigkeiten sehr eindeutig. Dazu kommt, dass man die Klimaentwicklung der Erde seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sehr genau beobachtet und dass man leider feststellen muss, dass viele Entwicklungen die getroffenen Voraussagen voll bestätigen. Zum Beispiel ist zu beobachten, dass

- sich weltweit alle Gletscher mit zunehmender Geschwindigkeit zurückziehen: Dieser Prozess ist schon seit 150 Jahren zu beobachten. Während in früheren Jahren natürliche Ursachen dafür verantwortlich gemacht werden konnten, ist es eindeutig, dass es so etwa ab 1970 zunehmend anthropogene (das heißt menschgemachte) Ursachen sind²⁴⁶.
- der Meeresspiegel messbar im Rahmen der Voraussetzungen angestiegen ist. 2018 wurde berichtet, dass der Anstieg des Meeresspiegels sich gegenüber den bisherigen Voraussagen sogar beschleunigt und 2100 ein wesentlich höheres Niveau erreichen kann als bisher angenommen²⁴⁷
- global katastrophale Wetterentwicklungen zunehmen und
- sich weltweit Klimazonen verschieben.

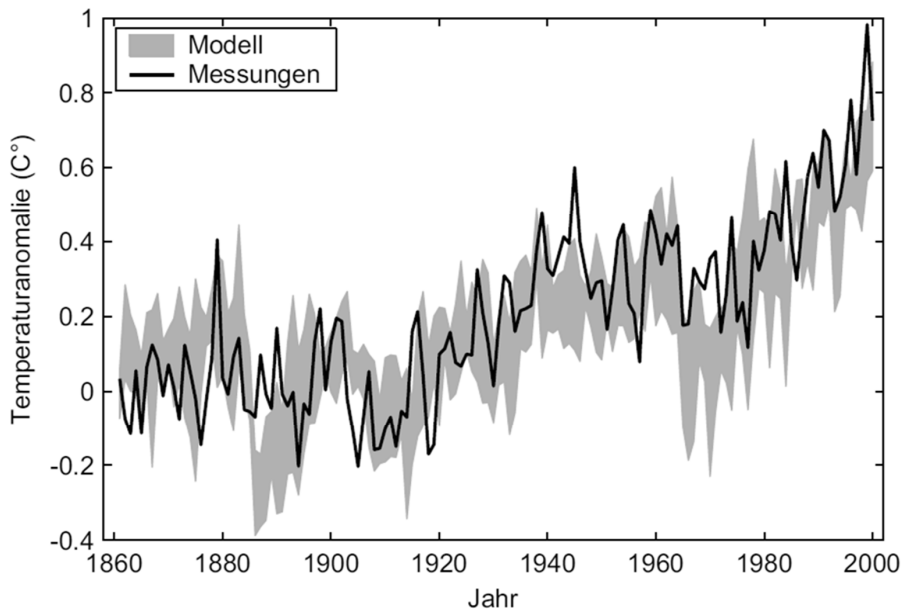


Abb. 42: Verlauf der globalen Temperatur 1860–1999 aus Messdaten (schwarze Kurve) und aus einem Ensemble von vier Berechnungsmodellen (grauer Bereich)²⁴⁸

²⁴⁶ Quelle: Wikipedia: „Gletscherschwund seit 1850“; https://de.wikipedia.org/wiki/Gletscherschwund_seit_1850

²⁴⁷ Quelle: Zeit-Online vom 12.2.2018; <http://www.zeit.de/wissen/umwelt/2018-02/klimawandel-meeresspiegel-anstieg-doppelt-schnell-prognosen-satellitendaten>

²⁴⁸ Quelle: IPPC, „Climate Change 2007“, entnommen aus S. Rahmstorf, H. J. Schellnhuber, S. 46.

Des Weiteren besteht jederzeit die Möglichkeit, die Treffsicherheit der Klimamodelle zu verifizieren, indem man damit historische Klimaentwicklungen nachrechnet. Das wird auch regelmäßig getan. In Abb. 42 ist ein derartiges Nachrechnungsbeispiel für die durchschnittlichen Temperaturen der Erdatmosphäre zwischen 1860 und 2000 zu sehen. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass die Übereinstimmung zwischen tatsächlichen und berechneten Temperaturen überraschend gut ist. Da stets auch Unklarheiten über die tatsächlichen Eingabedaten zu den Vorausberechnungen bestehen, werden hier üblicherweise immer verschiedene Szenarien durchgerechnet, sodass man sagen kann, in welchem Bereich sich die zukünftigen Entwicklungen bewegen werden. Darum werden die berechneten Temperaturen stets in sog. „Korridoren“ (hier in Grau) gezeigt. Es ist eindeutig, dass diese Vorausberechnungen nicht völlig falsch sein können. Es ist eigentlich unverantwortlich, den Zusammenhang zwischen der CO₂-Entwicklung und der Erderwärmung überhaupt noch in Zweifel zu ziehen.

- **Aussage:** Die Umstellung der Weltwirtschaft auf eine regenerative Energieerzeugung ist nicht zu bezahlen. Sie wird Arbeitsplätze und Wachstum kosten.

Antwort: Dieses Argument trifft überhaupt nicht zu. Wie ich später noch zeigen werde, ist genau das Gegenteil der Fall. Wenn man zur konventionellen Energieerzeugung eine echte Vollkostenrechnung anstellt und alle gesellschaftlichen Kosten mit einbezieht, wie zum Beispiel Ressourcenverbrauch, Umweltverschmutzung, Entsorgung, gesundheitliche Schäden und dergleichen mehr, wird eine vollkommen regenerative Energieerzeugung aus volkswirtschaftlicher Sicht schon heute deutlich billiger sein als die konventionelle, die auf fossilen und atomaren Brennstoffen beruht. Dazu kommt, dass Skaleneffekte die regenerative Energieerzeugung zunehmend verbilligen werden, sodass sie auch bald betriebswirtschaftlich mit den jetzigen, konventionellen Energieerzeugungsmethoden konkurrieren können. Bei der Photovoltaik scheint dieser Punkt in Deutschland bereits 2017 erreicht worden zu sein.

3.1.3.3 Die Energiewende: Entwicklung vom Nischendasein zum Fokus zukünftiger Energiepolitik

In der Nachkriegszeit nahm der Energieverbrauch aller industrialisierten Länder explosionsartig zu. In Westeuropa stieg er um 4,5 % pro Jahr, was einer Verfünffachung im Zeitraum 1950–1983 entspricht²⁴⁹. Eine Nachhaltigkeit der Energieversorgung spielte hierbei keine Rolle. Erdöl hat sich dabei zum wichtigsten Primärenergieträger²⁵⁰ entwickelt.

Das änderte sich schlagartig mit den ersten Veröffentlichungen des Club of Rome ab 1972 und mit der ersten Ölkrise 1973. Eine nachhaltige Energieversorgung rückte

²⁴⁹ Quelle: Wikipedia „Energiewende“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Energiewende>

²⁵⁰ Mit „Primärenergie“ werden alle Energieträger bezeichnet, die zur Erzeugung von Verbrauchsenergie herangezogen werden, wie zum Beispiel Kohle, Erdgas, Öl und dergleichen mehr.

in den Fokus öffentlichen Interesses und erste Systemanalysen hierzu wurden bereits 1976 in den USA unter der Präsidentschaft von Jimmy Carter veröffentlicht²⁵¹.

In den neunziger Jahren wurde der Klimaschutz insgesamt ein allgemein akzeptiertes Feld der Weltpolitik. Verschiedene UNO-Konferenzen belegen das. Nach der ersten großen Klimakonferenz 1992 in Rio de Janeiro haben bis 2014 zwanzig weitere UNO-Konferenzen stattgefunden. Die wichtigste davon war sicher die Kyoto-Konferenz 1997, in der das sog. „Kyoto-Protokoll“ unterzeichnet worden ist, in dem völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Treibhausgasausstoß festgelegt wurden. Die USA haben übrigens als einzige unter allen beteiligten Nationen dieses Protokoll nicht unterzeichnet. Mittlerweile (2018) hat auch die neue US-Administration unter Präsident Donald Trump eine Ratifizierung des Pariser Klimaabkommens verweigert.

In mehreren Folgekonferenzen hat man bislang über viele Jahre erfolglos versucht, über das Kyoto-Protokoll hinausgehende Maßnahmen zur Einhaltung des 2°C-Zieles international zu verankern. Ein Durchbruch ist dann im Dezember 2015 auf der UNO-Klimakonferenz in Paris gelungen. Allerdings hat man sich auch hier zunächst einmal „nur“ auf Ziele geeinigt. Die dazu erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen stehen noch aus. Diese müssen auf weiteren Folgekonferenzen vereinbart werden.

Darüber hinaus ist international eine Fülle von Analysen erstellt worden, die die Machbarkeit einer weitgehend regenerativen Energieversorgung belegen²⁵².

3.1.3.4 Die Energiewende in Deutschland

Neben Dänemark, das gegenwärtig mit der Umsetzung der Energiewende in Europa und vielleicht auch in der Welt am weitesten fortgeschritten ist, hat sich in Deutschland bereits zu Beginn der achtziger Jahre eine starke Bewegung für eine Energiewende etabliert. Bereits 1980 erschien vom „Ökoinstitut Freiburg“ die Beschreibung eines vollkommen durchgeplanten Umsetzungsprozesses²⁵³.

Mit dem Einzug der „Grünen“ in den Bundestag (1982) und insbesondere nach dem Reaktorunfall in Tschernobyl 1986 hat sich rasch eine starke politische Unterstützung der Ziele der Energiewende etabliert mit folgenden Handlungsfeldern:

- Dekarbonisierung der Energieerzeugung, indem von fossilen auf regenerative Energiequellen umgestellt wird
 - Einstellung der atomaren Energieerzeugung
 - Reduzierung des gesamten Primärenergieeinsatzes durch Effizienzsteigerungen
- Die werden nachfolgend etwas eingehender behandelt.

251 Siehe zum Beispiel Amory Lovins „Soft Energy Paths, Towards a Durable Peace“, 1972

252 Einzelheiten dazu werden gegeben in Wikipedia „Energiewende“

253 Quelle: Krause/Bossel/Müller-Reißmann: „Energie-Wende, Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“

3.1.3.4.1 Dekarbonisierung

Angestrebt wird bis 2050 eine

- Steigerung des Anteils regenerativer Quellen auf 80 % der Stromerzeugung
- Senkung des Primärenergieverbrauchs um 50 %, verglichen mit 2008
- Senkung der Treibhausgasemissionen um 80–95 %, bezogen auf 1990 (diese Forderung steht in Einklang mit den EU-Vorgaben)²⁵⁴.

3.1.3.4.2 Einstellung der atomaren Energieerzeugung

Atomare Energieträger sollen bis 2022 in Deutschland vollständig abgeschaltet werden, da sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass deren Strahlungsrisiken nicht endgültig beherrschbar sind. Die Unfälle der Atomkraftwerke Harrisburg (USA), Tschernobyl (Ukraine) und Fukushima (Japan) haben das eindrücklich belegt. Zudem ist die Endlagerproblematik, die eine sichere Entsorgung hochradioaktiver Stoffe für bis zu 1 Million Jahre erfordert, weltweit bis heute nicht gelöst. Es ist unzweideutig, dass den nachfolgenden Generationen mit der nuklearen Energieerzeugung Risiken hinterlassen werden, die unter Umständen noch größer sind als die durch zunehmende CO₂-Emissionen.

Diese Erkenntnis hat in einigen Staaten bereits dazu geführt, dass eine Neuerstellung nuklearer Energieerzeuger gesetzlich verboten worden ist (zum Beispiel in Dänemark, der Schweiz, Schweden, Belgien, Österreich, Neuseeland und den Philippinen).

Deutschland hat sich in einem sehr erratischen Entscheidungsprozess auch dazu durchgerungen. Dieser Prozess ist durch folgende Eckdaten gekennzeichnet:

- **1990**, nach der Wiedervereinigung: Abschaltung der Atomkraftwerke in der ehemaligen DDR da die von der Sowjetunion gelieferte Technik als nicht ausreichend sicher beurteilt wurde.²⁵⁵
- **2002** Inkrafttreten des Atomkonsenses der rot-grünen Bundesregierung mit den deutschen Energieversorgungsunternehmen, die deutschen Atomkraftwerke nach der Erzeugung bestimmter vertraglich festgelegter Strommengen und Laufzeiten abzuschalten. Es wurde eine schrittweise Abschaltung von Atomkraftwerken vereinbart, die 2003 mit dem Kraftwerk Stade begann und sich für alle deutschen Atomkraftwerke bis etwa zum Jahre 2021 hinziehen sollte. Damit bekamen die deutschen Energieversorgungsunternehmen eine relativ verlässliche Planungsbasis.
- **2010** Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke gegenüber dem Abkommen von 2002 mit der an sich plausiblen Begründung, die Atomkraft als Brückentechnologie für die Energiewende zu nutzen.

²⁵⁴ Quelle: Wikipedia: „Energiewende“

²⁵⁵ Quelle: Wikipedia „Atomausstieg; DDR“; https://de.wikipedia.org/wiki/Atomausstieg#1989%E2%80%931990:_DDR

- **2011** Unter dem Eindruck der Reaktorkatastrophe von Fukushima (2011): Beschluss der Bundesregierung, noch 2011 die Betriebserlaubnis für acht Atomkraftwerke außer Kraft zu setzen und von 2015–2022 die übrigen neun Atomkraftwerke stillzulegen. Mit diesen Beschlüssen von 2011 war ein Zustand geschaffen worden, der die großen deutschen Energieversorger in große Schwierigkeiten brachte, da ihnen jegliche Planungsbasis entzogen worden ist.

3.1.3.4.3 Effizienzsteigerungen beim Primärenergieeinschuss²⁵⁶

Hier besteht ein weites Feld von Möglichkeiten, den Primärenergieverbrauch deutlich zu reduzieren. Beispielhaft werden nachfolgend die wichtigsten erörtert:

- Kraft-Wärme-Koppelung („KWK“)
- Nutzung industrieller Prozesswärme und
- Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren.

3.1.3.4.3.1 Kraft-Wärme-Kopplung („KWK“)

2014 wurden ca. 53 %²⁵⁷ des gesamten deutschen Primärenergieeinschusses zur Wärmeerzeugung eingesetzt. Sowohl bei fossil betriebenen Heizungsanlagen als auch bei fossil betriebenen Verbrennungsmotoren werden bestenfalls 50 % der Primärenergie in verwendbare Energie (= „Endenergie“) umgesetzt²⁵⁸. Meistens ist es jedoch noch weniger. Das heißt, es wird hier mit Wirkungsgraden von unter 50 % gearbeitet. Der Rest geht als sog. „Abwärme“ verloren.

Die KWK erlaubt es, Abwärme zu nutzen, indem die Erzeugung von Heiz- und mechanischer Energie miteinander gekoppelt werden, zum Beispiel, indem ein Verbrennungsmotor zur Stromerzeugung herangezogen wird und dessen Abwärme zum Heizen. Damit sind Gesamtwirkungsgrade von bis zu 98 % erzielbar. Umgekehrt könnte so auch ein Großteil der Primärenergie, die direkt zum Heizen eingesetzt wird, zur Stromerzeugung genutzt werden. Würden die KWK-Potenziale in Deutschland systematisch genutzt, so könnten alleine damit im Primärenergiebedarf zweistellige Prozentzahlen eingespart werden.

3.1.3.4.3.2 Nutzung industrieller Prozesswärme

In der industriellen Verfahrenstechnik fallen hohe Prozesswärmemengen an, die ebenfalls für weitere Fertigungsschritte im Niedrigtemperaturbereich genutzt werden können.

²⁵⁶ Der „Primärenergieeinschuss“ ist die gesamte Ausgangsenergie, die zur Erzeugung der verbrauchten Energie erforderlich ist

²⁵⁷ Davon 22 % für Raumwärme, 5 % für Warmwasser und 22 % für sonstige Prozesswärme. Quellen: Arbeitsgemeinschaft für Energiebilanzen (AGEB) und Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), veröffentlicht vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

²⁵⁸ Tatsächlich liegen die Wirkungsgrade bei Heizungen und Verbrennungsmotoren noch deutlich tiefer.

3.1.3.4.3.3 Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren

Der Verkehr wird auch heute noch wesentlich von Verbrennungsmotoren getragen. In Deutschland alleine waren zum 1.1.2016 ca. 61,5 Mio. Kfz und Anhänger registriert, davon 45,1 Mio. Pkw, die 2015 im Jahresdurchschnitt mit 14.259 km/Pkw bewegt wurden²⁵⁹. Der Luftverkehr wird zwar von vergleichsweise wenigen Flugzeugen getragen, die Verbrauchswerte eines Flugzeuges sind aber entsprechend höher, zum Beispiel verbraucht ein Jumbo B 747 während eines Fluges von ca. 10–12 Stunden ca. 140–180 to. Brennstoff²⁶⁰. Eine Modellrechnung zeigt, dass ein Pkw mit einem Brennstoffverbrauch von 10 l/100 km und einer Fahrleistung von 20.000 km/Jahr, unter der Annahme, dass 180 to. Kfz-Brennstoff zur Verfügung stehen, damit 121 Jahre betrieben werden könnte.

Die auch politisch vorgegebenen Bemühungen, die CO₂-Emissionen von Verbrennungsmotoren zu reduzieren, haben bis heute bereits beeindruckende Ergebnisse gebracht. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen. So wird in der EU zum Beispiel gefordert, den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß aller Fahrzeuge eines Kfz-Herstellers bis 2020 auf 95 g CO₂/km zu senken. Das bedeutet gegenüber 2007 eine Reduktion um ca. 27 %²⁶¹.

Allerdings gibt es bei der Erzielung dieser Einsparungen noch einige wichtige Einschränkungen:

- Der Welt-Kfz-Bestand steigt gegenwärtig dramatisch an. Diese Steigerung wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen und diese Einsparungen pro Fahrzeug sehr stark konterkarieren.
- Die Einhaltung der oben genannten Grenzwerte wird nur über die von den Herstellern angegebenen Verbrauchswerte kontrolliert. Es liegen Erkenntnisse vor, dass die jedoch von nahezu allen Herstellern manipuliert werden. 2017 wird berichtet, dass die tatsächlichen Verbrauchswerte in Deutschland durchschnittlich 40 % über den von den Herstellern angegebenen Werten liegen. Es wird zur Kontrolle der Einhaltung der Grenzwerte unabdinglich sein, dass diese Verbrauchswerte in Zukunft von unabhängigen Testeinrichtungen, wie zum Beispiel dem TÜV, unter realen Fahrbedingungen erhoben und bestätigt werden, wie es mittlerweile auch bei den NO_x (Stickoxid)-Emissionen von Dieselfahrzeugen praktiziert wird.
- Da diese Grenzwerte stets den Flottenverbrauch eines Herstellers betreffen und insbesondere die deutschen Hersteller von sog. „Premiumfahrzeugen“²⁶² gegenwärtig mit ihren Flottenverbräuchen noch weit über diesen Vorgaben liegen, lassen diese sich eigentlich nur erreichen, indem der Anteil von Kleinfahrzeugen mit niedrigen Verbrauchswerten in deren Flotten erhöht wird oder indem deren Flot-

259 Quelle: Pressemitteilung Nr. 15/2015 des Kraftfahrtbundesamtes

260 Quelle: Ermittelt aus Daten von Wikipedia: „Boeing 747“ für die Version 747-400. https://de.wikipedia.org/wiki/Boeing_747#Passagier-_und_Kombi-Varianten

261 Quelle: Wikipedia „Flottenverbrauch“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Flottenverbrauch>

262 Premiumfahrzeuge sind Fahrzeuge der oberen Mittelklasse und darüber. Eine genauere Definition gibt Wikipedia unter https://de.wikipedia.org/wiki/Obere_Mittelklasse

ten um klimaneutrale Antriebskonzepte erweitert werden. Es hat den Anschein, dass alle diese Hersteller planen, den zweiten Weg zu gehen. Es müssen in den kommenden Jahren enorme Mittel zur Entwicklung und Fertigung von Fahrzeugen mit Elektroantrieben bereitgestellt werden. Es ist damit zu rechnen, dass spätestens ab 2020 von allen Herstellern ein breites Spektrum von elektrisch betriebenen Fahrzeugen angeboten wird.

3.1.3.5 Elemente der regenerativen Energieerzeugung

3.1.3.5.1 Einleitung

In Deutschland stehen folgende Arten der regenerativen Erzeugung zur Verfügung:

- Wasserkraft (Lauf- und Speisewasser)
- Photovoltaik
- Windenergie
- Biomasse und
- (in geringem Umfang) Solar- und Geothermik.

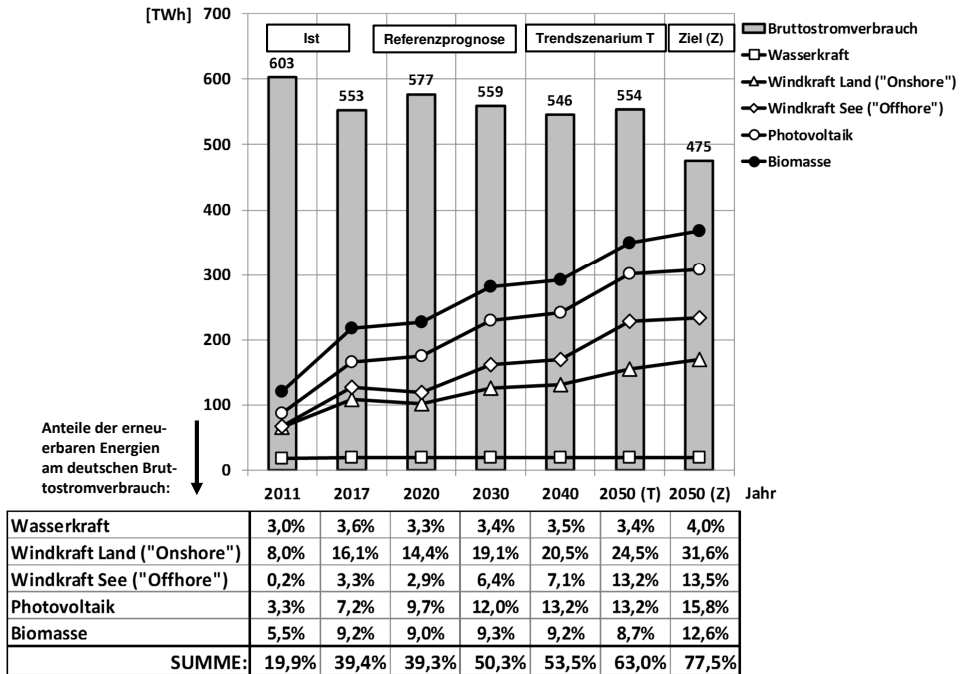


Abb. 43: Anteile der regenerativen Energiequellen an der deutschen Bruttostromerzeugung 2011 - 2050 in Terawattstunden [TWh]²⁶³

Lesebeispiel: 2015 hatte Deutschland einen Bruttostromverbrauch von 597 [TWh]. Davon wurden insgesamt 32,5 % über regenerative Quellen erzeugt.

Abb. 43 zeigt die Entwicklung der Anteile der regenerativen Energien am deutschen Bruttostromverbrauch 2011 bis 2050 in Terawattstunden [TWh]. Die dort angezogenen drei Szenarien entstammen einer Studie des Bundeswirtschaftsministeriums aus dem Jahre 2014²⁶⁴. Sie sind folgendermaßen definiert:

- **Referenzprognose:** „Sie wirft bis 2030 einen umfassenden Blick nach vorne: Sie stellt die aus Sicht der Autoren wahrscheinliche zukünftige energiewirtschaftliche Entwicklung dar und berücksichtigt eine weiter verschärfte Energie- und Klimaschutzpolitik ebenso wie bestehende Hemmnisse für deren Umsetzung.“²⁶⁵
- **Trendszenarium („T“):** Da die Umfeldbedingungen für den Zeitraum 2030–2050 noch nicht genau zu ermessen sind, wurde dafür dieses „Trendszenarium“ erstellt, das naturgemäß mit noch größeren Unsicherheiten behaftet ist als die Referenzprognose. So weit wie möglich werden aber auch hier neue Erkenntnisse zur möglichen weiteren Entwicklung berücksichtigt.

²⁶³ Quelle: Erstellt mit Daten aus: Schlesinger et. al, „Entwicklung der Energiemärkte“ S. 294.

²⁶⁴ Quelle: Schlesinger et al. „Entwicklung der Energiemärkte – Energiereferenzprognose“; Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2014

²⁶⁵ Ebenda, S. 1.

- **Zielszenarium („Z“):** Hier werden die ursprünglich für 2050 geplanten politischen Ziele aufgezeigt, die teilweise weit über die aus heutiger Sicht erreichbaren Werte hinausgehen, das heißt, dass eine Reihe von zusätzlichen politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen unumgänglich wäre, wenn die ursprünglich für 2050 gesetzten Ziele erreicht werden sollen.

Da diese Studie aus dem Jahre 2014 stammt, wurden in Abb. 43 auch noch die 2018 veröffentlichten Istwerte von 2017 eingebracht, die einer anderen Quelle entnommen werden konnten²⁶⁶. Bemerkenswert ist hier besonders, dass in den vier Jahren zwischen 2011 und 2017 der Anteil der erneuerbaren Energien an der deutschen Bruttostromversorgung von 19,9 % auf nahezu 39 % gesteigert werden konnte²⁶⁷. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren fortsetzen. Beachtenswert ist, dass 2017 an vielen Stellen bereits die für 2020 geplanten Werte erreicht worden sind.

Mit diesen erneuerbaren Energieträgern verbinden sich eine Reihe verschiedener Eigenschaften, die für die Gestaltung eines stabilen Energieversorgungssystems sehr bedeutsam sind und die nachfolgend kurz umrissen werden.

3.1.3.5.2 Wasserkraft

Die Potenziale der Wasserkraft sind in Deutschland nahezu ausgeschöpft. Wasserkraft ist in einem hohen Maße grundlastfähig, das heißt sie kann über einen längeren Zeitraum ohne Schwankungen konstant erzeugt werden. Das ist für ein stabiles und bedarfsgerechtes Energieversorgungssystem sehr vorteilhaft. Sie wird vornehmlich zur Stromerzeugung herangezogen. Deren Anteil an der deutschen Bruttostromversorgung beträgt gegenwärtig ca. 3 %. Dieser Anteil lässt sich in Zukunft kaum noch steigern, wie in Abb. 43 zu sehen ist.

3.1.3.5.3 Photovoltaik

Abb. 43 zeigt, dass sich dieser Bereich in den vergangenen Jahren sehr schnell und effizient entwickelt hat. Angeregt von dem „Tausend-Dächer-Programm“ der Bundesregierung 1990²⁶⁸ und stimuliert durch eine sehr hohe Einspeisungsvergütung, hat sich der jährliche Anteil der Photovoltaik bis 2015 auf ca. 6 % der Bruttostromerzeugung entwickelt. Wie in Abb. 43 weiter zu sehen ist, ist vorgesehen, diesen bis 2030 auf ca. 12 % zu steigern. Die Stromproduktionskosten der Photovoltaik haben sich mittlerweile auf ein Niveau hinbewegt, das durchaus vergleichbar mit den Erzeugungskosten konventioneller Kraftwerke ist. Die Photovoltaik-Stromerzeugung ist sehr volatil, da sie alleine von der Sonneneinstrahlung abhängt. Sie kann nicht be-

²⁶⁶ Quelle: Pressemitteilung des Fraunhofer Institutes ISE Freiburg. <https://www.ise.fraunhofer.de/de/presse-und-medien/news/2018/stromerzeugung-in-deutschland-2017-solar-und-windenergie-uebertreffen-erstmal-kohle-und-kernenergie.html>

²⁶⁷ Je nach Quelle werden Werte genannt, die zwischen 37% und 39% schwanken. Diese Ungenauigkeit ist auf unterschiedliche Datenerhebungsmethoden zurückzuführen. Hier wird der hohe Wert von 39% verwendet.

²⁶⁸ Quelle: Weitere Einzelheiten dazu können eingesehen werden in: <https://de.wikipedia.org/wiki/1000-D%C3%A4cher-Programm>

darfsgerecht erfolgen. Ein weiterer Kritikpunkt an der Photovoltaik ist noch die sog. „graue Energie“. Das ist der Energieaufwand, der zur Herstellung von Photovoltaik-Elementen aufgebracht werden muss. Hierzu gibt es eine sog. „Energetische Amortisationszeit“, die aussagt, ab wann nach Inbetriebnahme die aus einer Anlage gewonnene Energie identisch mit dem zur Erstellung kumulierten Energieaufwand ist. Für Süddeutschland wird sie für Poly-Silizium-Dachinstallationen mit ca. 6 Jahren angegeben²⁶⁹. Das heißt, dass dort eine Photovoltaikanlage erst 6 Jahre nach Installation beginnt, einen Energie-Positivsaldo zu erzielen. Dieser Wert mag zunächst schlecht erscheinen. Mit einem steigenden Anteil regenerativer Energien an der Gesamt-Energieerzeugung wird er aber uninteressanter werden, weil damit auch die Produktion von Photovoltaik Elementen mit regenerativer Energie betrieben werden kann.

3.1.3.5.4 Windenergie

Auch die Energieerzeugung durch Windkraft erfährt in Deutschland große Steigerungsraten, wie in Abb. 43 zu sehen ist. Ihr Anteil an der Stromerzeugung ist und bleibt größer als der der Photovoltaik. Mit einem Zielanteil 2050 von insgesamt 45 % wird er dreimal so hoch sein wie der der Photovoltaik. Allerdings ist schon jetzt absehbar, dass dieses Ziel ohne zusätzliche Beschleunigungsmaßnahmen nicht zu erreichen sein wird. Jetzige Trendanalysen deuten für 2050 auf insgesamt 38 %. Das bedeutet gegenüber dem ursprünglichen Zielwert eine Unterdeckung von 7 %. Auch die Stromerzeugung über Windenergie ist insbesondere im onshore Bereich sehr volatil. Sie kann ebenfalls nicht bedarfsorientiert erfolgen.

3.1.3.5.5 Biomasse

Diese Stromerzeugung ist grundlastfähig. Allerdings sind ihr Grenzen nach oben gesetzt, da die Biomasseressourcen nur noch begrenzt steigerungsfähig sind. Wie in Abb. 43 gezeigt, ist bereits jetzt absehbar, dass deshalb der Zielwert 2050 in Höhe von 12 % nicht zu erreichen sein wird. Aus jetziger Sicht wird sich der durch Biomasse erzeugte Stromanteil auf maximal 9 % der Bruttostromerzeugung einstellen. Erschwerend für eine weitere Steigerung des Biomasse-Anteils ist auch, dass sich wegen des hohen Flächenverbrauches für die Produktion biomassefähiger Pflanzen in der Gesellschaft zunehmende Widerstände entwickeln. Hierzu wird vornehmlich Mais angebaut, mit dem in den vergangenen Jahren große Monokulturen entstanden sind. So wurden 2016 in Deutschland ca. 22 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen für den Maisanbau verwendet²⁷⁰.

269 Quelle: Wikipedia „Erntefaktor“; <https://de.wikipedia.org/wiki/Erntefaktor>

270 Quelle: Destatis 2016: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/FeldfruechteGruenland/AktuellFeldfruechte1.html>

3.1.3.6 Probleme des deutschen Energiewendeprozesses

Die Energiewende mit ihren sehr ambitionierten Zielsetzungen bedeutet einen tiefen Schnitt in das aktuelle deutsche Wirtschaftsgeschehen. Ein behutsamer Umsetzungsprozess, Schritt für Schritt, ist hier unumgänglich, um die negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft so gering wie möglich zu halten. Man darf ohne Weiteres feststellen, dass die Komplexität des Energiewendeprozesses durchaus mit der Komplexität des deutschen Wiedervereinigungsprozesses ab 1990 vergleichbar ist. In der praktischen Umsetzung haben sich mittlerweile Problemfelder entwickelt, die so gravierend sind, dass sie dessen Akzeptanz in Industrie und Bevölkerung zunehmend gefährden. Die wichtigsten Schwachstellen können folgendermaßen umrissen werden:

- Die gesamte Energieproduktion wird in sehr dezentralen Strukturen stattfinden. Im Extremfall wird die Energie direkt beim Verbraucher erzeugt. So zum Beispiel
 - mit Photovoltaikanlagen auf den Dächern von Privathäusern
 - mit KWK-Anlagen in einer Vielzahl von Privathäusern und Unternehmen
 - mit über große Flächen verteilten Windkraftanlagen
 - mit vielen kleinen, dezentral angesiedelten Biogasanlagen
 - mit vielen kleineren, dezentral organisierten Wasserkraftanlagen.Das wird zur Folge haben, dass die vier großen deutschen Energieversorger in der jetzigen Form nicht mehr benötigt werden. Allein dieser Umgestaltungsprozess von den großen Energieerzeugern zu einer dezentralen Versorgungsstruktur wird zeitaufwändig und von großen Interessenkonflikten begleitet sein.
- Die zukünftig größten regenerativen Energiequellen, Windenergie und Photovoltaik, werden 2030 bereits 50 % und 2050 vielleicht sogar 63 % der Bruttostromerzeugung bestreiten, wie in Abb. 43 zu sehen ist. Das Problem ist, dass dieser Strom in großen Teilen nicht bedarfsgerecht, sondern nur nach Wetterbedingungen anfällt. Mit der Photovoltaik wird umso mehr Strom erzeugt, je mehr die Sonne scheint, das heißt zum Beispiel nachts überhaupt nicht und mit der Windenergie wird bei großen Windstärken der meiste Strom erzeugt. Diese beiden Erzeugungsarten sind deshalb sogar etwas komplementär zueinander. Allerdings kann die Diskrepanz zwischen Stromproduktion und -bedarf so kaum ausgeglichen werden. Darum sind gerade mit diesem Problem auch enorme technische Herausforderungen an Steuerung, Netzwerkeleistungen und Speicherkapazitäten verbunden.
- Wie in Abb. 46 auf Seite 160 zu sehen ist, ist das Niveau der deutschen Stromkosten mittlerweile so hoch, dass stromintensive Unternehmen planen, Fertigungen in billigere Länder zu verlagern. Beispielsweise betragen die Stromkosten in den USA nur ca. 30 % der deutschen Werte. Insbesondere sozial schwache Privathaushalte beginnen ebenfalls, unter diesen hohen Stromkosten zu leiden, die gegenwärtig auch im europäischen Vergleich einen Spitzenplatz einnehmen. In Abb. 46 ist auch zu sehen, dass von 2014 bis 2015 die EEG-Umlagekosten zwar ganz leicht

abgesunken sind, für 2017 ist aber eine weitere Steigerung um 11,5 % auf 6,88 Ct./kWh beschlossen worden²⁷¹.

- Temporäre Stromüberkapazitäten zwingen dazu, Strom zu Tiefstpreisen ins benachbarte Ausland zu exportieren (zum Beispiel in die Benelux-Staaten, nach Polen, nach Österreich, in die Schweiz und in die Tschechei) und dort die lokalen Strommärkte aus dem Gleichgewicht zu bringen. Die Ursache hierfür ist die vorher bereits beschriebene hohe volatile Stromproduktion aus Photovoltaik und Windenergie. Diese Volatilität kann nicht abgefedert werden, da die dazu erforderlichen Speicher- und Stromleitungskapazitäten fehlen. 2016 hat das Magazin *Der Spiegel* dazu die Grafik in Abb. 44 veröffentlicht. Hier ist zu sehen, dass 2015 bereits ca. 10 % der deutschen Bruttostromerzeugung zu so geringen Preisen exportiert worden sind, dass damit in den umliegenden Empfängerländern Bemühungen zur Einleitung einer Energiewende nach deutschem Muster im Keime erstickt werden. Das Wochenmagazin *Der Spiegel* berichtet in der gleichen Ausgabe, dass sich jetzt unter der Führung von Österreich eine Initiative der betroffenen Länder auf europäischer Ebene entwickeln wird, die eine Reduzierung dieser deutschen Stromexporte anstrebt. Sollte das gelingen, müssten in Deutschland temporär regenerative Stromerzeugungsanlagen abgeschaltet oder im Extremfall sogar Strom vernichtet werden.

²⁷¹ Quelle zum Beispiel: <https://www.agora-energiewende.de/de/projekte/-agothem-/Projekt/projekt-detail/100/>

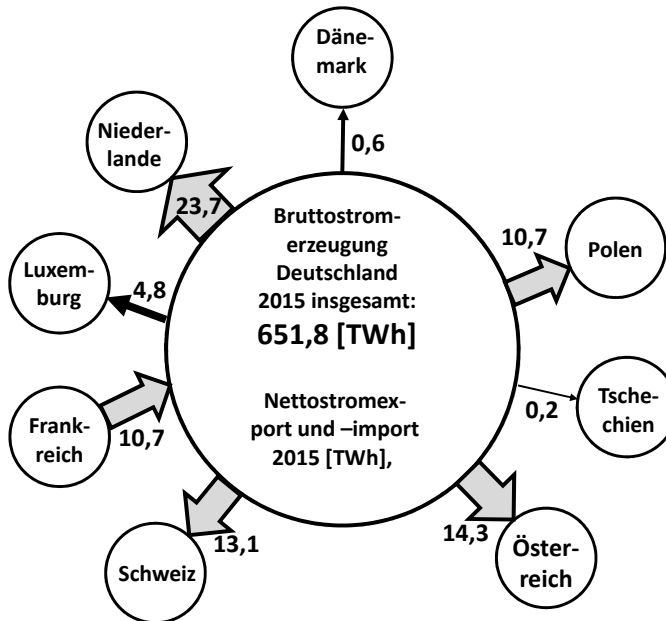


Abb. 44: Deutsche Stromexportbilanz 2015²⁷²

- Trotz beeindruckender Steigerungen in der Produktion regenerativer Energie und trotz beachtlicher Einsparungserfolge bei der Nutzung fossiler Energie verharren die deutschen Treibhausgasemissionen seit 2009 auf einem ziemlich konstanten Niveau, wie in Abb. 45 zu sehen ist. 2017 sind sie sogar wieder angestiegen. Das liegt zum einen an den immer noch steigenden Emissionen aus dem Verkehrssektor und zum anderen an der auch heute noch hohen Anzahl von Kohlekraftwerken, die betrieben werden müssen, um die Volatilitäten der regenerativen Energieerzeugung auszugleichen. Da sie andererseits aber nicht im Stoßbetrieb gefahren werden können, sind sie neben diesen konstanten CO₂-Emissionen auch hauptsächlich für die hohe deutsche Strom-Überschussproduktion verantwortlich, wie sie in Abb. 44 gezeigt wird.
- Die nach wie vor hohe Marktmacht der großen deutschen Energieerzeuger und deren hocheffiziente Lobbyarbeit verhindern es systematisch, die größte Quelle für Primärenergieeinsparungen zu entwickeln, nämlich die KWK (siehe Seite 150). Insbesondere damit könnte eine beträchtliche Anzahl konventioneller Kohlekraftwerke stillgelegt werden. Wie bereits erwähnt, könnten durch eine systematische Nutzung der KWK Primärenergieeinsparungen in einem zweistelligen Prozentbereich generiert werden.

²⁷² Quelle: Entso-E; <https://www.entsoe.eu/data/power-stats/physical-flows/>

Insgesamt befindet sich die Energiewende gegenwärtig (2017) in einem so kritischen Zustand, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass die ambitionierten Ziele für 2050, wie sie in Abb. 43 auf Seite 153 gezeigt werden, nicht erreicht werden können.

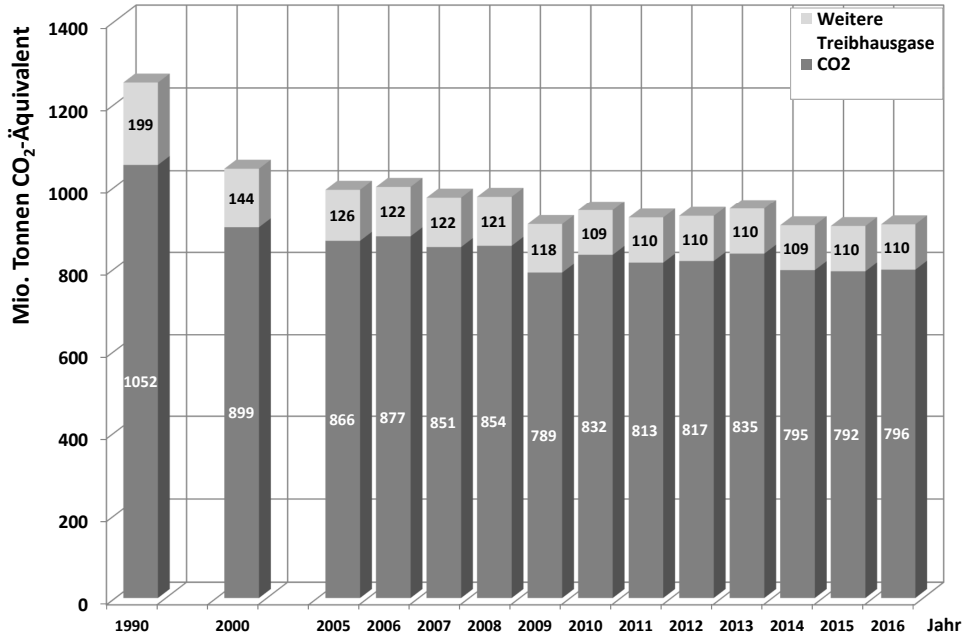


Abb. 45: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland 1990 bis 2016.

(2016 ist geschätzt; „Andere Treibhausgase“ sind CH₄, N₂O und F-Gase).²⁷³

²⁷³ Quelle: Umweltbundesamt „Treibhausgasemissionen“ vom 20.3.2017; <http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen>

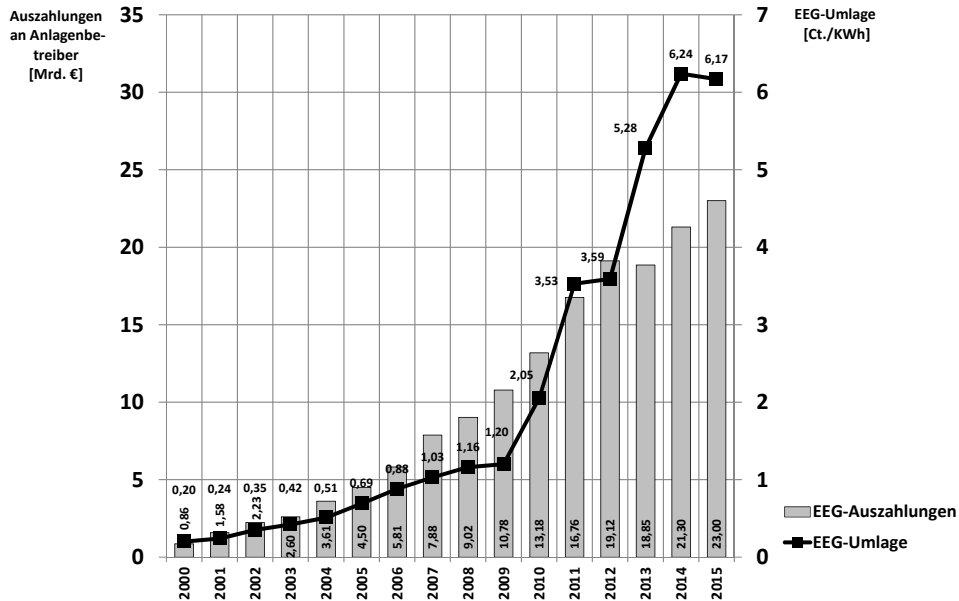


Abb. 46: Entwicklung der EEG-Umlage und der Auszahlungen an Haushalte und Mittelstand 2000 bis 2014

(Vertikale Zahlen sind Auszahlungssummen/Jahr und horizontale sind EEG-Umlagewerte; Werte für 2015 sind geschätzt.)²⁷⁴

3.1.3.7 Ursachen für den gegenwärtig kritischen Zustand der Energiewende

Es scheint, dass auch in diesem Problemfeld die ganze Komplexität des Energiewendeprozesses nicht erkannt worden ist. Es sind seit 1980, international und in Deutschland, sehr viele Studien über eine geordnete Umsetzung der Energiewende erstellt worden, die alle ausführlich belegen, was bis wann realistischerweise erreicht werden kann. Es wäre kein Problem, mit diesen Kenntnissständen einen sog. „Masterplan“ zu erstellen, der in einer ganzheitlichen Betrachtungsweise alle nötigen Umsetzungsschritte so gestaltet und kombiniert, dass negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft minimiert werden. Es kann sogar sein, dass derartige Pläne bereits heute existieren. Es sieht aber so aus, dass ein solcher Plan den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft nicht bekannt ist. Dieser Eindruck kann an folgenden Beobachtungen festgemacht werden, die nachfolgend eingehender diskutiert werden:

- Fehlende Koordination von Energieerzeugung, -transport und -speicherung
- Strompreisgestaltung und
- politische und gesellschaftliche Widerstände.

²⁷⁴ Quelle: Wirth: „Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland: Abb. 17, Seite 20

3.1.3.7.1 Fehlende Koordination von Energieerzeugung, -transport und -speicherung

Wie schon erwähnt, sind seit Beginn der Jahrtausendwende die Kapazitäten zur Erzeugung regenerativer Energie in Deutschland bis 2017 auf ca. 39 % der gesamten Stromerzeugung gestiegen. Dieser Teil der Energieerzeugung ist hochvolatil und kann folglich nicht bedarfsgerecht erfolgen. Das hat sehr negative Auswirkungen auf Netzstabilität, Preise und Umweltbelastungen durch unnötige CO₂-Emissionen. Es ist komplett versäumt worden, parallel zur Entwicklung der regenerativen Energiequellen in die für eine stabile Versorgung erforderlichen Leitungs- und Speicherkapazitäten zu investieren. Stromleitungen, die die Überschüsse, insbesondere der Windenergie, von Nord- nach Süddeutschland transportieren, befinden sich jetzt in der Planung, erleben erhebliche Widerstände aus der betroffenen Bevölkerung und können nach jetzigem Kenntnisstand frühestens 2025 ihren Betrieb aufnehmen, und das unter erheblichen Mehrkosten, da sie in Teilen unterirdisch verlegt werden müssen. Bei der Speicherung, die zur Pufferung der hohen Stromerzeugungsvolatilitäten unabdingbar ist, sieht es noch schlimmer aus:

3.1.3.7.1.1 Pumpspeicherwerke

Die Kapazitäten der deutschen Pumpspeicherwerke sind nahezu ausgeschöpft. Sie reichen bei weitem nicht aus. Ein letztes Projekt in Atdorf/Schwarzwald²⁷⁵ wurde 2017 wegen der hohen gesellschaftlichen Widerstände endgültig gestrichen. Weitere konventionelle Pumpspeicherprojekte sind zurzeit in Deutschland nicht in Sicht. Es gibt allerdings einige innovative Ansätze, zum Beispiel mit Bergwerken oder Unterwasserdruckbehältern, die sich aber alle noch im Forschungs- und Versuchsstadium befinden.

3.1.3.7.1.2 Batteriespeicher

Batteriespeicher können wegen ihrer relativ hohen Kosten ebenfalls nur in einem geringen Umfang zur Glättung der Erzeugervolatilitäten beitragen. Allerdings entwickelt sich hier gegenwärtig (2016) ein interessanter Markt, der auch zu erheblichen Kostensenkungen führen kann. Wegweisend ist hier die von dem amerikanischen Industriellen Elon Musk geplante sehr große Batteriefabrik („Tesla Giga Factory“ in Nevada/USA²⁷⁶), die ihre Produkte weltweit zu sehr attraktiven Preisen anzubieten gedenkt. Batteriespeicher können vor allem für Privathaushalte attraktiv werden. Allerdings ist es gegenwärtig so, dass bei älteren Photovoltaikanlagen, die bis ca. 2012 erstellt worden sind, die Einspeisungsvergütungen in das Stromnetz so hoch sind, dass sich Investitionen in Batteriespeicher gar nicht lohnen. Erst später erstellte Anlagen bieten entsprechende Anreize. Auch hier ist es versäumt worden, den Einführungsprozess mit der gebotenen Gesamtsicht zu planen

²⁷⁵ Quelle zum Beispiel https://de.wikipedia.org/wiki/Pumpspeicherkraftwerk_Atdorf

²⁷⁶ Nähere Einzelheiten werden gegeben in https://de.wikipedia.org/wiki/Tesla_Gigafactory

3.1.3.7.1.3 Neue Speichertechnologien

Es besteht eine Reihe weiterer vielversprechender Speichertechnologien, die sich aber alle noch in der Erprobung befinden. Beispielfhaft seien genannt:

3.1.3.7.1.3.1 Wasserstoff

Erzeugung von Wasserstoff durch Elektrolyse: Er kann direkt für Brennstoffzellen oder zur Verwendung in Verbrennungsmotoren herangezogen werden. Der Vorteil der Wasserstoffverbrennung ist, dass als Verbrennungsprodukt Wasser entsteht und sie somit auf jeden Fall klimaneutral ist. Zudem verfügt Wasserstoff über eine sehr hohe Energiedichte²⁷⁷. Ein weiterer Vorteil istes darüberhinaus, dass Wasserstoff mit CO₂ versetzt werden kann. Dadurch entsteht Methan, das in die bestehenden Gasversorgungssysteme eingeleitet werden kann. Leider hat der Elektrolyseprozess keine besonders hohen Wirkungsgrade. Aber dieser Ansatz lässt sehr große Speicherkapazitäten erwarten, wenn er einmal einsatzreif ist. Auch ist dieser Elektrolyseprozess gegenwärtig noch so teuer, dass er nicht konkurrenzfähig ist. Allerdings gilt auch hier, dass weitere Forschungen und eine Produktion im Industriemaßstab über Skaleneffekte die Kosten sehr stark senken können, wie es ja in den vergangenen Jahren auch bei der Photovoltaik geschehen ist. Heute (2018) kann man feststellen, dass eine photovoltaikgestützte Stromerzeugung vollkommen konkurrenzfähig ist.

3.1.3.7.1.3.2 Synthetische Kraftstoffe

Auch die bereits im Zweiten Weltkrieg genutzte FT-Synthese („Fischer-Tropsch-Synthese,“) zur Kohleverflüssigung²⁷⁸ lässt sich zur Herstellung von flüssigem Brennstoff aus Methan nutzen, das aus Wasserstoff und CO₂ gewonnen wird.

Eine jüngst von der Unternehmensberatung PwC („PricewaterhouseCoopers“) veröffentlichte Studie hat aufgezeigt, dass die Produktion von synthetischen Kraftstoffen beim gegenwärtigen Stand der Technik wegen des oben beschriebenen Elektrolyseprozesses noch zu teuer ist.

²⁷⁷ Mit der Energiedichte wird gesagt, wie viel Energie mit einer Volumeneinheit, beispielsweise Liter oder m³, zur Verfügung gestellt wird.

²⁷⁸ Quelle: Das Fischer-Tropsch-Verfahren wird ausführlich beschrieben in <https://de.wikipedia.org/wiki/Fischer-Tropsch-Synthese>.

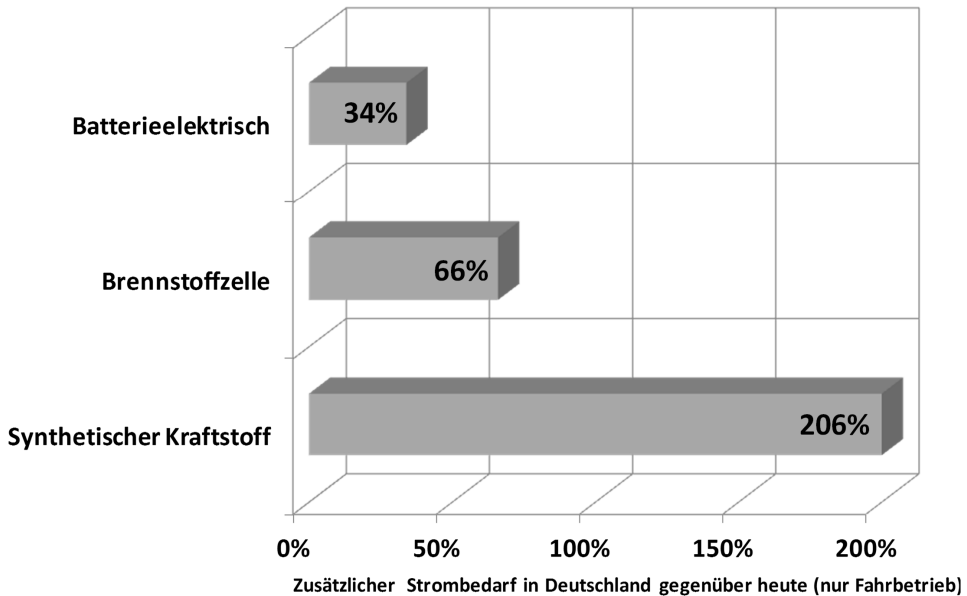


Abb. 47: Zusätzlicher Strombedarf in Deutschland bei Umstellung aller dort gemeldeten Fahrzeuge auf verschiedene CO₂-neutrale Antriebe²⁷⁹.

Abb. 47 zeigt den zusätzlichen Strombedarf, der erforderlich wäre, wenn alle deutschen Kraftfahrzeuge auf die jeweilige Antriebstechnik dieser Abbildung umgestellt würden. Die synthetischen Brennstoffe weisen hier die mit Abstand schlechteste Position aus. Gegenüber batteriegestützten Antrieben mit zusätzlich 34 % weisen die synthetischen Brennstoffe einen zusätzlichen Strombedarf von 206 % gegenüber dem heutigen Stand aus. Das entspricht in etwa dem Produktionsvolumen von zusätzlichen 110 Atomkraftwerken mittlerer Größe.

Das heißt in anderen Worten, dass der Produktionsprozess für synthetische Kraftstoffe in Hinblick auf Wirkungsgrad und Kosten noch deutlich verbessert werden muss, um wirtschaftlich vertretbar zu sein. Hier ist noch erhebliche Forschungs- und Entwicklungsarbeit erforderlich. Es gibt an dieser Stelle nach Einschätzung vieler Fachleute auch noch beachtliche Verbesserungspotenziale.

Erste Pilotanlagen befinden sich in der Planung oder bereits in der Umsetzung. So plant Audi die Einrichtung einer Anlage mit einer Kapazität von 400.000 Litern/Jahr im Schweizer Kanton Aargau. Deren Produktion soll bereits 2018 beginnen. Eine wesentlich größere Anlage mit einer Kapazität von 10 Mio. Litern/Jahr befindet sich in Norwegen in der Planung. Deren Inbetriebnahme ist für 2020 geplant.

²⁷⁹ Quelle: Studie der PwC „From CO₂ neutral fuels to emission free driving: Alternative fuels and Powertrains and their impact on the automotive transformation“, 2017; Seite 8; <https://www.pwc.de/de/automobilindustrie/alternative-fuels-powertrains-v-2.pdf>

Beide Anlagen werden mit deutschem Know-how erstellt²⁸⁰. Dieser Aspekt bietet interessante Möglichkeiten für Deutschland, da es die Chance hätte, mit engagierter und konzentrierter Forschungsarbeit eine marktstrategisch wichtige Technologieführerschaft zu erzielen.

Bei der gegenwärtigen Fokussierung auf die batteriegestützte Elektromobilität deutet alles darauf hin, dass die deutsche Automobilindustrie sich dabei in eine gefährliche Abhängigkeit von asiatischen und US-Lieferanten begibt. Es sieht nicht so aus, dass Deutschland hier über Potenziale für eine Technologieführerschaft verfügt.

Grundsätzlich sind synthetische Brennstoffe für die Energiewende sehr interessant, da damit herkömmliche Verbrennungsmotoren zum Beispiel in Kraftfahrzeugen und Flugzeugen klimaneutral betrieben und vorhandene Infrastrukturen genutzt werden könnten.

3.1.3.7.1.3.3 Druckluft

Hier geht es um die Erzeugung von Druckluft über elektrisch angetriebene Kompressoren, die in unterirdischen Kavernen eingebracht wird und nach Bedarf abgerufen werden kann um zum Beispiel Stromgeneratoren oder andere Maschinen anzutreiben.

Ein sehr interessanter Ansatz hierzu wurde kürzlich vom Fraunhofer Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik in Bad Hersfeld vorgestellt. Unter dem Namen StEnSEA („Stored Energy in the Sea“) wird ein Verfahren entwickelt, bei dem große Beton-Kugelbehälter in ca. 700 m Meerestiefe verankert werden. Sie sind mit Pumpen und Turbinen ausgestattet. Zunächst sind sie mit Wasser gefüllt. Mit Druckluft, die mit Überschussstrom zum Beispiel aus Windkraftanlagen erzeugt wird, wird das Wasser hinausgepumpt. Wird Strom benötigt, strömt Wasser in die leeren Kugelbehälter hinein und treibt eine Turbine zur Stromerzeugung an. Ein Behälter mit ca. 30 m Durchmesser kann so maximal 20 MWh speichern. Bewährt sich dieses Verfahren, ist vorgesehen, ganze Batterien von derartigen Kugelbehältern auf dem Meeresgrund in der Nähe von Windparks zu installieren. Gegen Ende 2016 wurden erste Systemtests mit einem Modell-Kugelbehälter erfolgreich im Bodensee durchgeführt²⁸¹. Es kann damit gerechnet werden, dass dieser technische Ansatz in vier bis fünf Jahren einsatzreif sein wird. Er wird insbesondere für Offshore-Windkraftanlagen hochinteressant sein, da er es erlaubt, überschüssige Energie gleich vor Ort zu speichern.

3.1.3.7.1.4 Intelligente Verteilersysteme

Über sogenannte intelligente Stromzähler lässt sich der Stromverbrauch so steuern, dass er in gewissem Umfang an die volatile Stromerzeugung angepasst werden kann. Zum Beispiel könnte ein solcher Stromzähler eine Waschmaschine in einem Privat-

²⁸⁰ Quelle: „Manager-Magazin-Online“ vom 8.11.2017; <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/audi-startet-wunderdiesel-produktion-a-1176954.html>

²⁸¹ Eine genauere Beschreibung des „StEnSEA“-Projektes ist zu finden unter:<http://www.energiesystemtechnik.iwes.fraunhofer.de/de/projekte/suche/laufende/stensea-storing-energy-at-sea.html>

haushalt dann in Gang setzen, wenn das entsprechende Stromangebot da ist. Genauso können Pumpenanlagen für Heizungen oder die Erzeugung von Prozesswärme in Industriebetrieben gesteuert werden. Es gibt da sehr viele Möglichkeiten. Voraussetzung hierfür ist jedoch die Installation von intelligenten Zählern, die auch über Informationen des jeweiligen Stromangebotes verfügen. Deren Einsatz wird schon seit mehreren Jahren ernsthaft erörtert und gefordert. Eine Reihe von Energieversorgern bietet bereits solche Systeme an. Voraussetzung für deren Einsatz sind allerdings entsprechende Standards. Die Politik hat es bis jetzt bisher nicht vermocht, solche verbindlich festzulegen. Auch dadurch wird ein umfassender Einsatz intelligenter Stromzähler gegenwärtig noch immer verzögert.

3.1.3.7.1.5 KWK („Kraft-Wärme-Kopplungs“-)Systeme

Wie schon auf Seite 150 beschrieben, erzeugen KWK-Systeme Strom und Wärme vor Ort und können untereinander so vernetzt werden, dass sie, intelligent gesteuert, eine Reihe von fossilen Kraftwerken ersetzen können. Es gibt in Deutschland bereits einen Anbieter, die Firma Lichtblick in Hamburg²⁸², die ihre KWK-Anlagen so anbietet. Da die Wärme aus KWK-Anlagen leicht gespeichert werden kann, könnte hier Strom bedarfsgerecht, nahezu grundlastfähig, erzeugt werden und zudem ließen sich, wie bereits oben geschildert, in Deutschland zweistellige Prozentwerte im Primärenergiebedarf einsparen. Es ist ein großes Versäumnis der deutschen Energiepolitik, dass KWK-Anlagen nicht so gefördert werden wie Photovoltaik und Windenergie. Höhere Einspeisungsvergütungen würden wesentlich mehr Investitionen in KWK-Anlagen generieren als bisher.

3.1.3.7.1.6 Einsatz von Atomstrom als Brückentechnologie

Die schnelle Abschaltung von acht Atomkraftwerken nach dem Fukushima-Unfall 2011 war sehr überhastet und zwingt jetzt die Energieversorger dazu, die mit Braunkohle betriebenen fossilen Kraftwerke mit den entsprechenden CO₂-Emissionen weiter zu betreiben. Es wäre sehr viel sinnvoller gewesen, im Rahmen eines ganzheitlichen Masterplans den Abschaltungsprozess der Atomkraftwerke so zu gestalten, dass sie eine Brückenfunktion zur Glättung der volatilen regenerativen Energieerzeugung hätten übernehmen können, da sie kein CO₂ emittieren. Dafür sprach auch der Tatbestand, dass der Großteil der Atomkraftwerke bereits abgeschrieben war. Bei den in Deutschland existierenden sehr hohen Sicherheitsstandards wäre es völlig unerheblich gewesen, diese einige Jahre länger zu betreiben, zumal sich an der Endlagerungsproblematik durch eine etwas längere Laufzeit überhaupt nichts geändert hätte. Das Problem ist hier, die Endlagerung technisch zu beherrschen. Die zu lagernde Menge radioaktiven Materials spielt dabei eine untergeordnete Rolle.

²⁸² Quelle: <https://www.lichtblick.de>

3.1.3.7.2 Die Strompreisgestaltung

Der Strompreis in Ct./kWh hat sich in den vergangenen Jahren in Deutschland so dramatisch erhöht, dass Deutschland gegenwärtig im europäischen Vergleich die höchsten Strompreise ausweist, wie sie in Abb. 48 gezeigt werden.

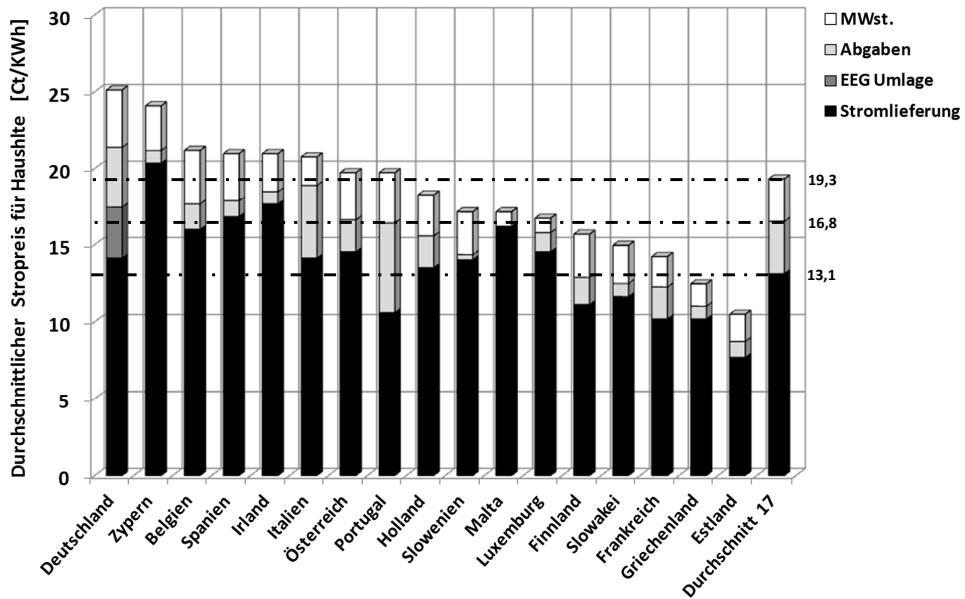


Abb. 48: Vergleich der Strompreise für Privathaushalte 2011 in den 17 Euro-Staaten ²⁸³
(Horizontale Linien zeigen die EU-Durchschnittswerte)

Für diese Entwicklung sind vor allem die folgenden zwei Preisbestandteile verantwortlich wie in Abb. 49 gezeigt:

- Die erweiterte „EEG-Umlage“, die 2018 mit 6,792 Ct./kWh. ca. 21 % des Strompreises ausmacht, und
- staatliche Umlagen in Form von diversen Steuern, die sich gegenwärtig auf 55 % des Strompreises addieren.

²⁸³ Quelle: Wikipedia „Strompreis“; <https://de.wikipedia.org/wiki/Strompreis>

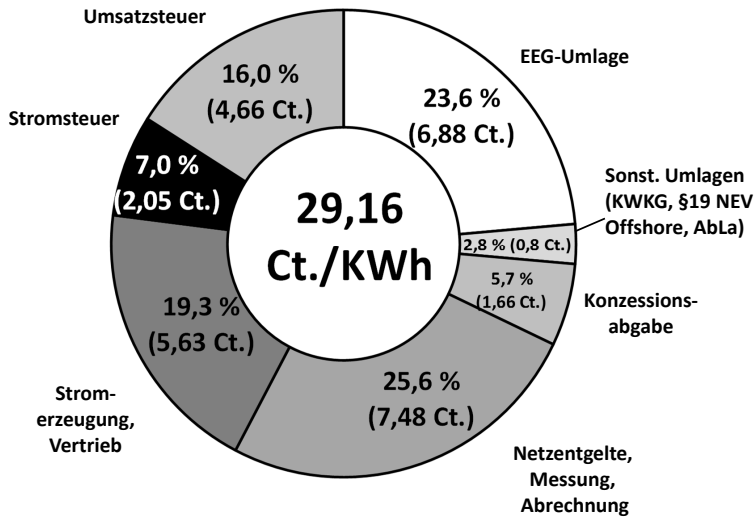


Abb. 49: Struktur des durchschnittlichen Strompreises für deutsche Haushalte 2017²⁸⁴

(Unter Annahme eines durchschnittlichen jährlichen Stromverbrauches von 3.500 kWh)

Erläuterungen: „KWKG“ = Kraft-Wärme-Koppelungsgesetz; „NEV“ = Netzentgeltverordnung; „AbLa“ = Verordnung zu abschaltbaren Lasten

Die starke Steigerung der EEG-Umlage ist zurückzuführen

- auf die unzulängliche Umsetzungsplanung des gesamten Energiewendeprozesses, wie sie in diesem Kapitel eingehend behandelt wird, und
- auf umfangreiche Rabatte für Industrieunternehmen, die noch gerechtfertigt sind, wenn es sich um Unternehmen handelt, die im internationalen Wettbewerb stehen und die ansonsten gezwungen wären, ihre Fertigung ins billigere Ausland zu verlagern. Leider sind diese Rabatte bislang jedoch so großzügig vergeben worden, dass 2016 über 2.000 Betriebe in Deutschland davon profitieren²⁸⁵, auch viele, die nicht im internationalen Wettbewerb stehen. Das Problem hierbei ist, dass die EEG-Umlage für Privathaushalte umso höher wird, je mehr Industriebetriebe davon befreit werden.

Bei dieser Umlagelast ist zudem die Frage zu stellen, ob in dieser gegenwärtig sehr kritischen Transformationsphase die anderen staatlichen Abgaben aus Abb. 49 zeitlich begrenzt etwas reduziert werden können. Wenn man betrachtet, an wie vielen Stellen in unserer Wirtschaft zum Beispiel reduzierte Mehrwertsteuersätze gelten, ist kaum zu verstehen, dass solche bei diesem politisch und strategisch so wichtigen Handlungsfeld nicht zur Anwendung kommen.

Man könnte an dieser Stelle auch die „Stromsteuer“ infrage stellen, die eigentlich eingeführt worden ist, um die Rentenkassen zu entlasten. Allerdings kann man sich

²⁸⁴ Quelle: „Strompreis“, <https://1-stromvergleich.com/strom-report/strompreis#strompreis-2017>

²⁸⁵ Quelle: *Süddeutsche Zeitung Online* vom 12. Februar 2014. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/eeg-umlage-diese-firmen-profitieren-vom-oekostrom-rabatt-1.1886240>

der Logik dieser Stromsteuer nicht ganz verschließen, da wir in der gesamten deutschen Industrie einen zunehmenden Automatisierungsprozess erleben, der Arbeitsplätze durch Maschinen ersetzt. Langfristig wird es kaum zu vermeiden sein, dass – auch vor dem Hintergrund der sehr ernstesten demographischen Probleme in Deutschland wie sie in Abb. 56 auf Seite 200 gezeigt werden – Maschinenarbeit zur Finanzierung der Rentenkassen herangezogen wird.

3.1.3.7.3 Politische und gesellschaftliche Widerstände

Obwohl in Deutschland ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Notwendigkeit der Energiewende besteht und auch die Erkenntnis weit verbreitet ist, dass ein so tiefgreifendes und umfangreiches Vorhaben nicht zum Nulltarif, das heißt ohne „Schlachtung einiger heiliger Kühe“, umgesetzt werden kann, hat die Energiewende immer wieder mit beachtlichen Widerständen aus Politik und Gesellschaft zu kämpfen. Als Beispiele seien genannt:

- Die baden-württembergische Landesregierung hat unter ihrem früheren Ministerpräsidenten Erwin Teufel (1991–2005) die Installation von Windenergieanlagen systematisch mit dem Argument behindert, sie wünsche keine „Verspargelung der Landschaft“²⁸⁶.
- Die bayerische Staatsregierung hat mit dem seinerzeitigen Ministerpräsidenten Horst Seehofer die Möglichkeiten, Windkraftanlagen zu installieren, sehr weit eingeschränkt, indem die Abstandsmaße zu den nächstgelegenen Siedlungen entgegen den Bundesstandards deutlich erhöht worden sind. Gleichmaßen hat sie gegen den Bau von Starkstromleitungen zum Transport der in Norddeutschland produzierten überschüssigen regenerativen Energie in die süddeutschen Industriezentren so viel Widerstand geleistet, dass sich deren Fertigstellung durch zusätzlich angesetzte Anhörungsverfahren signifikant verspätet hat. Weiterhin werden die Leitungen gegenüber der ursprünglichen Planung auch noch deutlich teurer, da beachtliche Teile davon in Bayern unterirdisch verlegt werden müssen.
- In ganz Deutschland sind Initiativen gegen Windkraftanlagen aus den verschiedensten Gründen aktiv (wie zum Beispiel Vogelschutz, Lärmschutz und dergleichen mehr).
- Im September 2016 ist ein Gerichtsurteil aus Sigmaringen in Baden-Württemberg bekannt geworden, demzufolge der Besitzer einer bereits 2009 installierten Photovoltaikanlage auf einem in der Nachkriegszeit gebauten Haus diese wieder abmontieren musste, da das Haus in der Nähe einer im 13. Jahrhundert errichteten Kirche steht, die unter Denkmalschutz steht. Nach der Logik dieses Urteils hätte eigentlich das ganze Haus abgerissen werden müssen²⁸⁷.

Derartige Ereignisse lassen sich in der bundesdeutschen Wirklichkeit reihenweise beobachten. Das Schizophrene daran ist, dass sie in den meisten Fällen von Initiativen

²⁸⁶ Quelle zum Beispiel *Badische Zeitung Online* vom 7. März 2013; <http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/windenergie-warum-steht-baden-wuerttemberg-so-schlecht-da--69823950.html>

²⁸⁷ Quelle: *Schwäbische Zeitung* vom 20. September 2016

getragen werden, die auch dem Umweltschutz und damit der Energiewende uneingeschränkt positiv gegenüberstehen. Das gilt auch für den bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer, der in früherer Zeit die Energiewende kompromisslos befürwortet hat. Sind aber die Auswirkungen im eigenen Umfeld abzusehen, gilt offensichtlich das Sankt-Florians-Prinzip und es werden mitunter maximal kontraproduktive Positionen eingenommen.

Daher ist es unabdinglich, dass jedes Mitglied unserer Gesellschaft versteht, dass ein so weitreichendes und umfassendes Vorhaben wie die Energiewende nur gelingen kann, wenn akzeptiert wird, dass dafür auch Nachteile in Kauf genommen werden müssen. Dabei lassen sich in den meisten Fällen natürlich immer wieder für alle Seiten akzeptable Kompromisse finden, wie es im pluralistisch geprägten praktischen politischen Geschehen einer Demokratie die Norm ist. Auf gar keinen Fall ist es aber hinnehmbar, dass von allen Seiten mit allen Mitteln kompromisslos kontroverse Extrempositionen eingenommen werden.

3.1.4 Zusammenfassung

Die Energiewende ist gegenwärtig eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Projekte in Deutschland. Weltweit hat Deutschland hier eine Schrittmacherfunktion übernommen, da es sich im internationalen Vergleich einem der radikalsten Energie-wendeprozesse verschrieben hat. Er muss bewältigt werden, ohne die Wettbewerbsstärke der heimischen Wirtschaft zu gefährden, und ohne große Schäden für die Gesellschaft. Gerade deswegen ist der gesamte Prozess so komplex.

Diese Komplexität ist ganz offensichtlich bisher von der Politik in ihrem ganzen Ausmaß nicht erkannt worden. Der Transformationsprozess ist schlecht bis gar nicht koordiniert und wird viel zu oft zufallsgesteuert vollzogen. Er befindet sich gegenwärtig in einem derart kritischen Zustand, dass er zunehmend mit Akzeptanzproblemen in Wirtschaft und Gesellschaft konfrontiert wird, wenn er nicht baldmöglichst auf eine bessere planerische Basis gestellt wird. Claudia Kempfert, Professorin und Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr und Umwelt am DIW („Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung“), bezeichnete den gegenwärtigen Stand des deutschen Energie-wendeprozesses kürzlich in einem Interview sehr treffend als „*vermurkst*“²⁸⁸.

Sehr aufschlussreich ist hier auch ein zu Beginn des Jahres 2017 fertiggestellte Untersuchung des Bundesrechnungshofes über die Handhabung der Energiewende im Bundeswirtschaftsministerium. Es wurden gravierende Mängel festgestellt, die beispielhaft an folgenden Problemen festgemacht werden²⁸⁹:

- Es wurden für die Koordinierung der Energiewende 2013 ca. 131 zusätzliche Stellen eingerichtet. Es ist jedoch nicht nachzuvollziehen, welche Mehrleistung die gebracht haben.

²⁸⁸ Quelle: *Schwäbische Zeitung* vom 15.10.2016, Seite 8.

²⁸⁹ Quelle: *FAZ-Online* vom 12.1.2017; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/energiepolitik/ruege-fuer-sigmar-gabriel-14621838.html>

- Weder hausintern noch in der Regierung oder mit den Bundesländern finden ausreichend koordinierte Absprachen zur Energiewende statt.
- Es ist nicht nachzuvollziehen, wie die jährlich fast 3 Mrd. € Fördermittel zielführend eingesetzt werden.
- Es fehlt ein Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende.
- Der Zielkonflikt zwischen Umweltverträglichkeit und Bezahlbarkeit scheint im Wirtschaftsministerium noch nicht erkannt worden zu sein.

Auch das ist ein weiterer Beleg für die schon weiter oben auf Seite 106 beklagte mangelnde Planungskompetenz der öffentlichen Hand.

Es scheint auch, dass die deutsche Politik sich über die weltweite Bedeutung dieser Energiewende nicht im Klaren ist. Wie schon erwähnt, hat sie eine außerordentlich hohe strategische Bedeutung für die Erreichung der weltweiten Klimaziele.

3.1.5 Handlungsempfehlungen für eine Verbesserung des deutschen Energiewendeprozesses

3.1.5.1 Einleitung

In den vorstehenden Ausführungen ist gezeigt worden, dass sich in dem nunmehr 20-jährigen deutschen Energiewendeprozess Fehlentwicklungen eingestellt haben, die das Potenzial in sich haben, den ganzen Prozess noch zu einem Fehlschlag werden zu lassen. Damit würde auch die gesellschaftliche Akzeptanz völlig verloren gehen. Das darf wegen dessen hoher strategischer Bedeutung auf gar keinen Fall passieren. Man darf eigentlich nur darüber nachdenken, wie man den deutschen Energiewendeprozess in ein ruhigeres und effizienteres Fahrwasser bringen kann. Und da gibt es durchaus vielversprechende Ansätze, die nun im Einzelnen genannt werden.

3.1.5.2 Handlungsempfehlungen

3.1.5.2.1 Erstellung eines umfassenden Masterplans

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Es ist ja keineswegs so, dass es keine Überlegungen zu einem Masterplan gäbe. In Abb. 50 wird ein Beispiel gegeben, das 2015 von Peter Birkner, dem Technikvorstand des Frankfurter Energieversorgers Mainova AG, vorgestellt worden ist. Hier werden die notwendigen Schritte für eine geordnete Gestaltung des Energiewendeprozesses bis 2050 gezeigt. Natürlich ist dieser Plan sehr grob. Ein verbindlicher Masterplan müsste deutlich detaillierter sein und vor allem müsste er ausreichende Zeiträume für die Übergangsphasen einhalten, was hier nicht der Fall ist. So wissen wir zum Beispiel seit 2016, dass der Bau von Übertragungsstromleitungen von Nord- nach Süddeutschland mehr als 10 Jahre in Anspruch nehmen wird und dass die Entwicklung

neuer Speichertechnologien, wie weiter oben beschrieben, bis zur Einsatzreife noch länger dauern kann.

Der jetzt absehbare Energiewendeprozess wird sich mindestens bis zum Jahr 2050 erstrecken, wahrscheinlich sogar noch weiter in die Zukunft reichen. In anderen Worten: Man hat nach nunmehr 20 Jahren erst ca. 40 % Prozent des Projektzeitraums hinter sich gebracht. Zudem wird der Prozess mit fortschreitender Zeit stetig komplexer werden. Um die Kosten nicht ins Uferlose steigen zu lassen, wird es deshalb immer wichtiger, die einzelnen Elemente der Energiewende optimal aufeinander abzustimmen. Es ist zum Beispiel kaum zu erwarten, dass von der Gesellschaft noch weitere signifikante Energiekostensteigerungen akzeptiert werden.

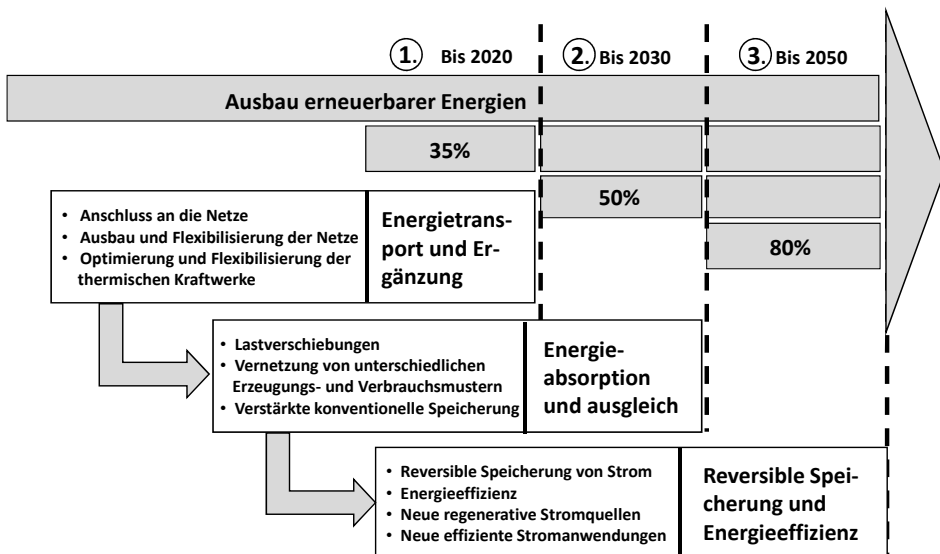


Abb. 50: Vorschlag einer Grobplanung der Entwicklungsschritte der Energiewende²⁹⁰

3.1.5.2.2 Enge Koordination von Stromerzeugung, Verteilung und Speicherung

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Bislang ist die regenerative Stromerzeugung mit absoluter Priorität auch unter total überzogenen finanziellen Anreizen gefördert worden. Mit dem bereits zitierten Anteil der regenerativen Energie an der Gesamtstromerzeugung in Höhe von ca. 39 % (2017) ist bislang ein sehr beeindruckendes Ergebnis erzielt worden. Die Kehrseite der Medaille ist, dass dieser Strom in großen Teilen nicht mehr den Verbrauchern zugeführt werden kann, weil die entsprechenden Litungskapazitäten fehlen (siehe Seite 156) und ein Anteil von gegenwärtig (2018) 6,88 Ct./kWh (= ca. 24 %; siehe Abb. 49)

²⁹⁰ Quelle: Entnommen aus: P. Birkner: „Die effektive und effiziente Umsetzung der Energiewende“, in „Energiewirtschaftliche Tagesfragen“ 1/2 2015; S. 16

zur Finanzierung der Energiewende aufgebracht werden muss. So werden zum Beispiel für Photovoltaik- und Windenergieanlagen, die vor 2013 erstellt worden sind, Erzeugerpreise vergütet, die deutlich über den Strom-Abnehmerpreisen für Verbraucher liegen.

Die Verteilungsprobleme sind größtenteils auf fehlende Speicherkapazitäten und Stromleitungen zurückzuführen. Da zu Beginn der Energiewende kein umfassender Masterplan erstellt worden ist, sind diese Probleme nicht rechtzeitig erkannt worden. Unter diesen Bedingungen wäre es durchaus sinnvoll,

- die Erstellung weiterer Photovoltaik- und Windenergie-Anlagen zeitlich begrenzt zurückzufahren. Im Mai 2016 ging eine Meldung durch die Presse, nach der ein weiterer Ausbau von Windkraftanlagen in Norddeutschland bis auf Weiteres begrenzt werden soll, da der erzeugte Strom nicht mehr weitertransportiert werden kann²⁹¹.
- der Entwicklung, Inbetriebnahme und Industrialisierung von Speichertechnologien höchste Prioritäten einzuräumen und deren Einführung beschleunigt zu verfolgen.
- den Bau von Starkstromleitungen von Norddeutschland nach Süddeutschland mit oberster Priorität voranzutreiben und gegebenenfalls gesellschaftliche Widerstände durch Sondergesetze zu entschärfen. (Es ist auch mir klar, dass dieser Vorschlag sehr problematisch ist. Aber ich halte es hier für nicht verantwortbar, das breite Spektrum von gesellschaftlichen Widerstandsmöglichkeiten uneingeschränkt zur Wirkung kommen zu lassen.)

Diese Aussagen formuliere ich auch vor dem Hintergrund, dass es in der bundesrepublikanischen Gesellschaft zunehmend schick wird, mit maximalem Widerstand gegen alles, was geplant wird, anzutreten (der „Wutbürger“ lässt grüßen). Setzt sich dieser Trend fort, werden wir in Deutschland eines Tages einen Zustand erreichen, in dem gar nichts mehr umgesetzt werden kann. Auch bei diesen Protesten haben wir es sehr oft mit dem Problem zu tun, dass Partikularinteressen mit höchstmöglichem Aufwand vertreten werden, ohne dass überhaupt ein Blick auf das Ganze geworfen würde.

3.1.5.2.3 Intensive Förderung von Energiespeicherungs- und Energieeinsparungsmaßnahmen

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Wie oben ausgeführt, würde eine breitbandige Förderung der KWK Primärenergieeinsparungen in einem zweistelligen Prozentbereich generieren. Dafür müssten gar nicht einmal bedeutende Investitionsmittel zur Verfügung gestellt werden.

Natürlich kann man einwenden, dass KWK-Anlagen in der Regel mit fossilen Brennstoffen betrieben werden und damit eine Dekarbonisierung verzögert wird. Aber eine zügige Installation von KWK-Anlagen wird ein großes Einsparpotenzial an

²⁹¹ Quelle zum Beispiel *Zeit-Online* vom 11.5.2016; <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-05/erneuerbare-energien-windkraft-foerderung-kuerzung>

fossilen Brennstoffen aktivieren und zudem bestünde die Perspektive, dass diese Anlagen später auch mit synthetischen Brennstoffen klimaneutral betrieben werden könnten.

Es würde dabei völlig ausreichen, die entsprechenden Einspeisungsvergütungen auf das Niveau der Photovoltaik- und Windenergievergütungen zu heben. Das würde hochinteressante Amortisationszeiten erlauben. Gegenwärtig werden im Schnitt ca. 3–5 Ct./kWh vergütet²⁹². Dieser Wert ist so gering, dass damit keine attraktiven Renditen erzielt werden können. Das ist in meinen Augen das entscheidende Hindernis für umfangreichere Investitionen in KWK-Anlagen.

Dabei geht es nicht nur um KWK-Anlagen in privaten Haushalten. So hat zum Beispiel die Stadt Schwäbisch Hall in Baden-Württemberg schon seit den 1980er Jahren KWK-Anlagen in ihrem Stadtgebiet installiert. Da wurden beispielsweise Schiffsdieselmotoren zentral in einem Stadtteil installiert, die eine ausreichende Menge an Strom zu interessanten Kosten produzieren und gleichzeitig das betreffende Stadtgebiet mit Fernwärme versorgen konnten.

3.1.5.2.4 Entwicklung weiterer klimaneutraler Mobilitätskonzepte

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Gegenwärtig scheinen bei der Mobilität alle Augen auf den batteriegetriebenen Antrieb von Fahrzeugen gerichtet zu sein. Das ist ziemlich problematisch, da noch nicht absehbar ist, ob batteriebetriebene Fahrzeugantriebe jemals das Leistungsniveau von herkömmlichen Verbrennungsmotoren erzielen werden:

- Lange Ladezeiten,
- geringe Reichweiten und
- hohe Kosten und Gewichte der Batterien

setzen hier Grenzen, die nur langfristig zu überwinden sind. Wie schon oben beschrieben, gibt es sehr interessante Alternativen zum batteriegestützten Betrieb, deren Funktionsfähigkeit zwar nachgewiesen ist, die sich aber alle noch im Forschungs- und Entwicklungsstadium befinden. Vor ihrer Einführung bedürfen sie noch weiterer Entwicklungsarbeiten.

Da sind zum Beispiel zu nennen:

- Brennstoffzellen
- Gasantriebe mit Methan, das aus Wasserstoff und CO₂ gewonnen wird
- synthetische Brennstoffe, die über das Fischer-Tropsch-Verfahren aus Methan gewonnen werden, wie schon auf Seite 162 beschrieben.

Alle diese Varianten gehen von Wasserstoff aus, der über eine Elektrolyse aus regenerativ erzeugtem Strom gewonnen werden kann. Somit sind alle drei Varianten völlig

²⁹² Werden keine Verträge mit einem Stromversorger ausgehandelt, werden die Preise der Leipziger Strombörse gezahlt. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit Stromversorgern verhandelte Vergütungen ebenfalls in dieser Größenordnung liegen werden. Quelle: CO₂ Online; <http://www.co2online.de/modernisieren-und-bauen/blockheizkraftwerk-kraft-waerme-kopplung/kwk-gesetz/>

klimateutral. Methan und klimaneutrale synthetische Brennstoffe haben weiterhin den Vorteil, dass sie in den bestehenden Infrastrukturen verwendet werden können – sowohl bei den Versorgungseinrichtungen, wie zum Beispiel Gas-Pipelines und Tankstellen, als auch in vorhandenen Motoren. Höhere Investitionen in diese drei Möglichkeiten würden wahrscheinlich zu zukunftsträglicheren Lösungen führen als eine totale Umstellung des gesamten Verkehrs auf eine batteriegestützte Mobilität. Allerdings schwebt hier noch das Damoklesschwert im Raum, dass synthetische Kraftstoffe zurzeit noch viel zu teuer für eine praktische Anwendung sind, wie in Abb. 47 auf Seite 163 gezeigt wird.

Würde die deutsche Politik diesen Ball aufgreifen, hätte sie auch die Möglichkeit, der deutschen Industrie Alleinstellungsmerkmale für eine verstärkte Wettbewerbsfähigkeit zu verschaffen. Darüber hinaus bestehen Zweifel, ob die Rohstoffvorkommen der Erde für eine komplett batteriegetriebene Elektromobilität der Weltfahrzeugflotte ausreichen. Die US-Geologiebehörde berechnete zwar, dass die Lithiumvorkommen der Welt ausreichend seien. Bei anderen Rohstoffen wie Kobalt, Nickel oder Mangan ist das aber noch nicht sicher. Bei Brennstoffzellen sind Engpässe beim Platin absehbar.²⁹³

3.2 Gesundheitssystem

Das deutsche Gesundheitssystem ist ein echtes wirtschaftliches Schwergewicht. Wie in Tab. 11 zu sehen ist, liegt es 2014 mit seinem Jahresumsatz von 328 Mrd. € an zweiter Stelle hinter der größten deutschen Industriebranche, dem Kraftfahrzeugbau.

| Branche | Umsatz 2014 [Mrd. €] | Anteil am BIP [%] |
|------------------|----------------------|-------------------|
| Kraftfahrzeugbau | 370,98 | 12,4 |
| Gesundheitswesen | 328 | 11,2 |
| Maschinenbau | 230,7 | 7,7 |

Tab. 11: Kennzahlen des deutschen Gesundheitsbereiches im Vergleich zu den beiden anderen größten Industriebranchen²⁹⁴

Seine Besonderheit ist, dass es wegen seiner gesellschaftspolitischen Bedeutung nicht vollkommen den Regeln des freien Marktes unterworfen werden kann und infolgedessen übermäßig stark politisiert und geregelt ist. Es gibt im Bundeskabinett stets ein Gesundheitsministerium. Keine andere Branche in Deutschland genießt ein vergleichbares Privileg. Die damit verbundene Regulierungsdichte bietet enorme Freiräume für Ineffizienzen, Manipulations- und Betrugsmöglichkeiten und damit für eine mitunter atemberaubende Geldverschwendung.

²⁹³ Quelle: „Manager-Magazin-Online“ vom 12.10.2016; <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/elektroautos-wie-wuerde-ein-verbrenner-verbot-funktionieren-a-11116158-11.html>

²⁹⁴ Quelle Statistisches Bundesamt von 8.3.2016

Um hier jedoch keinen falschen Eindruck aufkommen zu lassen, muss auch hervorgehoben werden, dass das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich ein außergewöhnlich hohes Leistungsniveau bietet, in seiner Qualität auch sehr gut aufgestellt ist und in weiten Bereichen von einem beispielhaften Idealismus seiner Beteiligten getragen wird. Das wurde im März 2017 von einer Studie des WIP („Wissenschaftliches Institut der Privaten Krankenversicherungen“) bestätigt, in der die Zugangshürden zur Gesundheitsversorgung in 23 europäischen Ländern untersucht worden sind. Deutschland schnitt hier bei vielen Kriterien – wie freie Arztwahl, Zufriedenheit mit dem Gesundheitssystem, Vereinbarung von Arztterminen, Wartedauer auf eine Operation, Zugang zu innovativen Medikamenten und vieles mehr – ausnahmslos sehr gut ab²⁹⁵. Aber leider schließt das eine das andere nicht aus. Sprechen wir in der Folge über die Ungereimtheiten dieses Systems.

Das Problem besteht darin, marktwirtschaftliche Elemente stärker zur Wirkung kommen zu lassen, ohne den Versorgungsauftrag des Staates zu gefährden. Es gibt Überlegungen, die es durchaus möglich erscheinen lassen, mehr Wettbewerb zu wagen und damit die Gesundheitskosten in Deutschland ohne Qualitätsverluste deutlich zu senken.

3.2.1 Strukturelle Besonderheiten

3.2.1.1 Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess

Ein grundsätzliches strukturelles Problem des deutschen Gesundheitssystems ist, dass in wichtigen Teilbereichen das Wirken von Wettbewerbsmechanismen stark eingeschränkt ist. Dafür ist in erster Linie das versicherungsbasierte Bezahlssystem verantwortlich, dessen problematische Auswirkungen in Abb. 51 umrissen werden.

Das Grundelement einer freien Marktwirtschaft ist der bipolare, sogenannte „Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess“. Hier trachtet ein Nachfrager stets danach, die Leistung eines Anbieters zu besten Konditionen und zu bester Qualität zu erhalten. Diese Bipolarität generiert Wettbewerb und führt bei Anbietern stets zu Höchstleistungen. Wer die nicht bringt, muss scheitern (siehe auch Seite 9).

²⁹⁵ Quelle: Finkenstädt, Verena: „Zugangshürden in der Gesundheitsversorgung“, 2017. In dieser Studie wurden lediglich Zugangshürden zum Gesundheitssystem untersucht, bei denen Deutschland sehr gut abgeschnitten hat. Die fachliche Qualität des Gesundheitswesens wurde hier allerdings nicht betrachtet.

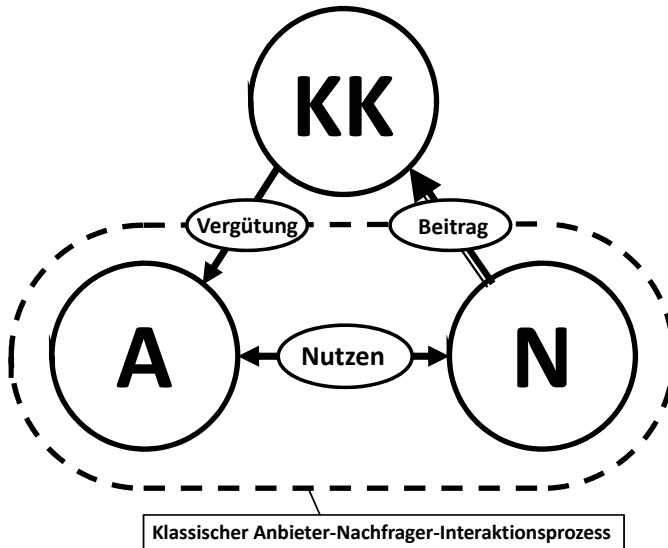


Abb. 51: Der klassische Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess in freien Märkten und im Gesundheitswesen

Erläuterungen: A = Anbieter/Arzt; N = Nachfrager/Patient; KK = Krankenkasse

Im Gesundheitswesen haben wir es mit einem „tripolaren System“ zu tun mit folgenden Merkmalen:

- Ein Patient zahlt ständig einen festen Versicherungsbeitrag an seine Krankenkasse.
- Er ruft bei einem Anbieter²⁹⁶ eine Leistung ab und interessiert sich wenig für deren Kosten, die anschließend ja von der Krankenkasse bezahlt werden.
- Die Krankenkasse bezahlt den abgefragten Dienst. Der Patient hat in der Regel keine Kenntnis von den Einzelheiten dieses Zahlungsverkehrs. Er weiß weder, ob die abgerechnete Leistung tatsächlich so erbracht worden ist, noch weiß er, wie teuer sie war.

Dieses Informationsdefizit verhindert eine echte Kostenkontrolle, da ein Patient durch zu hohe Kosten keinen Nachteil erfährt und da Krankenkassen von Patienten abgerufene Leistungen bezahlen müssen. Das System verlangt, dass von Ärzten verordnete Leistungen uneingeschränkt beglichen werden müssen. Das Regulativ des Wettbewerbs, das beim klassischen Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess zu Höchstleistungen bei besten Konditionen führt, ist hier weitgehend außer Kraft gesetzt.

Zieht man in Betracht, dass von den 328 Mrd. € Gesamtkosten im Jahre 2014 191,8 Mrd. €, (= 58 %) alleine von den gesetzlichen Krankenkassen getragen wurden²⁹⁷, kann man schon erahnen, dass hier eine ganz wesentliche Quelle für die Kos-

²⁹⁶ Anbieter im Gesundheitswesen können zum Beispiel sein: Arzt, Krankenhaus, Apotheke, Pflegedienst, Therapeuten, usw.

²⁹⁷ Quelle: Statistisches Bundesamt

tenprobleme des deutschen Gesundheitssystems liegt. Weitere Teile des Ausgabenblocks liegen

- mit 8,2 % bei privaten Krankenversicherungen und
- mit 13,2 % bei privaten Haushalten und privaten Dienstleistern²⁹⁸.

Auch bei diesen Ausgabenträgern mit zusammen 21,4 % sind die Kontrollmechanismen eines freien Wettbewerbs in weiten Bereichen unwirksam. So summiert sich der Ausgabenbereich mit eingeschränktem Wettbewerb auf ca. 80 % des deutschen Gesundheitssystems.

Interessant ist bei dieser Betrachtungsweise, dass der Sozialismus seinerzeit ebenfalls an der in Abb. 51 gezeigten Tripolarität gescheitert ist. Dort wurden Preise nicht vom Markt, sondern von zentralen Planungsbehörden gemacht.

Diese Wettbewerbsdefizite sind nicht überall im Gesundheitswesen anzutreffen, sondern nur an der Schnittstelle zwischen dem Patienten und einem Gesundheitsanbieter. In anderen Bereichen der gesundheitlichen Wertschöpfungskette, beispielsweise zwischen einem Medizintechnikanbieter und einem Krankenhaus, gelten normalerweise volle Wettbewerbsbedingungen.

3.2.1.2 Gewinne und Einkommen

Hier haben wir es in den einzelnen Gesundheitsbereichen mit sehr unterschiedlichen Situationen zu tun:

Einerseits haben wir Bereiche, in denen bei relativ geringen Löhnen und Einkommen von den Mitarbeitern Höchstleistungen verlangt werden. Beispielhaft sind zu nennen

- Pflegeberufe und Ärzte in Krankenhäusern (abgesehen von Ober- und Chefärzten), sowie Sprechstundenhilfen von Ärzten,
- Apothekenhelfer und
- Pflegekräfte in Altersheimen und Pflegediensten.

Damit ist noch ein weiterer unerwünschter Nebeneffekt verbunden, der volkswirtschaftlich durchaus relevant ist: Wir haben einen erheblichen Abfluss von im Lande ausgebildeten Ärzten und qualifizierten Pflegekräften, wie zum Beispiel von Krankenschwestern, in andere Länder, in denen bessere Konditionen geboten werden. So stammen mittlerweile ca. 30 % aller Krankenhausärzte in der Schweiz aus Deutschland. Es wird berichtet, dass die Schweiz für ihren eigenen Bedarf zu wenig Mediziner ausbilde, da die Einstellung ausländischer Mediziner in einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung billiger ist. Auch gibt es sehr viele niedergelassene deutsche Ärzte dort, die ihre Praxis in Deutschland aufgegeben haben, um unter den deutlich günstigeren Bedingungen in der Schweiz zu arbeiten. Es ist aus deutscher Sicht volkswirtschaftlich unsinnig, die teure Ausbildung der Ärzte hier zu tragen, damit die dann irgendwann nach Abschluss ihrer Ausbildung in großen Zahlen das Land verlassen. Gleiches gilt für hochqualifizierte Pflegekräfte.

²⁹⁸ Diese Zahlen beziehen sich auf den Gesamtumsatz im Gesundheitswesen in Tab. 11 in Höhe von 328 Mrd. €/Jahr

Mittlerweile hat sich in Deutschland eine Situation eingestellt, in der voll ausgebildete Mediziner aus den östlichen EU-Ländern und seit Neuestem auch aus Flüchtlingskreisen angeworben werden müssen, die dann wieder in deren Heimatländern fehlen werden. 2017 hat es zum Beispiel in Polen einen Hungerstreik der Ärzte wegen einer nicht mehr zu bewältigenden Überlastung gegeben²⁹⁹.

Andererseits gibt es Bereiche des Gesundheitswesens, in denen Topgewinne erzielt und auch entsprechend hohe Löhne gezahlt werden. Beispielhaft seien hier die Pharma- und Medizintechnikindustrie genannt (siehe dazu auch Seite 311).

3.2.1.3 Geringe Wettbewerbsintensität

Vorab sei noch einmal betont, dass der Gesundheitsbereich nicht einem kompromisslosen Wettbewerb unterworfen werden darf, da damit der staatliche Versorgungsauftrag nicht zu erfüllen wäre.

Gleichwohl ist ein fehlender Wettbewerbsdruck bei vielen Gesundheitsleistungen zu beklagen, der sich darin äußert,

- dass Krankenkassen mit vielen Anbietern schlecht verhandeln. Zum Beispiel hat eine 2005 in Bayern über den Reha-Bereich durchgeführte Studie aufgedeckt, dass für bestimmte, gleiche Reha-Mittel bei den einzelnen Krankenkassen Preisunterschiede auftraten, die um den Faktor fünf variierten.
- dass in einem erheblichen Umfang unnötige medizinische Leistungen erbracht werden. Es ist allgemein bekannt, dass Deutschland zum Beispiel im europäischen Vergleich die höchste Zahl an Operationen verzeichnet, dass Ärzte ihren Patienten in erheblichem Umfang unnötige Behandlungen verordnen und dass in ärztlichen Abrechnungen Patienten kranker dargestellt werden als sie tatsächlich sind. An dieser letzten Stelle ist 2016 herausgekommen, dass Krankenkassen systematisch Prämien an Ärzte zahlen, wenn sie Krankheitsbilder entsprechend manipulieren, damit die Krankenkassen damit höhere Zahlungen aus dem Gesundheitsfonds erzielen können³⁰⁰.
- dass wir im europäischen Vergleich in Deutschland stets die höchsten Medikamentenpreise haben, wie in Abb. 82 auf Seite 313 gezeigt wird. Die Pharmaindustrie begründet diese hohen Preise mit exorbitant hohen Forschungsaufwendungen. Es ist aber bekannt, dass deren Marketingbudgets in der Regel höher sind als deren Forschungsaufwendungen. Das äußert sich zum Beispiel in
 - ca. 20 000 sogenannten „Pharmaberatern“,³⁰¹ die in Deutschland tätig sind und ihre Medikamente in die Arztpraxen und Apotheken praktisch „hineindrücken“,

299 Quelle: Zum Beispiel: *Spiegel-Online* vom 25.10.2017; <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/job/aerzte-in-polen-mehr-mediziner-treten-in-hungerstreik-a-1174587.html>

300 Quelle: Zum Beispiel: *Süddeutsche Zeitung Online*, Wirtschaft vom 1.10.2016

301 Die Zahlen hierzu schwanken sehr stark, es werden bis zu 40 000 „Pharmareferenten“ oder „Pharmaberater“ genannt. Alle Voraussagen deuten darauf hin, dass sich diese Zahl in den kommenden Jahren deutlich reduzieren wird. Quelle: PM-eReport 2010. http://www.pm-report.de/newsletter/pdf/2010_3/aussendienst.pdf

- exorbitant hohen Werbeaufwendungen (man schaue nur in die Werbung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die zum großen Teil ausschließlich aus Pharmawerbung besteht),
- beachtlichen Aufwendungen für Ärzte und Krankenhäuser dafür, dass sie die Medikamente eines Anbieters verschreiben. Obwohl hier ziemlich sicher der Tatbestand der Korruption erfüllt ist, konnten Ärzte bislang dafür nicht belangt werden. Dazu gehören auch aufwändige „Weiterbildungs“-Veranstaltungen für Ärzte, die mit erheblichem Aufwand betrieben werden. Die „Wirtschaftswoche“ berichtete 2016, dass die Pharmaindustrie hierfür alleine 2015 die gigantische Summe von 573 Mio. € aufgewendet habe³⁰², und
- einer sehr intensiven Lobbyarbeit in allen politischen Bereichen.

Insbesondere im Pharmabereich zeigt sich die negative Seite dieses Systems: Es gibt ganz offensichtlich im gesamten Gesundheitssystem keinen anderen Mitspieler, der diese Strukturdefizite so skrupellos ausnutzt, wie die Pharmaindustrie. Sie erzielte 2016 in Deutschland einen Umsatz von ca. 47 Mrd. €³⁰³. Das alles ist durch eine für den Pharmabereich sehr vorteilhafte Gesetzgebung abgesichert, die wiederum das Ergebnis der äußerst erfolgreichen Lobbyarbeit in Berlin ist (siehe dazu auch Seiten 299 ff.). So wundert es nicht, dass sich, außer BASF, alle anderen großen deutschen Chemieunternehmen (wie zum Beispiel Bayer und die ehemalige Hoechst) auf den Pharmabereich fokussiert und andere Chemieaktivitäten nach und nach ausgegliedert haben.

Wegen der mangelnden Verhandlungsmacht der Krankenkassen werden auch in der Medizintechnik satte Gewinne eingefahren. Nicht umsonst ist der Medizintechnikbereich von Siemens eine der Ertragsperlen des Konzerns.

Weiterhin ist es sehr schwierig, Betrügereien in den Abrechnungen von Gesundheitskarten aufzudecken. Aber es gibt sehr starke Indikatoren, dass es hier in weiten Bereichen nicht mit rechten Dingen zugeht. Man berichtet

- von Ärzten, die teurere Leistungen abrechnen, als sie tatsächlich erbracht haben. Pharmafirmen bieten Weiterbildungsveranstaltungen für Ärzte an, in denen diese geschult werden, wie man ein „Maximum“ an Erstattungen aus dem System herausholen kann
- von Krankenhäusern, die, wie schon erwähnt, massenhaft unnötige Leistungen erbringen und abrechnen. Das gilt insbesondere für Operationen
- von Altenpflegeeinrichtungen, die das System betrügerisch ausnutzen, indem sie die Pflege kriminell vernachlässigen und trotzdem hohe Leistungen abrechnen. Das Gesamtsystem wird so um Milliardenbeträge geschädigt. 2016 hat man in diesem Zusammenhang eine Reihe russischer krimineller Pflegedienste aufgedeckt³⁰⁴.

³⁰² Quelle: *Wirtschaftswoche* vom 20.6.2016

³⁰³ Quelle: Statista. Diese 47 Mrd. € beinhalten auch alle Exporte der deutschen Pharmaindustrie. Der in Deutschland getätigte Umsatz beläuft sich auf ca. 31 Mrd. €.

³⁰⁴ Quelle zum Beispiel: *Welt-Online* vom 16.4.2016; <https://www.welt.de/wirtschaft/article154415616/Betrug-durch-russische-Pflegedienste-grassiert.html>

3.2.2 Kostentreiber im Gesundheitswesen

Es gibt noch weitere Kostentreiber im deutschen Gesundheitssystem, die eigentlich ohne großen Aufwand zu reduzieren wären. Dazu gehören zum Beispiel:

3.2.2.1 Überbordende Bürokratie

Im Jahre 2007 hat mir ein deutscher Arzt berichtet, der seine Praxis von Deutschland nach Frankreich verlegt hatte, dass der Hauptgrund für seinen Ortswechsel die überbordende Bürokratie im deutschen Gesundheitssystem gewesen sei. So umfasse zum Beispiel das französische Handbuch zur Abrechnung ärztlicher Leistungen in seiner neuen Wirkungsstelle Marseille 38 Seiten, wohingegen es das deutsche Pendant auf 1200 Seiten brachte. Dessen Umfang ist wahrscheinlich in der Zwischenzeit sicher noch weiter angestiegen.

Etliche Gerichtsurteile haben dazu geführt, dass Ärzte zur Vermeidung von Haftungsproblemen Unmengen von Papier lesen, bewegen und exorbitanten Berichtspflichten nachkommen müssen. Es ist zu lesen, dass sich die Beschäftigung von Ärzten mit Verwaltungsaufgaben ständig zulasten einer intensiveren Patientenbehandlung ausweite. Eine bereits 2005 durchgeführte Untersuchung der KBV („Kassenärztliche Bundesvereinigung“) unter deutschen Ärzten hat festgestellt, dass Ärzte durchschnittlich ca. 14 Stunden/Woche für Verwaltungsaufgaben aufwenden. Die fehlen dann für die Betreuung von Patienten. Wahrscheinlich haben sich auch diese Belastungen in der Zwischenzeit noch weiter erhöht³⁰⁵.

Natürlich ist es klar, dass sich ärztliche Tätigkeiten bei deren hoher Verantwortung ohne eine sorgfältige Verwaltung nicht ausüben lassen. Es kommt aber auf das richtige Maß an. Hier haben wir in Deutschland sicher ein Problem. Das Gesundheitswesen steht hier auf einer Linie mit der breitbandigen staatlichen Überregulierung, wie sie auf Seite 40 bereits ausführlich behandelt worden ist.

3.2.2.2 Überkapazitäten

Die oben bereits angeführten unnötigen Leistungen sowohl in Krankenhäusern als auch bei vielen niedergelassenen Ärzten deuten darauf hin, dass unser Gesundheitssystem offensichtlich unter Überkapazitäten leidet. Wir haben in der Summe in Deutschland sowohl zu viele Krankenhausbetten als auch in Ballungsgebieten zu viele Ärzte und Apotheken. Derzeit verlassen jährlich ca. 9.000 Ärzte unsere Hochschulen, denen ein Abgang von jährlich ca. 2.560 Ärzten ins Ausland gegenübersteht. Die OECD weist für ihre Mitgliedsländer eine durchschnittliche Ärztedichte von 3 Ärzten/100.000 Einwohnern aus. Deutschland liegt gegenwärtig bei 3,4 Ärzten/100.000 Einwohnern. Das Problem ist, dass diese Überkapazitäten in der Summe zwar konstatiert werden können, dass aber der staatliche Versorgungsauftrag auch eine funkti-

³⁰⁵ Quelle: Umfrage zum Aufwand für Bürokratie in Arztpraxen; Kassenärztliche Bundesvereinigung 2005.

ongerechte Verteilung der Ärzte und Krankenhäuser über das Land verlangt. Das kleine Provinzkrankenhaus kann weder Geld verdienen noch gleichmäßig ausgelastet werden noch das erforderliche Spektrum an medizinischen Kompetenzen anbieten.

An dieser Stelle lohnt sich ein Blick nach Dänemark, wo man dieses Dilemma sehr radikal, aber gut und effizient gelöst hat. Ausgehend von der Erkenntnis, dass bei dem heutigen Stand des medizinischen Wissens eine flächendeckende Versorgung mit kostendeckenden und breitbandig kompetenten Krankenhäusern nicht möglich ist, hat man ein System von Schwerpunktkrankenhäusern geschaffen, die für eine kostendeckende Arbeit ausreichend groß sind und bei dem jedes Krankenhaus über bestimmte Kernkompetenzen verfügt. Bislang 98 über das ganze Land verteilte Krankenhäuser wurden auf 30 Schwerpunktkrankenhäuser reduziert³⁰⁶ mit folgenden Vorteilen:

- Jedes Krankenhaus verfügt über Schwerpunktkompetenzen, die sicherstellen, dass im Land für alle denkbaren Krankheiten ausreichend Erfahrung zur Verfügung steht.
- Der Betrieb der Schwerpunkt-Krankenhäuser kostet 6,4 % weniger als der Betrieb der Krankenhäuser des alten Krankenhaussystems.
- Eine Krankenschwester in diesem System betreut im Durchschnitt 50 % weniger Patienten als deren deutsche Durchschnittskollegin mit entsprechenden positiven Auswirkungen auf die Intensität der individuellen Betreuung.
- Die gesamte Umstrukturierung des dänischen Krankenhaussystems kostet – über mehrere Jahre verteilt – 6,4 Mrd. €. Die Finanzierung ist aber sichergestellt, da das dänische Gesundheitssystem insbesondere Gewinne einführt.

Überträgt man die dänischen Verhältnisse auf Deutschland, bedeutet das, dass die derzeit 1.900 deutschen Krankenhäuser auf 582 Schwerpunkt-Krankenhäuser reduziert werden müssten, mit entsprechend positiven Wirkungen auf Einsatzeffizienz und Kompetenz der Ärzteschaft. Mit Sicherheit ließe sich so auch das ganz offensichtliche Maß an unnötigen Operationen und das relativ hohe Maß an ärztlichen Fehlleistungen vor allem in kleinen Krankenhäusern signifikant reduzieren. Allerdings müssen Patienten bei diesem System in der Regel deutlich länger Anfahrtswege zu den Krankenhäusern in Kauf nehmen. Deshalb hat die dänische Regierung auch parallel zu dieser geringeren Krankenhausedichte die ambulante Behandlung in allen Kreisen vor Ort verstärkt. Diese Umstrukturierung wird von allen Beteiligten in Dänemark gelobt und auch in Deutschland mit sehr viel Sympathie beobachtet. Sie könnte ein attraktives Vorbild für ähnliche Umstrukturierungen des deutschen Krankenhaussystems sein.

Bei der Ärztedichte haben wir in Ballungsgebieten mitunter eine starke Überversorgung mit Ärzten, wohingegen in erheblichem Maße Landärzte fehlen. Da Ärzte doch intensiver als andere Berufsgruppen ihre „Märkte“ selbst stimulieren können, indem sie, wie oben beschrieben, unnötige Leistungen veranlassen, denen keine Krankenkasse widersprechen kann, verursachen diese Ärztegruppen in Ballungsgebieten auch entsprechend hohe Kosten.

306 Quelle: Sendung des ARD Wirtschaftsmagazins „plusminus“ vom 19.4.2017

3.2.2.3 Verwaltungskosten

Der VDEK („Verband der deutschen Ersatzkassen“) veröffentlichte für 2014 für die Ersatzkassen einen Gesamtverwaltungsaufwand in Höhe von 10 Mrd. €. Das entspricht ca. 5,2 % aller Kostenerstattungen der Ersatzkassen in Höhe von 191,8 Mrd. €. Die Prozentzahl erscheint angemessen³⁰⁷. Die 10 Mrd. € sind allerdings als absolute Zahl sehr hoch. Betrachtet man die Infrastruktureinrichtungen, vor allem die der großen Kassen, sowie die Gehälter der Geschäftsführer und dergleichen mehr, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass hier aus dem Vollen geschöpft wird. Zieht man die Verwaltungskosten anderer Branchen mit ähnlichen Aufgabenstellungen zum Vergleich heran, wie zum Beispiel Banken, müssten die aktuellen 5,2 % der Krankenkassen auf 2 bis 3 % reduziert werden können. Auch hier schlummern Einsparpotenziale im Milliardenbereich.

Nun hat sich dieser hohe Verwaltungskostenaufwand aus einer Reihe von Gründen entwickelt, wie zum Beispiel durch eine mangelnde Kostenkontrolle und durch einen reduzierten Wettbewerb. Kostenrelevant war hier sicher auch die hohe Zahl an Krankenkassen, die zu einer Akkumulation des Gesamtverwaltungsaufwands geführt hat, da jede Kasse ja ein Minimum an Infrastruktur benötigt. Hier scheint der Wettbewerb unter den Kassen allerdings zu wirken: Die Anzahl der gesetzlichen Krankenkassen hat sich im Zeitraum von 1995–2015 von 960 um stolze 87 % auf 123 verringert. Dabei hat sich andererseits die Zahl der Versicherten von 16,8 Millionen im Jahre 2004 um 23 % auf 20,7 Mio. im Jahr 2016 erhöht³⁰⁸.

Trotz der Verringerung der Anzahl der Krankenkassen von 2004 bis 2015 um 46 % und trotz einer Steigerung der Mitgliederzahlen in diesem Zeitraum um 23 % sind die Gesamtverwaltungskosten der gesetzlichen Krankenkassen von 2009 bis 2014 von 8,9 Mrd. € um 12 % auf 10 Mrd. € gestiegen. Man sollte eigentlich annehmen, dass die deutliche Erhöhung der Versicherten pro Krankenkasse durch Skalierungseffekte auch zu messbaren Kostensenkungen führe. Selbst wenn man unterstellt, dass in den vergangenen Jahren die kostentreibende Regulierungsdichte noch erhöht worden ist, sind vor diesem Hintergrund die sehr hohen und in den vergangenen Jahren noch gestiegenen Verwaltungskosten überhaupt nicht nachzuvollziehen.

3.2.2.4 Betrugs- und Korruptionsanfälligkeit

Überbordende Bürokratie, Regulierungsdichte und mangelnde Kostenkontrolle sind ein geradezu ideales Ferment für eine hohe Betrugsanfälligkeit und sogar Korruption. Im Gesundheitswesen äußert sich das letztendlich in folgenden, bereits angezogenen Tatbeständen wie

- einer im internationalen Vergleich ungewöhnlich hohe Zahl von Operationen,
- den europaweit höchsten Medikamentenpreisen,

307 Quelle: VDEK („Verband der deutschen Ersatzkassen“); www.VDEK.com.

308 Quelle: Ebenda

- außergewöhnlich hohen Zuwendungen der Pharmaindustrie an Ärzte und
- hochinteressanten Renditen der Pharma- und Medizintechnikhersteller.

3.2.3 Zusammenfassung

Das im Grunde genommen sehr leistungsfähige deutsche Gesundheitssystem ist in der Summe zu teuer. Man muss davon ausgehen, dass die Gesundheitskosten in den kommenden Jahren weiter überproportional steigen werden, wenn nicht entsprechend gegengesteuert wird. Für die zu erwartenden Kostensteigerungen gibt es im Wesentlichen folgende Gründe:

- Die demographische Entwicklung in Deutschland. Wegen zu geringer Geburtenzahlen und wegen der steigenden durchschnittlichen Lebenserwartung nimmt der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung stark zu mit einer Zunahme der entsprechenden kostentreibenden Krankheitsbilder.
 - Technische Fortschritte in den Bereichen Pharma und Medizintechnik sowie zunehmend verbesserte Behandlungsmethoden. Alle diese Entwicklungen sind leider allzu häufig mit steigendem Aufwand und entsprechenden Kostensteigerungen verbunden.
 - Eine mangelhafte Kostenkontrolle durch einen stark reduzierten Wettbewerb, wie oben beschrieben.
 - Eine im gegenwärtigen Zustand relativ hohe Betrugs- und Korruptionsanfälligkeit.
- Auf der anderen Seite sind deutliche Kostensteigerungen im Gesundheitswesen politisch nicht vermittelbar. Deutschland hat 2015 im internationalen Vergleich eine relativ hohe Staatsquote in Höhe von 44 %³⁰⁹. Darin sind sich auch alle Sozialkosten in Form von Krankenkassen- und Rentenbeiträgen enthalten, die zusammen alleine 29,4 % des BIPs ausmachen³¹⁰. Dieser Anteil ist kaum noch steigerungsfähig.

3.2.4 Handlungsempfehlungen für Verbesserungen im Gesundheitssystem

3.2.4.1 Einbeziehung aller Patienten in die Kostenkontrolle

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Schaffung von Anreizsystemen, die im Extremfall bewirken, dass jeder Patient ein starkes persönliches Interesse daran hat, Leistungen zu besten Konditionen zu erhalten.

³⁰⁹ Quelle: Wikipedia „Staatsquote“; <https://de.wikipedia.org/wiki/Staatsquote>

³¹⁰ Quelle: Deutsches Institut für Altersvorsorge; <http://www.dia-vorsorge.de/gesetzliche-rente/weiterer-anstieg-der-sozialkosten/>

Derartige Anreize könnten zum Beispiel sein:

- Bonuszahlungen an Patienten, die ein bestimmtes Kostenvolumen pro Jahr nicht überschreiten,
- freiwillige Selbstkostenbeteiligungen und
- verstärkte Anreize für Vorsorgeuntersuchungen und gesunde Lebensführung. Hier gibt es bereits entsprechende Programme. Aber es gibt noch beachtliche Steigerungspotenziale.

Solche Anzeielemente haben sich schon vielfach in der Versicherungswirtschaft bewährt. Sie setzen natürlich voraus, dass Patienten Arztrechnungen auch einsehen und prüfen können. Natürlich gelangt ein Patient bei der Beurteilung von ärztlichen Leistungen sehr schnell an seine Kompetenzgrenzen. Gleichwohl gibt es viele Elemente, wie zum Beispiel Behandlungsdauer und Ähnliches, die auch ein nicht vorgebildeter Patient zu beurteilen und einzuschätzen vermag.

Man kann mit Sicherheit erwarten, dass hierdurch auch erhebliche Kostenreduzierungen durch die Aufdeckungen betrügerischer Aktionen erzielt werden können.

3.2.4.2 Stärkung der Verhandlungsmacht der Krankenkassen

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Die hohen Preise zum Beispiel im Pharma- und Medizintechnikbereich deuten auf eine schwache Verhandlungsposition der Krankenkassen gegenüber den Herstellern hin. Dies ist im Pharmabereich sogar gesetzlich verankert. Es ist dringend geboten, diese Hemmnisse zu entschärfen oder sogar zu beseitigen.

Mitunter besteht auch der Eindruck, dass Krankenkassen selbst gar nicht so an besseren Preisen interessiert seien oder nicht über die erforderlichen Verhandlungskompetenzen verfügen.

3.2.4.3 Mehr Wettbewerb im Pharmabereich

Umsetzungshorizont. Mittelfristig

Die speziell im Pharmabereich hohe gesetzliche Regulierungsdichte müsste so aufgebrochen werden, dass auch Freiräume für mehr Wettbewerb entstehen können. Das ist aber sicher so lange unmöglich wie die Einflüsse der Pharmalobby und die ca. 575 Millionen €, die die Pharmaindustrie alleine 2015 in Deutschland an Ärzte und Krankenhäuser gezahlt hat, nicht deutlich reduziert werden können³¹¹. Zudem müsste das BfArM³¹² („Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte“) bei der Beurteilung der Wirksamkeit von Medikamenten wesentlich stärker als heute verbraucherorientiert handeln können. Das Strafmaß für betrügerische Aktionen im Gesundheitswesen müsste deutlich verschärft werden. Fälschungssichere Gesundheitskarten

³¹¹ Quelle: *Spiegel-Online* vom 2.7.2016; <http://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/pharma-industrie-an-diese-aerzte-zahlten-pharmafirmen-geld-a-1102854.html>

³¹² Das BfArM präsentiert sich im Internet unter: http://www.bfarm.de/DE/Home/home_node.html

müssen eingeführt werden, um die auf Seite 182 beschriebenen Betrugsmöglichkeiten einzuschränken.

3.2.4.4 Kapazitätsanpassungen

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Bei Krankenhäusern, Apotheken und Ärzten insbesondere in Ballungsräumen gibt es Überkapazitäten, die in erheblichem Maße unnötige Kosten generieren. Auf der anderen Seite sind Kapazitätsengpässe bei Ärzten, Krankenhäusern und auch Notdiensten in ländlichen Räumen zu beklagen. Es fehlt ganz offensichtlich eine umfassende und neutrale Gesamtanalyse der Versorgungssituation im deutschen Gesundheitswesen, über die dann die regionale Verteilung von Über- und Unterkapazitäten identifiziert werden könnte. Bei der Umgestaltung des Krankenhaussystems wird ein Vergleich mit Dänemark empfohlen (siehe dazu Seite 181). Auf Basis einer solchen Untersuchung könnten dann wirksame Anreizsysteme entwickelt werden, die so für einen Ausgleich der Ungleichheiten und für eine Reduzierung von Überkapazitäten sorgen könnten. Zum Beispiel könnten auf der einen Seite besondere finanzielle und materielle Anreize für die Einrichtung von Landarztpraxen und auf der anderen Seite Malusse für die Beseitigung von Überkapazitäten in Ballungsräumen geschaffen werden.

Diese Überlegungen klingen einfacher als sie tatsächlich sind. Es ist ja keineswegs so, dass die Kosten- und Kapazitätsprobleme des Gesundheitswesens von der Politik nicht erkannt worden wären. In regelmäßigen Abständen werden auch immer wieder Änderungen eingeführt, die Kosten dämpfen sollen und die genauso regelmäßig innerhalb weniger Jahre von diesem System wieder unterlaufen werden. Seit Jahrzehnten kann beobachtet werden, dass sich dieser Verlauf mit einer verblüffenden Gesetzmäßigkeit stetig wiederholt. Spätestens zwei Jahre nach einer neuen Kostendämpfungsmaßnahme wird ein Kostenniveau erreicht, das das Niveau vor der Maßnahme dann übersteigt. Letztes Beispiel ist die Einführung von Fallpauschalen in Krankenhäusern und die Einführung von Untersuchungen zur Wirksamkeit von Medikamenten im Pharmabereich. Man muss den Eindruck haben, dass die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen trotz aller Anstrengungen nur eine Richtung kennt: Nach oben. Eine der Ursachen dafür ist sicher auch darin zu suchen, dass das Gesundheitssystem von so viel Intelligenz und auch Marktmacht getragen wird, dass immer wieder Wege gefunden werden, neue Regelungen zu unterlaufen.

Hier ist dringend ein Paradigmenwechsel erforderlich, der von Regelungen zu Selbstregulationen führt, im Wesentlichen durch entsprechend angepasste intelligente Anreizsysteme. Derartige Selbstregulationssysteme müssten in umfassende und tiefgreifende Kapazitätsanalysen eingebettet werden, wie oben bereits angedeutet.

3.2.4.5 Stärkung der Werteorientierung

Umsetzungshorizont: Langfristig

Last but not least gilt auch für die hier angedeutete Effizienzsteigerung des deutschen Gesundheitssystems, dass alle hier angedachten Maßnahmen ohne Verbesserung der Werteorientierung aller Handelnden nicht nachhaltig wirken können. (Weitere Einzelheiten dazu werden ab Seite 284 gegeben.)

3.3 Rentenversicherungssystem („RV-System“)

3.3.1 Heutiger Stand

In allen entwickelten Gesellschaften sollen RV-Systeme dafür sorgen, dass deren Mitglieder nach ihrer beruflich aktiven Zeit ein auskömmliches und würdiges Leben führen können. Dieses Ziel wird nicht immer erreicht, bisweilen sogar dramatisch verfehlt.

RV-Systeme spielen eine wichtige Rolle für den Erhalt des sozialen Friedens. Dies wird umso wichtiger, je höher das Durchschnittsalter einer Gesellschaft ist. Für Deutschland bedeutet das, dass dem RV-System an dieser Stelle eine außerordentlich hohe Bedeutung zukommt.

Nachfolgend wird zum einen die tatsächliche Leistungsfähigkeit des deutschen RV-Systems erörtert und zum anderen dessen relative Leistungsfähigkeit im Vergleich zu den RV-Systemen anderer EU- und OECD-Staaten.

3.3.1.1 Einige Kennzahlen

| Stand | Beschreibung | Dim. | BW | Wert | Anteil | Bezug |
|-------------------|-------------------------------------|-----------------------|-----|---------|--------|-------|
| Okt 16 | Gesamtbevölkerung | Mio. Per- sonen | [A] | 81,30 | | |
| | Erwerbstätige | | [B] | 43,70 | 53,8% | [A] |
| 31.12.2014 | Zahl der Versicherten | | [C] | 53,33 | 65,6% | |
| | Davon aktiv | | | 36,48 | 68,4% | [C] |
| | Davon passiv | | | 16,85 | 31,6% | |
| | Versicherungspflichtig Beschäftigte | | | 29,35 | 67,2% | [B] |
| 31.12.2015 | Zahl der Renten | | | 25,52 | 31,4% | [A] |
| 01.07.2015 | Zahl der Rentner | | | 20,82 | 25,6% | |
| 2015 ge- sammt | BIP Deutschland | Mrd. € | [D] | 3026,00 | | |
| | Einnahmen RV insgesamt | | [E] | 276,16 | 9,13% | [D] |
| | Beitrageinnahmen | | | 207,32 | 75,1% | [E] |
| | Bundeszuschüsse | | | 67,70 | 24,5% | |
| | Rentenausgaben | | | 249,57 | 90,4% | [E] |
| | Verwaltungsausgaben RV | | | 3,87 | 1,4% | |

Tab. 12: Einige Kennzahlen zum Stand der deutschen Rentenversicherung 2014³¹³

Anmerkungen zu Tab. 12:

„Aktiv Versicherte“ haben eine Versicherungsanwartschaft durch das Entrichten von Beiträgen erworben.

„Passiv Versicherte“ haben in der Vergangenheit Anwartschaften erworben, beziehen aber noch keine Renten.

Grau markierte Felder sind Bezugswerte („BW“) für berechnete Prozentwerte.

Die Bundeszuschüsse werden hier mit 67,7 Mrd. € für 2014 ausgewiesen. Zählt man Zuschüsse zu den Knappschaftsversicherungen und wiedervereinigungsbedingte Zuschüsse hinzu, erhält man einen Zuschussbetrag von 81 Mrd. €/Jahr (= 29,3 % der RV Einnahmen bzw. 2,7 % des deutschen Bruttoinlandsproduktes).

313 Quellen:

- Gesamtbevölkerung: Destatis: Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerung.html>
- Erwerbstätige: Destatis: Statistisches Bundesamt: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Erwerbstaetigkeit.html>
- Zahl der Versicherten bis Rentenausgaben: „Rentenversicherung in Zahlen“, S. 9, http://www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238692/publicationFile/61815/01_rv_in_zahlen_2013.pdf
- BIP Deutschland: Quelle: Destatis „Bruttoinlandsprodukt für Deutschland 2015“, https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2016/BIP2015/Pressebrochuere_BIP2015.pdf?__blob=publicationFile
- Verwaltungsausgaben der Rentenversicherung: Deutsche Rentenversicherung: Pressemitteilung v. 1.10.2015 „Sicherheit für Generationen“

Tab. 12 gibt mit einigen Kennzahlen einen Überblick über den Leistungsstand der deutschen Rentenversicherung 2014. Dabei sind die folgenden Informationen von besonderem Interesse:

- Mit 53,3 Mio. Personen sind ca. 65 % der deutschen Gesamtbevölkerung von der deutschen Rentenversicherung erfasst.
- Mit 43,7 Mio. Personen sind 53,8 % der deutschen Bevölkerung erwerbstätig.
- Mit 36,5 Mio. Personen sind 68,4 % der deutschen Erwerbstätigen in der deutschen Rentenversicherung aktiv versichert.
- Mit 29,35 Mio. Personen sind nur 67,2 % der Erwerbstätigen versicherungspflichtig beschäftigt.
- Das Jahresbudget der deutschen RV entspricht mit 276,16 Mrd. €/Jahr ca. 9 % des deutschen BIPs und ist damit ein Schwergewicht im deutschen Wirtschaftsgeschehen.
- Mit 67,6 Mrd. €/Jahr werden 24,5 % des RV-Budgets über Bundeszuschüsse finanziert. Dieser Betrag entspricht 2,2 % des deutschen BIPs und liegt im europäischen Vergleich ungefähr im Mittelfeld. 2016 beträgt dieser Zuschuss bereits 83 Mrd. €/Jahr (= 2,7 % des Bruttoinlandproduktes).
- Mit einer Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 26,59 Mrd. € (= 9,6 % der Einnahmen) wird ein relativ hoher Betrag für andere Zwecke als Renten verwendet. Von der Bundesversicherungsanstalt werden „nur“ 3,87 Mrd. € (= 1,4 % der Einnahmen) als Verwaltungskosten ausgewiesen.

3.3.1.2 Strukturelle Aspekte

3.3.1.2.1 Systemansatz

Seit dessen Einführung 1889 entspricht das deutsche Rentensystem dem sog. „Bismarck'schen Modell“, das über einkommensbasierte Beiträge finanziert wird und den Versicherungsaspekt der Altersvorsorge betont. Die mitteleuropäischen Staaten und seit den 1990er Jahren auch einige osteuropäische Staaten folgen diesem Modell. Demgegenüber steht das sog. „Beveridge-Modell“ (benannt nach dem britischen Ökonomen und Politiker William Henry Beveridge), das eine steuerfinanzierte Grundsicherung für alle Staatsbürger vorsieht und so dem „Prinzip der Bedarfsdeckung“ folgt. Nordeuropäische Staaten, Irland und Großbritannien folgen diesem Modell³¹⁴. Die wesentlichen Merkmale beider Systeme werden in Tab. 13 zusammengefasst:

314 Quelle: Herbert Rische „Alterssicherungspolitik in Europa im Vergleich“, S. 2. http://www.deutsche-rentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/4_Presse/medieninformationen/o3_reden/Presseseminare/2013_10_30_29_wuerzburg/rede_rische.html

| Objekt | Bismack-Modell | Beveridge-Modell |
|---------------------------|--|---------------------------------|
| Versicherte Person | Gruppe der versicherten Arbeitnehmer (Erwerbstätige) | Gesamte Bevölkerung |
| Finanzierung | Beiträge nach Löhnen/Gehältern | Steuern |
| Geldleistungen | Bemessung auf der Grundlage der ausgefallenen Löhne/Gehälter | Einheitliche Pauschalleistungen |
| Sachleistungen | Sachleistungen der Versicherung oder im Wege der Kosten-erstattung | Kostenlos |
| Verwaltung | zum Teil privat, häufig paritätisch (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) | Öffentlich |

Tab. 13: Vergleich wichtiger Merkmale des „Bismarck-“ und des „Beveridge-Modells“ zur Rentenversicherung³¹⁵

Die deutsche RV wird über ein Umlageverfahren finanziert, bei dem die beruflich aktive Bevölkerung ihre Beiträge in das System einzahlt, aus denen die Renten direkt ausbezahlt werden. Dazu kommt zusätzlich noch ein Bundeszuschuss, der gegenwärtig 24,5 % des RV-Budgets beträgt, wie in Tab. 12 zu sehen ist

3.3.1.2.2 Systemprinzipien

Drei Prinzipien bestimmen das deutsche RV-System:

1. **Das Versicherungsprinzip:** Alle Mitglieder sind gegen das Risiko einer Erwerbsminderung und den Verlust des Arbeitseinkommens im Alter versichert. Tritt der Versicherungsfall ein, wird die vertraglich vereinbarte Rente ausbezahlt.
2. **Das Äquivalenzprinzip:** Die geleistete Rente steht in einem direkten Verhältnis zu Höhe und Dauer der Beitragszahlungen. Das ist ein Problem, vor allem bei geringen Einkommen, wie wir später auf den Seiten 197 und 212 noch sehen werden.
3. **Das Solidarprinzip:** Versicherungs- und Äquivalenzprinzip werden bei der Rentenversicherung durchbrochen, wenn es um gesellschaftlich wichtige Sondereinflüsse geht, wie zum Beispiel
 - Mutter- und Kindererziehungszeiten,
 - Arbeitslosigkeit oder Krankheitszeiten und
 - Hinterbliebenenrenten.

Hier gibt es einen sog. sozialen Ausgleich.

³¹⁵ Quelle: Alfons Schmid, 2002; S. 89, entnommen aus Oschmiansky, Frank; Kühl, Jürgen „Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle“, Bundeszentrale für politische Bildung 2010.

3.3.1.2.3 Mehrsäulenstruktur

3.3.1.2.3.1 Umlagefinanzierte erste Säule

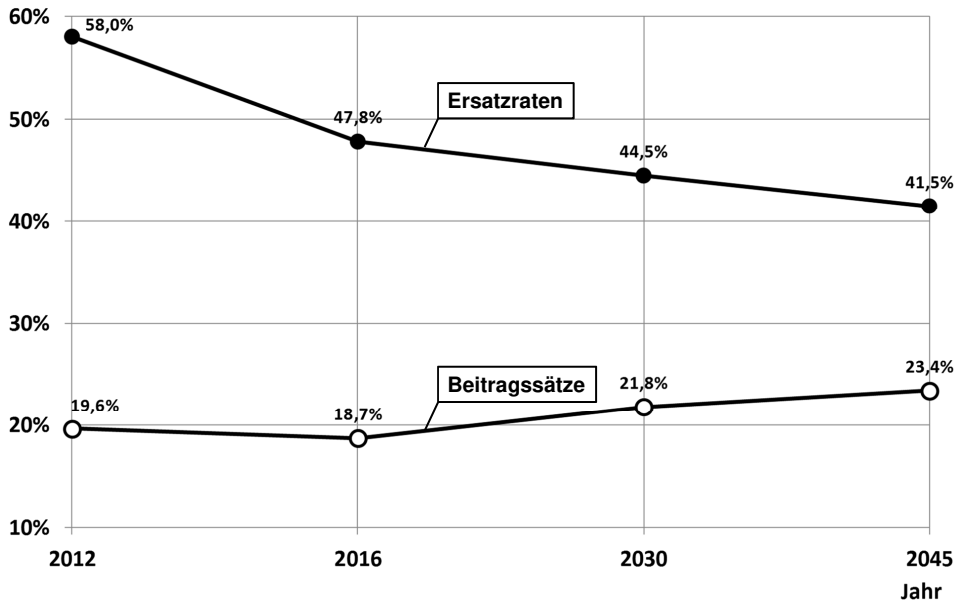


Abb. 52: Deutsche Rentenersatzraten und Beitragssätze 2012 bis 2045³¹⁶

Die deutsche Altersversorgung ist gegenwärtig noch sehr stark auf die umlagefinanzierte deutsche RV ausgerichtet. Deren sog. „Ersatzrate“,³¹⁷ wird in den kommenden Jahren von 58 % (2012) über 47,8 % (2016) in weiteren Schritten auf 41,5 % (2045) verringert werden bei einer gleichzeitigen Steigerung der Beitragszahlungen von 18,7 % (2016) auf ca. 23,4 % (2045) des jeweiligen Einkommens, wie in Abb. 52 gezeigt wird. Diese Zahlen sind in den Verhandlungen zur Bildung einer großen Koalitionsregierung im Januar/Februar 2018 allerdings etwas verbessert worden. Bis 2025 wird die Ersatzrate bei 48 % verbleiben und der Beitragssatz wird nicht über 20 % steigen³¹⁸. Bei einer durchschnittlichen Effektivrente in Höhe von 1.372 €/Person (2016) kann man ermessen, dass bei dieser Entwicklung immer mehr Rentner in eine Altersarmut kommen werden, wenn es keine weiteren Einkommensquellen gibt.

³¹⁶ Erstellt in Anlehnung an FAZ-Online v. 7.11.2016 „Zehn Mythen zur Rente“ http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-wird-aus-der-rente/riester-einwanderer-pensionen-zehn-mythen-zur-rente-14514296.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2

³¹⁷ „Ersatzraten“ erfassen das deutsche durchschnittliche Rentenniveau, bezogen auf das entsprechende Durchschnittseinkommen

³¹⁸ Quelle: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7. Februar 2018; „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“; heruntergeladen von <http://www.spiegel.de/media/media-42518.pdf>

3.3.1.2.3.2 Kapitalbasierte zweite Säule

Dieses Problem ist der Politik seit langem bekannt und es werden seit einiger Zeit intensive Anstrengungen unternommen, eine weitere, kapitalbasierte Säule für die Altersvorsorge zu installieren:

- **Betriebsrenten:** Das sind Renten, die von Unternehmen an ihre Mitarbeiter im Rentenalter gezahlt werden. Sie sind schon sehr lange Bestandteil der deutschen Altersversorgung und ihre Bedeutung für die Altersabsicherung wird regelmäßig unterschätzt. In den vergangenen Jahren hat deren Anteil an den Rentenversicherungsleistungen stetig zugenommen. Abb. 53 zeigt die Entwicklung der aktiven Anwartschaften auf Betriebsrenten 2001 bis 2011: Es ist zu sehen, dass 2011 19,6 Mio. Anwartschaften bestanden. Das entspricht ca. 45 % aller Erwerbstätigen. Dazu kommen noch 5,57 Mio. tatsächliche Betriebsrenten, wie in Tab. 14 zu sehen ist. Diese Zahl entspricht ca. 22 % aller Renten. Beide Zahlen belegen schon heute das hohe Gewicht der Betriebsrenten in der zweiten Säule der Altersversorgung.

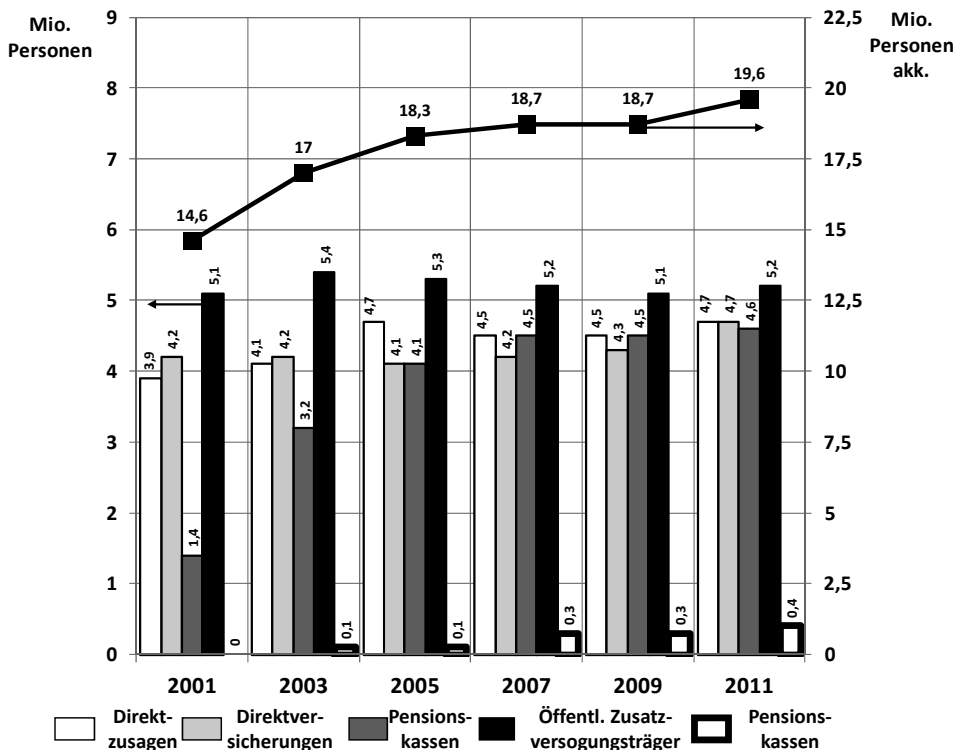


Abb. 53: Anzahl der aktiven Anwartschaften der betrieblichen Altersversorgung 2001–2011³¹⁹

319 Quelle: Bäcker, G., Kistler, E., „Die betrieblichen Altersvorsorge in der Privatwirtschaft“ 2014

| | Eigene Renten | | Abgeleitete Renten | SUMME |
|----------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------|
| | Alte Bundesländer | Neue Bundesländer | Alte Bundesländer | |
| Privatwirtschaft | 2,712 | 0,077 | 0,550 | 3,339 |
| Frauen | 0,683 | 0,026 | | |
| Männer | 2,029 | 0,051 | | |
| Öffentlicher Dienst | 1,595 | 0,305 | 0,285 | 2,185 |
| Frauen | 0,942 | 0,179 | | |
| Männer | 0,653 | 0,126 | | |
| SUMME | 4,307 | 0,382 | 0,835 | 5,524 |

Tab. 14: Anzahl der Betriebsrentner 2011 in Mio. Personen ab 55 Jahren („Abgeleitete Renten“ sind Hinterbliebenenrenten.)³²⁰

- **Direktversicherungen:** Direktversicherungen wurden in den 1970er Jahren als neuer Anreiz für zusätzliche Altersvorsorgemaßnahmen eingeführt. Deren besonderer Reiz liegt darin, dass die erforderlichen Prämien steuer- und sozialabgabefrei sind. Zudem steht es Arbeitgebern frei, die Prämien teilweise oder ganz zu übernehmen. So sind Direktversicherungen insbesondere für kleinere Unternehmen interessant, die über keine eigenen Betriebsrentensysteme verfügen. Leider sind in den 2000er Jahren diese Abgabevergünstigungen durch weitere Gesetze so verwässert worden, dass die Attraktivität der Direktversicherung darunter stark gelitten hat. So müssen zum Beispiel seit 2014 auf die ausgezahlten Versicherungssummen die vollen Krankenkassenbeiträge und unter bestimmten Bedingungen auch Steuern entrichtet werden. Auch dieser Tatbestand ist ein Beleg für die schon auf Seite 40 angesprochene bedenkliche Überregulierung in Deutschland und auch dafür, dass der Gesetzgeber es mit dem Bestandsschutz nicht immer so genau nimmt.
- **Altersvermögensgesetz:** Bereits 2002 wurde die sog. „Riester-Rente“ in Form des Altersvermögensgesetzes eingeführt, in die zukünftige Rentner während ihrer beruflich aktiven Zeit einzahlen und somit Kapital ansammeln können. Die „Riester-Rente“ ist kapitalbasiert und wird staatlich gefördert. Sie hat durchaus beachtliche Erfolge vorzuweisen: Gibt es doch 2016 in Deutschland bereits einen Bestand von 16 Mio. Verträgen. Das entspricht ca. 29 % der versicherungspflichtig Beschäftigten³²¹. Allerdings gibt es daran auch Kritik wegen deren schlechterer finanziellen

³²⁰ Quelle: TNS Infratest Sozialforschung 2012: Alterssicherung in Deutschland. Entnommen aus: aba „Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e. V“, Statistikreihe 2013; <https://www.aba-online.de/docs/attachments/07fd4081-747e-4f08-94c8-546343a13989/2B-a-Betriebsrenter-Ost-und-West-Off.-2011-Juni-1013-SD-korrigiert.pdf>

³²¹ Quelle: FAZ-Online vom 7.11.2016: „Zehn Mythen zur Rente“; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/was-wird-aus-der-rente/riester-einwanderer-pensionen-zehn-mythen-zur-rente-14514296.html>

Effizienz, da „Riester-Renten“ von Banken angeboten und verwaltet werden. Nicht zuletzt darum sind sie teilweise mit exorbitanten Gebühren belastet.

3.3.1.2.3.3 Private dritte Säule

Hierzu zählen alle individuellen Vorsorgemaßnahmen, die ausschließlich privat organisiert werden und mit denen der Staat nichts zu tun hat. Sie sind in der Regel auch kapitalbasiert. Es gibt da eine Reihe von Möglichkeiten, wie Lebensversicherungen, Geldanlagen, Immobilien und dergleichen mehr.

3.3.1.2.3.4 Zusammenfassung

Insgesamt spielen heute alle drei Säulen eine aktive Rolle in der deutschen Altersversorgung. Das kann man auch daran sehen, dass – trotz der heute intensiven Diskussion über eine drohende Altersarmut – von deutschen Rentnern gegenwärtig nur ca. 3 % mit ihren Einkommen unterhalb des Existenzminimums liegen und eine Grundversicherung beantragen müssen³²². Ganz im Gegenteil: Insbesondere von der jüngeren Generation wird zunehmend beklagt, dass es den heutigen Rentnern in Deutschland „zu gut gehe“. Diese Stimmen kommen insbesondere von Mitgliedern der Jugendorganisationen politischer Parteien, wie zum Beispiel der „Jungen Union“ und den „Jungliberalen“.

3.3.2 Probleme

3.3.2.1 Zukunftsperspektiven

Von der Universität Bochum wurde die zukünftige Entwicklung der staatlichen Zuschüsse für die deutschen Sozialversicherungssysteme³²³ unter heute absehbaren realistischen Einflüssen und Änderungen bis zum Jahre 2060 vorausberechnet. Es kamen äußerst alarmierende Erkenntnisse zutage, von denen einige wichtige nachfolgend gezeigt werden³²⁴:

³²² Quelle: Ebenda

³²³ Die deutschen Sozialversicherungssysteme beinhalten die Renten- und Krankenversicherungen, die Knappschaftsversicherung und in einem weiteren Sinne auch die Beamtenpensionen.

³²⁴ Quelle: Martin Werding, „Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann“. Wesentliche Ergebnisse aus dieser Untersuchung wurden veröffentlicht von *Focus-Online* v. 15.4.2016, http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/sozialsystem-unter-druck-von-wegen-die-rente-ist-sicher-die-steuer-zuschuesse-fuer-den-sozial-staat-explodieren_id_5438067.html

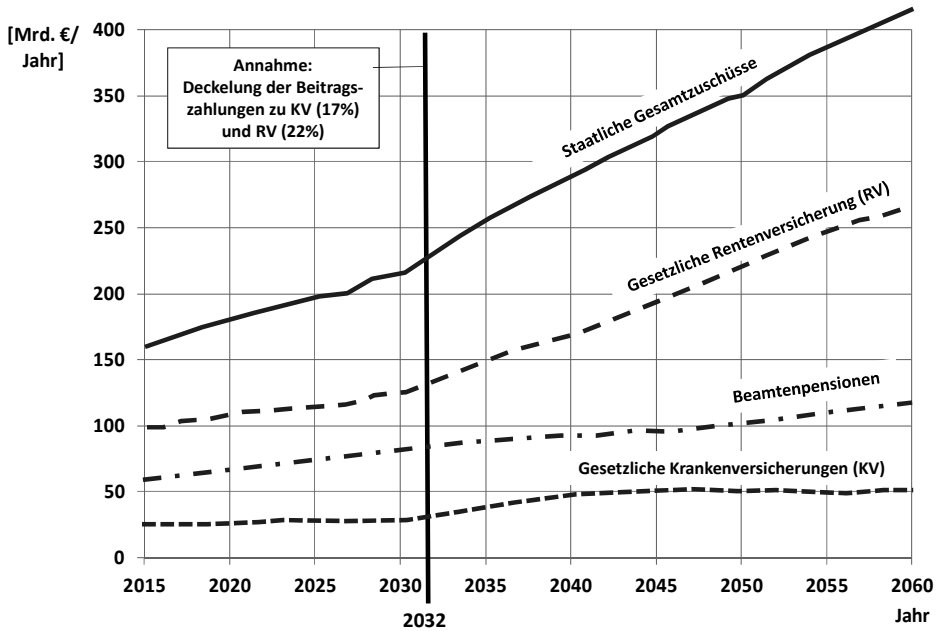


Abb. 54: Entwicklung der staatlichen Zuschüsse für die deutschen Sozialversicherungssysteme 2015–2060³²⁵

Abb. 54 zeigt eine Projektion der jährlichen staatlichen Zuschüsse an die deutschen Sozialversicherungssysteme bis zum Jahre 2060. Für diese Berechnungen wurden folgende Annahmen getroffen:

- Deckelung der Beitragszahlungen zur Krankenversicherung und Rentenversicherung ab 2032.
- Beibehaltung der jetzigen Strukturen in Politik und Finanzierung
- demographische Kennzahlen wie in Tab. 15 gegeben.

325 Quelle: Erstellt in Anlehnung an: „Focus-Online“ v. 15.4.2016; http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/rente/sozialsystem-unter-druck-von-wegen-die-rente-ist-sicher-die-steuer-zuschuesse-fuer-den-sozialstaat-explodieren_id_5438067.html

| Jahr | 2013 | 2030 | 2060 | [Mio. Perso- nen] |
|---|------|------|------|-------------------------|
| Einwohner | 81 | 79,2 | 67,6 | |
| Personen in erwerbsfähigem Alter (20 - 64) | 61 | 55 | 51 | |
| Personen über 64 Jahren | 20 | 28 | 33 | |
| Sozialversicherungspflichtige Erwerbstätige | 29 | 27 | 21 | |

Tab. 15: Demographische Annahmen zu den nachfolgenden Ausführungen³²⁶

Von besonderem Interesse sind hier die akkumulierten staatlichen Bruttozuschüsse in alle sozialen Sicherungssysteme, wie sie in Abb. 54 ausgewiesen werden. Neben den in **Tab. 12** auf Seite 187 bereits für 2014 ausgewiesenen 67,7 Mrd. € für die RV werden zusätzlich Mittel für die Knappschaftsversicherung und vereinigungsbedingte Übergangskosten berücksichtigt, sodass 2014 in der Summe bereits 81 Mrd. € für das deutsche Rentenversicherungssystem aufgebracht worden sind. Berücksichtigt man noch die Zuschüsse zur Krankenversicherung, hat der deutsche Staat 2014 insgesamt 103 Mrd. € für die gesetzlichen Sozialversicherungssysteme aufgebracht. Die Beamtenpensionen sind hierbei noch gar nicht berücksichtigt worden. Diese werden aber bis 2060 noch gewaltig ansteigen, wie auf den Seiten 65ff. bereits gezeigt worden ist.

Abb. 54 kann weiterhin entnommen werden, dass sich der staatliche Zuschussbedarf für alle deutschen Sozialversicherungssysteme einschließlich der Beamtenpensionen bis 2060 auf 420 Mrd. €/Jahr erhöhen wird (gerechnet in Preisen von 2015). Während 2015 „nur“ 25 % des Steueraufkommens „in die Versorgung von Rentnern, Pensionären und Krankenversicherten geflossen sind, werden es 2060 nahezu 50 % sein“³²⁷. Diese Entwicklung darf unter gar keinen Umständen so belassen werden. Martin Werding stellt dazu noch folgende Überlegungen an:

- Beitragssätze, die über 22 % des Einkommens bei der Rentenversicherung und über 17 % bei der Krankenversicherung hinausgehen, sind wirtschaftlich nicht akzeptabel, da sie die gesamte Volkswirtschaft über Gebühr belasten würden. Somit ist das Beitragsaufkommen für alle Sozialversicherungssysteme gedeckelt, wie es auch in Abb. 54 zu sehen ist.
- Die staatlichen Mittel, die zwischen 2006 und 2013, das heißt über insgesamt 8 Jahre, in die deutschen Sozialversicherungssysteme geflossen sind, akkumulieren sich (wieder in Preisen von 2015) auf 194,7 Mrd. €.
- Unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung und der Deckelung der Beitragszahlungen müsste alleine 2060 ein staatlicher Zuschuss in Höhe von 200,7 Mrd. € in die staatlichen Sozialsysteme fließen. Das wäre entweder nur mit

³²⁶ Quelle: Ebenda; grau markierte Zahlen wurden entnommen Pötzsch, Olga Rößger Felix, „Bevölkerung Deutschlands bis 2016; 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“, da im Focus-Bericht offensichtlich unkorrekte Zahlen zitiert worden sind

³²⁷ Zitiert aus *Focus-Online* vom 15.4.2016

einer gewaltigen Steuererhöhung oder mit einer entsprechend hohen Neuverschuldung zu bewältigen³²⁸.

Bei dieser Faktenlage ist es ganz offensichtlich, dass die deutschen Sozialhaushalte, im Gegensatz zu einigen anderen europäischen Ländern wie zum Beispiel Kroatien, Estland, Litauen, Dänemark, Schweden, Polen oder Italien, keineswegs nachhaltig sind.

Sie müssen ohne tiefgreifende Reformen entweder zu großen sozialen Unruhen oder sogar zu einem Kollaps unseres Wirtschaftssystems führen. In anderen Worten: Die deutschen Sozialversicherungssysteme, hier insbesondere das RV-System, haben ein brennendes Nachhaltigkeitsproblem.

3.3.2.2 Deutsches RV-System im europäischen Vergleich

Vergleicht man die Leistungen der europäischen RV-Systeme untereinander, erhält man ein Bild wie es in Abb. 55 gezeigt wird. Hier werden für 21 ausgewählte europäische Länder „Nettoersatzraten“³²⁹ mit jeweils zwei Durchschnittswerten gezeigt: zum einen die durchschnittlichen Nettoersatzraten für Rentenbezieher, deren Rente unter 50 % der mittleren Rente liegt – das ist der sog. „Niedriglohnsektor“ – und zum anderen die für alle Rentenbezieher. Es fällt auf, dass Deutschland hier eine äußerst schlechte Position einnimmt. Deutschlands Nettoersatzrate ist 2014 mit 53 % bereits so schlecht, dass ein durchschnittlicher Rentenbezieher ohne andere Einnahmequellen wie Betriebsrenten, Riester-Rente, Lebensversicherungen oder Kapital ein sicherer Kandidat für Altersarmut ist. Entsprechend sind auch die Vorausberechnungen: Die Altersarmut droht, in den kommenden Jahren in Deutschland beachtlich zuzunehmen. Zur Information wird hier für Deutschland auch noch die bereits festgelegte Ersatzrate für das Jahr 2045 gezeigt.

328 Quelle: Ebenda

329 Nettoersatzraten sind die Nettoauszahlungen der Renten in Prozent der Referenzeinkommen nach Abzug aller Abgaben.

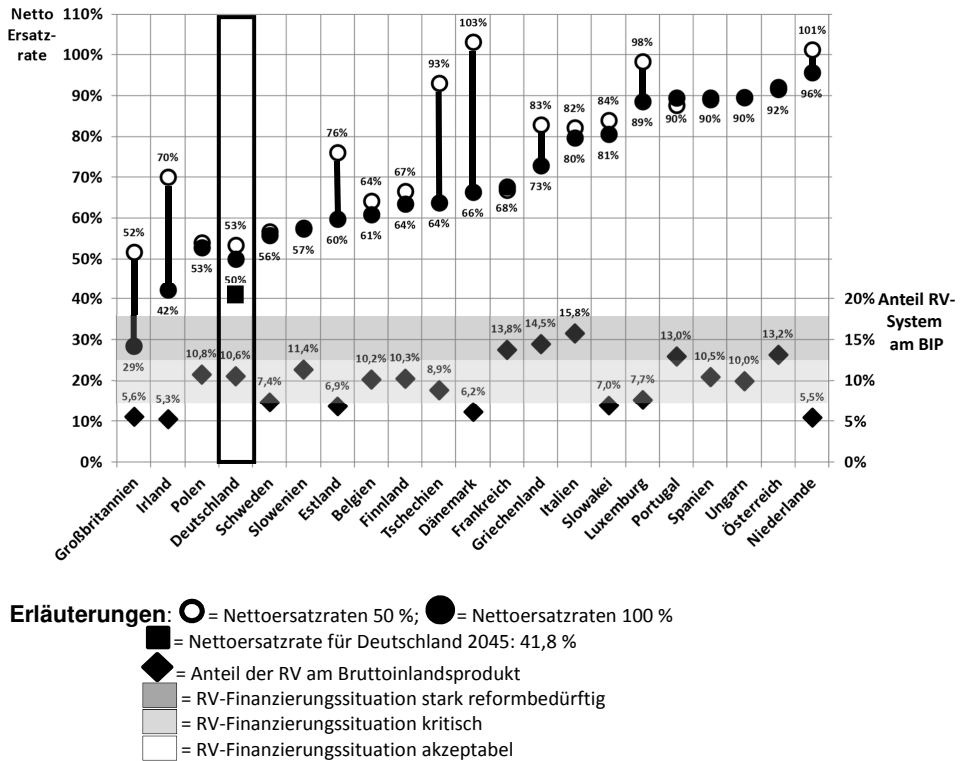


Abb. 55: Nettoersatzraten 2014 von männlichen Niedrig- und Durchschnittsverdienern und Anteile der RV-Kosten am BIP in einigen ausgesuchten europäischen Ländern

(Die Nettoersatzraten sind für ein angenommenes Arbeitsleben, beginnend mit 20 Jahren bis zum Renteneintrittsalter der jeweiligen Länder berechnet. Der Verdienst des Niedrigverdieners entspricht 50 % des Durchschnittsverdieners.)³³⁰

Lesebeispiel: Für Großbritannien wird ausgewiesen:

eine durchschnittliche Nettoersatzrate von ca. 52 % für die unteren 50 % der Nettoeinkommen

eine durchschnittliche Nettoersatzrate von ca. 29 % für alle Rentenbezieher

ein Anteil der Rentenversicherung am Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 5,6 %.

Abb. 55 erlaubt folgende Schlussfolgerungen:

- Im Gegensatz zum Großteil der betrachteten Länder wird in Deutschland wegen des hier geltenden Äquivalenzprinzips kein Unterschied zwischen den Ersatzraten für Niedriglöhne und denjenigen für höhere Einkommen gemacht.
- Deutschland weist bei einer mittleren Belastung des BIPs durch das RV-System in Höhe von 10,6 % mit die schlechtesten Ersatzraten aus, und das mit weiter fallender Tendenz.

330 Quelle: OECD-Studie „Pensions at a Glance“, 2015, Seiten 145 und 201ff.

- Es gibt eine Reihe von Ländern, wie zum Beispiel Frankreich, Italien, Portugal, Österreich und Griechenland, deren RV-Systeme das BIP zu hoch belasten und die sich hier in Zukunft tiefgreifenden Reformen unterziehen müssen. Bei allen diesen Ländern werden mitunter deutlich bessere Ersatzraten ausgewiesen als in Deutschland. Hier ist die Frage zu stellen, ob diese Leistungen in Zukunft überhaupt noch beibehalten werden können. Abb. 57 auf Seite 201 kann man zudem noch entnehmen, dass in diesen Ländern relativ früh in die Rentensysteme eingestiegen wird und dass die Rentenbezugsdauern entsprechend länger sind.
- Andererseits sind in Abb. 55 einige Länder zu sehen, die höhere Ersatzraten als Deutschland bieten und dabei deren BIPs deutlich weniger belasten. Dazu gehören beispielsweise Großbritannien (5,6 %), Irland (5,3 %), die Niederlande (5,5 %) und Dänemark (6,2 %). Dänemark weist hier zudem mit 120 % die höchste Nettoersatzrate für Niedriglohneinkommen aus.

Werfen wir zusätzlich noch einen genaueren Blick auf einen Vergleich der Leistungen der deutschen und der österreichischen RV-Systeme wie er in Tab. 16 gegeben wird:

| Bezeichnung | Stand | | Gruppen | Deutschland | Österreich |
|---|-------|---------|--------------|-------------|------------|
| Beiträge an die RV in % des Einkommens | 2014 | [%] | Arbeitnehmer | 9,40% | 10,25% |
| | | | Arbeitgeber | 9,40% | 12,55% |
| Anteil des RV Gesamtbudgets am BIP | 2014 | [%] | Alle | 10,6% | 13,2% |
| Staatszuschüsse an die RV in % des RV Gesamtbudgets | 2012 | [%] | Alle | 23,6% | 22,7% |
| Anteil der Einwohner über 65 Jahren an Einwohnern zwischen 20 und 64 Jahren, das heißt, der beruflich aktiven Bevölkerung | 2015 | [%] | Alle | 35% | 30% |
| Durchschnittliches Renteneintrittsalter | 2014 | [Jahre] | Männer | 62,7 | 62,2 |
| | | | Frauen | 62,7 | 60,2 |
| Mtl. Rente für Personen, die nach 41 Jahren Lebensarbeitszeit in den Ruhestand wechselten | 2013 | [€] | Männer | 913,00 | 1817,00 |
| | | | Frauen | 590,00 | 1220,00 |
| Nettoersatzrate für Menschen, die 2014 zu arbeiten beginnen und 45 Jahre arbeiten werden. | 2014 | [%] | Alle | 42% | 92% |

Tab. 16: Vergleich wesentlicher Leistungsdaten des deutschen und des österreichischen RV-Systems³³¹

³³¹ Quelle: Blank, Florian et al., „Why is Austria's Pension System so Much Better than Germany's?“

Es ist bemerkenswert, dass das österreichische System, bei vielen ähnlichen Kennzahlen zwischen beiden Ländern, mehr als doppelt so hohe Ersatzraten zu leisten vermag wie das deutsche System. Konkret bedeutet das, dass zum Beispiel männliche Rentner nach 41 Jahren Arbeitszeit in Österreich im Durchschnitt 1.817,- €/Mt. beziehen, wohingegen deren deutsche Kollegen sich mit 913,- €/Mt. begnügen müssen. Selbst vor dem Hintergrund, dass in Österreich bereits heute Arbeitgeber 12,55 % und Arbeitnehmer 10,25 %, also zusammen 22,8 % eines Bruttoeinkommens in die Rentenversicherung einzahlen müssen, denen in Deutschland 2016 nur 18,8 % gegenüberstehen, und dass das RV-System in Österreich das BIP mit 13,3 % belastet (gegenüber 10,6 % in Deutschland), ist der Leistungsunterschied zwischen beiden Systemen beachtlich. Er lässt vermuten, dass das österreichische System schlichtweg effektiver und effizienter als das deutsche ist. Wenn man in Betracht zieht, dass ein deutscher Rentner bei dieser schlechten Nettoersatzrate von 42 % gezwungen ist, in die zweite Säule wie zum Beispiel in „Riester-Versicherungen“ o. Ä. einzuzahlen, hat er bereits heute eine höhere persönliche Belastung zu verkraften als sein österreichisches Pendant, wenn er eine vergleichbare Rentenleistung erzielen möchte.

Um hier zu einer eindeutigen Schlussfolgerung zu kommen, muss allerdings auch hinterfragt werden, ob die mit 13,2 % außerordentlich hohe Belastung des österreichischen Bruttoinlandproduktes auf Dauer verkraftbar bleibt. Aus jetziger Sicht ist diese Belastung eindeutig zu hoch und bedarf einer Reform, wie in Abb. 55 auch angedeutet wird.

Dass Deutschland mit seiner, im europäischen Umfeld, so leistungsfähigen Wirtschaft derartig schlechte Werte zeigt, bedarf einer Erklärung. Dafür sind im Wesentlichen zwei deutsche Besonderheiten verantwortlich:

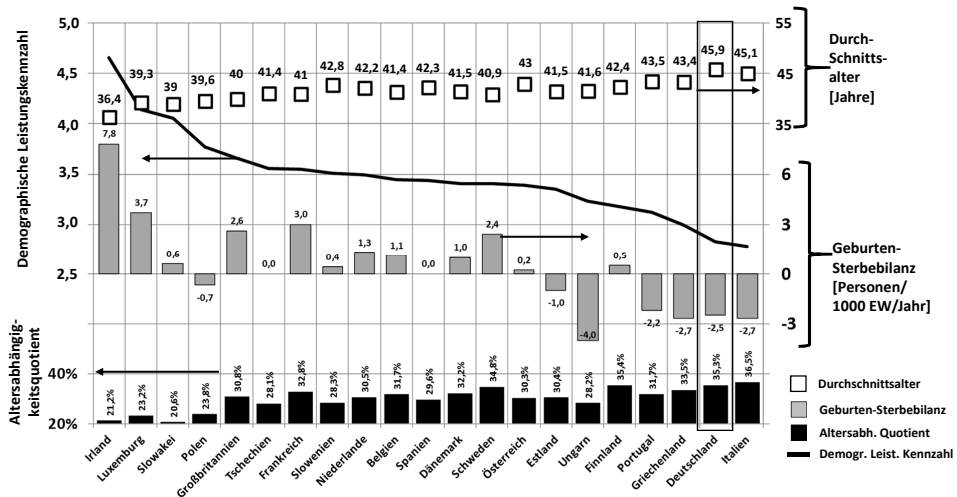
- die demographische Entwicklung und
- Strukturprobleme im RV-System.

Diese sollen nachfolgend etwas eingehender betrachtet werden.

3.3.2.2.1 Demographisches Dilemma

Der vierte Tragfähigkeitsbericht des BMF („Bundesministerium für Finanzen,“) zeigt eine Modellrechnung, bei der die fiskalische Entwicklung bis 2061 prognostiziert wird. Sie zeigt sehr klar, dass *„der demographische Wandel (in Deutschland) eine zentrale fiskalische Herausforderung“* sei.³³²

332 Quelle: „Der Vierte Tragfähigkeitsbericht des BMF“ vom 21.3.2016; <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-vierter-tragfaehigkeitsbericht-des-bmf.html>



Definitionen der demographischen Leistungskennzahl: 5 = Gut; 4 = Ausreichend; 3 = Mangelhaft

Abb. 56: Einige demographische Kennzahlen 2015 und 2016 für ausgesuchte europäische Staaten, geordnet nach den demographischen Leistungskennzahlen³³³.

Lesebeispiel:

- Irland weist 7,8 mehr Neugeborene als Sterbefälle/Jahr/1000 Einwohner aus. In Deutschland sind es 2,5 mehr Sterbefälle als Neugeborene.
- Deutschland hat einen Altersabhängigkeitsquotienten von 35,3 %.
- Deutschland weist ein Durchschnittsalter von 45,9 Jahren aus.
- Deutschland liegt mit seiner demographischen Leistungskennzahl an zweitletzter Stelle unter den hier betrachteten europäischen Nationen.

Abb. 56 zeigt einige demographische Kennzahlen für die schon in Abb. 55 betrachteten europäischen Länder. Es werden hier gezeigt:

- das Durchschnittsalter der jeweils gesamten Bevölkerung
- Geburten-Sterbebilanzen in Personen pro 1.000 Einwohnern („EW“) pro Jahr.
- Altersabhängigkeitsquotienten, die das Verhältnis von über 64-jährigen Personen zu denen im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahre erfassen, und
- eine demographische Leistungskennzahl, die aus den oberen drei Werten dieser Graphik berechnet wurde³³⁴.

333 Quellen:

- Durchschnittsalter: Statista 2016: Die Durchschnittsalter sind hier die Mediane mit Stand 2015
- Geburten-Sterbebilanz: Eigene Berechnungen mit Geburten- und Sterberaten 2015 aus Statista 2016
- Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung: OECD-Studie „Pensions at a Glance“ S. 201ff. mit Stand 2014

334 In die Berechnung der demographischen Leistungskennzahl gingen ein:

- die Geburten-Sterbebilanz mit 30 %
- der Altersabhängigkeitsquotient mit 40 % und
- das Durchschnittsalter mit 30 %.

Generell ist zu sehen, dass außer Irland und Luxemburg keines der betrachteten Länder wirklich beeindruckende demographische Daten ausweisen kann. Bedrückend in diesem Kanon ist jedoch, dass Deutschland zusammen mit Italien die schlechtesten demographischen Werte zeigt, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Leistungen von dessen RV-System.

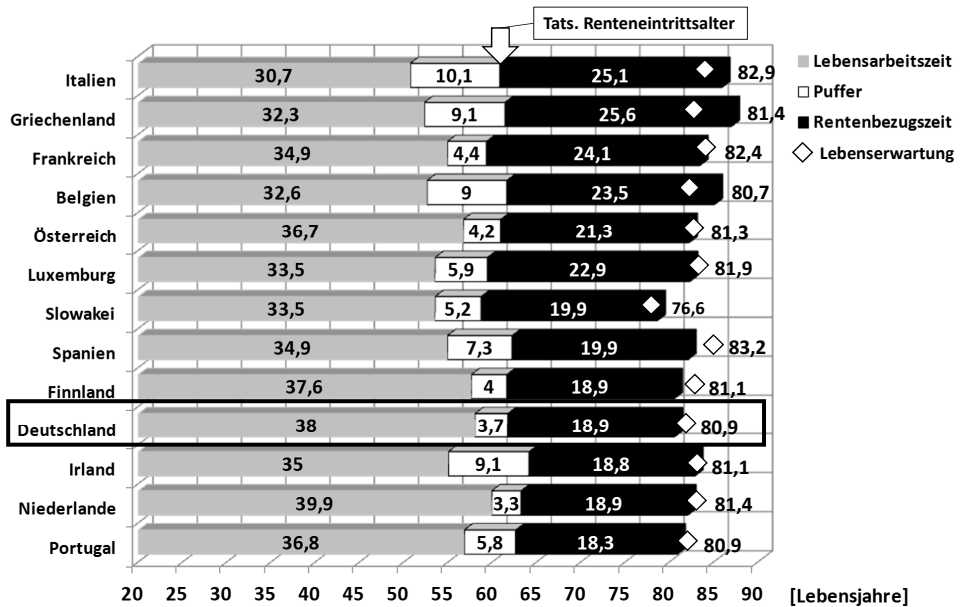


Abb. 57: Durchschnittliche Lebensarbeitszeiten, Rentenbezugsdauern und Lebenserwartungen in einigen ausgesuchten europäischen Ländern³³⁵

Lesebeispiel: In Italien betragen durchschnittlich:

- die Lebensarbeitszeit 30,7 Jahre,
- die Rentenbezugszeit 25,6 Jahre.
- das Renteneintrittsalter 60 Jahre
- die Lebenserwartung 82,9 Jahre

Die Konsequenzen aus der in Abb. 56 dargestellten demographischen Situation werden in Abb. 57 für einige ausgesuchte europäische Länder anhand folgender Kennzahlen aufgezeigt:

- durchschnittliche Lebensarbeitszeiten (mit Stand 2015)
- tatsächliche Renteneintrittsalter (mit Stand 2013)
- durchschnittliche Rentenbezugsdauern (mit Stand 2014) und
- durchschnittliche Lebenserwartungen (mit Stand 2013).

Die Pufferzeit kompensiert Inkonsistenzen in den einzelnen Zahlenangaben.

335 Quelle: OECD-Studie „Pensions at a Glance“, Entnommen aus *FAZ Online* v. 25.4.2013

Alle vier Kennzahlen werden in dieser Abbildung zu einer Gesamtzeit zusammengefügt, um den ganzen durchschnittlichen Zeitraum zwischen Arbeitseintritt und Lebensende abzubilden³³⁶. Auch hier ist zu sehen, dass die meisten betrachteten europäischen RV-Systeme teilweise deutlich bessere Leistungen bieten als das deutsche System. Um das noch besser zu verdeutlichen, werden die wesentlichen Kennzahlen aus den Abb. 55 und Abb. 57 in Tab. 17 zusammengefasst: Hier sind alle gegenüber Deutschland besseren Leistungen grau markiert. Die überwältigende Zahl besserer Leistungen anderer Länder ist hier sehr gut zu sehen.

336 Leider entstammen die in Abb. 57 ausgewiesenen Werte verschiedenen Quellen mit verschiedenen, nicht direkt kompatiblen Definitionen, sodass die akkumulierten Werte nicht deckungsgleich mit den erhobenen Lebenserwartungen sind. Darum wurden hier sog. „Pufferzeiten“ verwendet, um die hier aufgetretenen Diskrepanzen auszugleichen. Im Einzelnen seien dazu noch diese Erläuterungen gegeben:

- Als durchschnittliches Alter in den Berufseintritt wurden einheitlich 20 Jahre angenommen.
- Durchschnittliche Lebensarbeitszeiten: Diese Angaben entstammen Eurostat-Pressemitteilung Nr. 222/2016 vom 14. November 2016.
- Die tatsächlichen Renteneintrittsalter wurden von der OECD ermittelt und hier einer Veröffentlichung von P. Hermann auf der Internetseite „GeVestor“ entnommen. Die ausgewiesenen tatsächlichen Renteneintrittsalter sind nicht identisch mit den gesetzlichen Werten, die bei den meisten Staaten bei 65 Jahren liegen und in den kommenden Jahren schrittweise angehoben werden.
- Die Rentenbezugsdauern entstammen der OECD-Studie „Pensions at a Glance“ S. 201ff.
- Die Pufferzeiten wurden aus der aufgetretenen Differenz zwischen dem Ende der Lebensarbeitszeit und den jeweiligen tatsächlichen Renteneintrittsaltern berechnet. Große Pufferzeiten wie zum Beispiel in Italien und Griechenland können darauf hindeuten, dass entweder die ausgewiesenen durchschnittlichen Lebensarbeitszeiten nicht stimmen, dass der angenommene Eintritt in das Berufsleben später als mit 20 Jahren stattfand oder dass in der Lebensarbeitszeit nicht durchgehend gearbeitet wurde.
- Die durchschnittlichen Lebenserwartungen decken sich in den meisten Fällen nicht mit dem Ende der durchschnittlichen Rentenbezugsdauer. Das ist damit zu erklären, dass die Lebenserwartungen für die Gesamtbevölkerung erhoben worden sind, wohingegen die anderen Werte nur für die Erwerbstätigen gelten. Diese Daten wurden Eurostat entnommen.

| | Ersatzraten | Lebensarbeitszeit | Renteneintrittsalter | Rentenbezugszeit | RV-Anteil am BIP |
|--------------------------|-------------|-------------------|----------------------|------------------|------------------|
| | [%] | [Jahre] | | | [%] |
| Deutschland | 50% | 38 | 61,7 | 18,9 | 10,6% |
| Italien | 80% | 30,7 | 60,8 | 25,1 | 15,8% |
| Differenz zu Deutschland | 30% | -7,3 | -0,9 | 6,25 | 5,2% |
| Griechenland | 73% | 32,3 | 61,4 | 25,6 | 14,5% |
| Differenz zu Deutschland | 23% | -5,7 | -0,3 | 6,75 | 3,9% |
| Frankreich | 68% | 34,9 | 59,3 | 24,1 | 13,8% |
| Differenz zu Deutschland | 18% | -3,1 | -2,4 | 5,25 | 3,2% |
| Belgien | 61% | 32,6 | 61,6 | 23,5 | 10,2% |
| Differenz zu Deutschland | 11% | -5,4 | -0,1 | 4,65 | -0,4% |
| Österreich | 92% | 36,7 | 60,9 | 21,3 | 13,2% |
| Differenz zu Deutschland | 42% | -1,3 | -0,8 | 2,45 | 2,6% |
| Luxemburg | 89% | 33,5 | 59,4 | 22,9 | 7,7% |
| Differenz zu Deutschland | 39% | -4,5 | -2,3 | 4,05 | -2,9% |
| Slowakei | 81% | 33,5 | 58,7 | 19,9 | 7,0% |
| Differenz zu Deutschland | 31% | -4,5 | -3 | 1,05 | -3,6% |
| Spanien | 90% | 34,9 | 62,2 | 19,9 | 10,5% |
| Differenz zu Deutschland | 40% | -3,1 | 0,5 | 1,05 | -0,1% |
| Finnland | 64% | 37,6 | 61,6 | 18,9 | 10,3% |
| Differenz zu Deutschland | 14% | -0,4 | -0,1 | 0,05 | -0,3% |
| Irland | 42% | 35 | 64,1 | 18,8 | 5,3% |
| Differenz zu Deutschland | -8% | -3 | 2,4 | -0,05 | -5,3% |
| Niederlande | 96% | 39,9 | 63,2 | 18,8 | 5,5% |
| Differenz zu Deutschland | 46% | 1,9 | 1,5 | -0,05 | -5,1% |
| Portugal | 90% | 36,8 | 62,6 | 18,3 | 13,0% |
| Differenz zu Deutschland | 40% | -1,2 | 0,9 | -0,55 | 2,4% |

Erläuterungen: Gegenüber Deutschland
bessere Leistungen
 Stark reformbedürftige
Werte

Differenzen sind Prozentpunkte

Tab. 17: Einige wichtige Kennzahlen aus Abb. 55 und Abb. 57. Gegenüber Deutschland bessere Leistungen sind hellgrau markiert.

Die Erhöhung der durchschnittlichen Lebensdauer in den entwickelten Staaten, verbunden mit niedrigen Geburtenraten, führt zu verlängerten Rentenbezugsdauern. Damit verringert sich auch das Verhältnis von Erwerbstätigen zu Rentnern. In anderen Worten: Immer weniger Erwerbstätige haben immer mehr Rentner zu unterstützen. Die Rentenlasten werden für die Erwerbstätigen stetig größer, wie in Abb. 58 mit den Zahlen für Deutschland zu sehen ist. Diese Entwicklung ist in den einzelnen Ländern noch unterschiedlich ausgeprägt. Leider ist Deutschland auch hier in einer vergleichsweise sehr schlechten Position. Gelingt es nicht, die deutschen demographischen Kennzahlen nachhaltig zu verbessern, können die Schwächen des deutschen RV-Systems nur durch eine entsprechend große Zuwanderung unter Kontrolle gebracht werden. Die damit verbundenen Probleme sind gegenwärtig (2018) anhand der Flüchtlingskrise sehr gut zu sehen. Leider haben es Politik und Gesellschaft in Deutschland trotz intensiver gesetzlicher, finanzieller und medialer Anreize nicht vermocht, diese bedauerliche demographische Situation wesentlich zu verbessern.

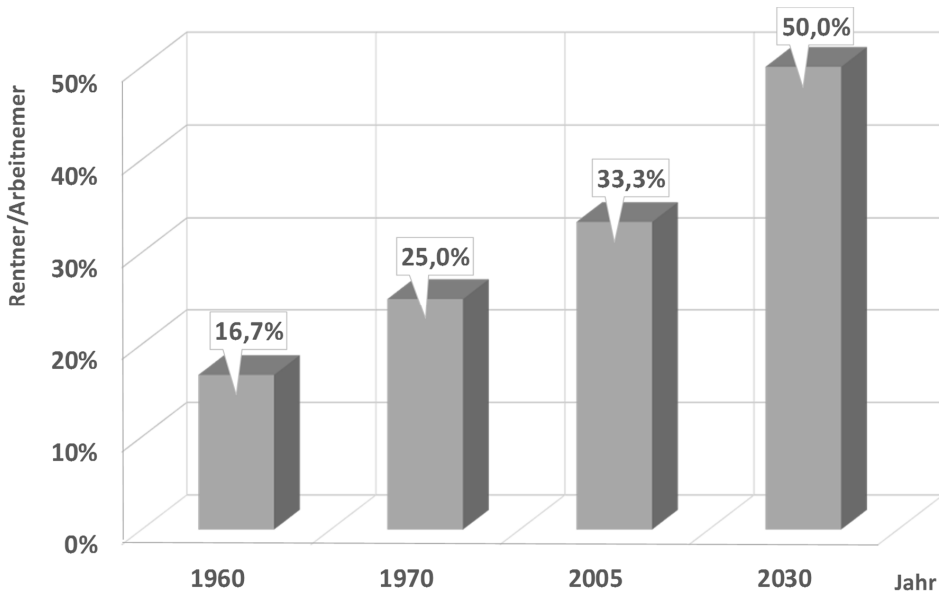


Abb. 58: Entwicklung des Verhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Rentnern in Deutschland zwischen 1960 und 2030³³⁷

(Arbeitsfähige im Alter von 20 bis 64 Jahren; Rentner von 65 Jahren an.)

3.3.2.2.2 Strukturprobleme

Wie viele andere staatliche Bereiche war auch das deutsche Rentensystem in der Nachkriegszeit einer Vielfalt von politischen Einflüssen, gesetzlichen Regelungen und Verordnungen dermaßen ausgesetzt, dass es heute einen Komplexitätsgrad erreicht

³³⁷ Quelle: In Anlehnung an FAZ-Online v. 7.11.2016: „Zehn Mythen zur Rente“

hat, der kaum noch zu überschauen ist und der von einem Normalverbraucher schwerlich verstanden werden kann. Entsprechend haben auch die Ungereimtheiten dieses Systems zugenommen.

Die auf Seite 70 bereits geschilderten Eigenheiten der öffentlichen Verwaltung entfalten auch hier ihre volle Wirkung: In der Entwicklung der Bundesrepublik hat sich das deutsche RV-System permanent von den Standards einer normalen Lebensversicherung fortentwickelt. So kann man heute ohne Übertreibung feststellen, dass die Rendite der deutschen gesetzlichen Altersversorgung deutlich schlechter ist als die der schlechtesten privaten Lebensversicherungen. Bezieht man also die im Laufe eines Arbeitslebens eingezahlten Beiträge auf die bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung erzielten kumulierten Rentenzahlungen, erzielt man heutzutage, inflationsbereinigt, eine beachtliche Negativrendite. Im Einzelnen sind zu nennen:

3.3.2.2.2.1 Umlageverfahren

Ein grundsätzliches strukturelles Problem ist der mit der großen Rentenreform 1957 vollzogene Wandel von einer kapitalbasierten Deckung auf ein Umlageverfahren. Während bei der kapitalbasierten Deckung Rentner in ihrer beruflich aktiven Zeit Geld in die Rentenversicherung einzahlen, wo es dann wie bei einer Lebensversicherung gehandhabt wird, zahlt bei einem Umlageverfahren die beruflich aktive Bevölkerung ihre Beiträge ein, die dann direkt an die Rentenbezieher ausgezahlt werden. Hierbei verfügt die staatliche Rentenversicherung neben einer gesetzlich vorgeschriebenen „Liquiditätsreserve“ (2015 waren das 33,7 Mrd. € bzw. 1,75 Monatsausgaben³³⁸) über keinerlei weitere Geldmittel. Verbunden mit dieser Rentenreform war übrigens auch eine „Dynamisierung“ der Renten, mit der die Rentenauszahlungen an die Inflation gekoppelt worden sind. Diese Rentenreform war 1957 absolut notwendig, weil durch die wirtschaftlichen Brüche des Zweiten Weltkrieges das in der Rentenversicherung angesammelte Kapital bei weitem nicht mehr ausreichte, um die für eine Grundversicherung der Rentner erforderlichen Ersatzraten auszahlen zu können. Beispielsweise betrug das durchschnittliche Rentenniveau kurz vor der Reform nur noch 28 bis 32 % der vergleichbaren Löhne. Selbst in der ehemaligen DDR waren zu der Zeit kaufkraftbereinigt die Renten höher als in der Bundesrepublik³³⁹. So gesehen war diese Rentenreform 1957 ein voller Erfolg für die regierende CDU, die dann auch wesentlich zu deren Wiederwahl beigetragen hat.

Kritische Stimmen, die auf die Bedeutung einer ausreichend hohen Geburtenrate für die Stabilität dieses Systems hingewiesen haben, sind vom damaligen Bundeskanzler Konrad Adenauer mit dem berühmten Spruch abqualifiziert worden: „Kinder bekommen die Leute sowieso!“ Herr Adenauer hatte nicht mit der Pille gerechnet. Heute wissen wir, dass er sich geirrt hat. Die oben beschriebenen demographischen

³³⁸ Quelle: Presseinformationen der deutschen Rentenversicherung vom 7.12. 2015; http://www.deutsche-rentenversicherung.de/OldenburgBremen/de/Inhalt/4_Presse/Infos_der_pressestelle/Veroeffentlichungen_veranstaltungen/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen_allgemein/sitzung_vertreterversammlung_07.12.2015.html

³³⁹ Quelle: Wikipedia: „Rentenreform 1957“; https://de.wikipedia.org/wiki/Rentenreform_1957

Probleme mit ihren niedrigen Geburtenraten und stetig zunehmenden Rentenbezugsdauern belasten die europäischen RV-Systeme über alle Maßen. Wie schon erwähnt, ist Deutschland hier besonders betroffen. Nun haben wir heute eine Situation, die es völlig unmöglich macht, wieder zu einem kapitalbasierten System zurückzukehren. Dann müssten mindestens von einer Generation der beruflich aktiven Bevölkerung doppelte Rentenbeiträge einbezahlt werden. Interessant ist hierbei allerdings der Tatbestand, dass nicht alle europäischen Rentenversorgungssysteme unterfinanziert sind.

3.3.2.2.2 Anteil der Beitragszahler an der Zahl der Erwerbstätigen

Im Gegensatz zu vielen anderen Nationen ist in Deutschland nur ein relativ kleiner Teil der beruflich aktiven Bevölkerung tatsächlich sozialversichert. Tab. 12 auf Seite 187 kann entnommen werden, dass in Deutschland lediglich 67,2 % der Erwerbstätigen von der Rentenversicherung erfasst werden. Es gibt hier eine ganze Reihe von Befreiungsgründen, wie zum Beispiel

- **Die Beitragsbemessungsgrenze:** Wer 2016 ein Einkommen von über 74.400€/Jahr erzielen konnte, konnte von der Versicherungspflicht befreit werden oder er zahlte nur die vorgeschriebenen 18,7 % auf diese Beitragsbemessungsgrenze. In der Regel hat er zusätzlich eine private Lebensversicherung abgeschlossen, die sehr wahrscheinlich bessere Leistungen bietet als das staatliche RV-System. Das gilt insbesondere für Führungskräfte in der freien Wirtschaft. Damit sind gerade die einkommensstarken Berufstätigen für die staatliche Rentenversicherung nicht erreichbar.
- **Selbstständige:** Unabhängig von der Einkommenshöhe können sich Selbstständige von der Versicherungspflicht befreien lassen, insbesondere, wenn sie sich in der Aufbauphase ihres Unternehmens befinden.
- **Erwerbstätige in atypischen Arbeitsverhältnissen**³⁴⁰: In Deutschland waren 2015 nahezu 40 % aller abhängig Beschäftigten atypisch beschäftigt³⁴¹. Dieser Personenkreis ist entweder ganz oder teilweise von der Versicherungspflicht befreit.
- **Schwarzarbeit:** Hochrechnungen lassen vermuten, dass in Deutschland 2016 ca. 340 Mrd. € (= ca. 10,4 % des BIPs) in der Schattenwirtschaft erwirtschaftet wurden³⁴². Die dort erbrachten Leistungen werden weder steuerlich noch sozialversicherungspflichtig erfasst. Werden nicht verbesserte Anreizsysteme geschaffen, die zu einer Verringerung dieser Schattenwirtschaft anregen, wird es schwierig sein, diesen Bereich in die Rentenversicherungssysteme überhaupt einzuschließen. Gegenwärtig ist es aber schon so, dass die Schattenwirtschaft in den meisten europä-

³⁴⁰ Mit atypischen Arbeitsverhältnissen werden erfasst: Teilzeitbeschäftigungen mit 20 oder weniger Stunden/Woche, geringfügige und befristete Beschäftigungen, Niedriglohnbeschäftigte sowie Zeitarbeitsverhältnisse. Quelle: Destatis: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Gesamtwirtschaft/Umwelt/Arbeitsmarkt/Methoden/AtypischeBeschaeftigung.html>

³⁴¹ Quelle: WSI (Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut der Hans Böckler Stiftung. http://www.boeckler.de/wsi_5859.htm

³⁴² Quelle: Statista 2016

ischen Ländern, wie auch in Deutschland, an Bedeutung verliert. Zum Beispiel lag deren Anteil am BIP 2003 in Deutschland noch bei geschätzten 16,7 %³⁴³.

3.3.2.2.3 Regulierungsdichte und Verwaltungskosten

Die in Abb. 15 auf Seite 49 bereits behandelte deutschlandtypische Regulierungsdichte entfaltet – zusammen mit den damit einhergehenden Eigenarten der öffentlichen Hand – auch im RV-System ihre volle Wirkung. Sie hat primär die bereits oben genannte hohe Komplexität des deutschen Rentensystems zu verantworten. Sie zeigt sich in sehr aufwändigen Entscheidungsprozessen und wahrscheinlich auch in dessen außerordentlich hohen Verwaltungskosten.

Nun werden in Tab. 12 auf Seite 187 für das deutsche RV-System Verwaltungskosten in Höhe von 3,82 Mrd. € bzw. 1,4 % des gesamten deutschen RV-Budgets ausgewiesen. Diese Zahlen wurden von der deutschen Rentenversicherung selbst veröffentlicht. Vergleicht man dort Einnahmen und gezahlte Renten miteinander, kommt man jedoch auf eine Differenz von 26,59 Mrd. € (= 10,7 % der gezahlten Renten). Nun wird die tatsächliche Höhe der Verwaltungskosten natürlich stark von deren Definition beeinflusst. Folglich werden in der Öffentlichkeit dazu sehr unterschiedliche Zahlen kolportiert und es ist sehr schwer, hier eindeutige Angaben zu erhalten. Es sieht aber so aus, dass die von der Rentenversicherung genannten 1,4 % Verwaltungskosten entschieden zu optimistisch sind. Damit ist die Differenz von 26,59 Mrd. € zwischen Einnahmen und ausgezahlten Renten nicht zu erklären. Von der ZDF-Moderatorin Maybrit Illner wurden zum Beispiel kürzlich Verwaltungskosten in Höhe von 1.084,- €/Rentner/Jahr genannt³⁴⁴. Sie berief sich dabei auf einen Bericht der *Bild-Zeitung*. Multipliziert man diesen Wert hoch mit den 20,82 Mio. Rentnern aus Tab. 12, kommt man auf einen Betrag von 22,57 Mrd. €/Jahr. Dieser Wert liegt schon ziemlich nahe an der oben genannten Differenz von 26,59 Mrd. €/Jahr. Er scheint sehr plausibel zu sein und würde belegen, dass auch die deutsche Rentenversicherung ein Kosteneffizienzproblem hat.

3.3.2.2.3 Finanzielle Leistungsfähigkeit

Setzt man die tatsächlich gezahlten Ersatzraten in Bezug zu den jeweiligen Belastungen der Bruttoinlandsprodukte, erhält man eine sehr aussagekräftige finanzielle Leistungskennzahl („LZ“) für die in diesem Kapitel betrachteten RV-Systeme. Somit gilt:

$$\text{LZ} = \text{Ersatzrate} / \text{Anteil am BIP}$$

Ein „LZ“-Vergleich für die hier betrachteten europäischen RV-Systeme wird in Abb. 59 gegeben.

343 Quelle: *Welt-Online* vom 16.12.2017; <https://www.welt.de/wirtschaft/article171622599/Nur-in-einem-Land-Europas-steigt-die-Schwarzarbeit.html>

344 Quelle: Talkshow „Maybrit Illner“ im ZDF vom 25.11.2016. Es sei betont, dass diese Angaben nicht überprüft werden konnten.

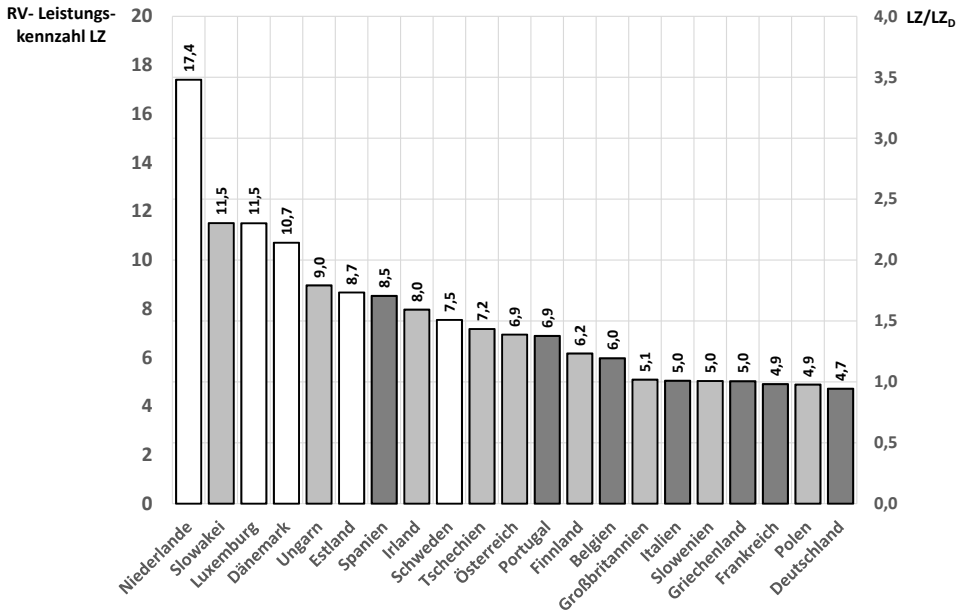


Abb. 59: Vergleich der finanziellen Leistungskennzahlen („LZ“) verschiedener europäischer RV-Systeme³⁴⁵.

Erläuterungen:

LZ/LZ_D: Faktor, um den die angezeigte Leistungskennzahl LZ die deutsche LZ_D übertrifft.

Wie in Abb. 60 gezeigt:

- = RV-Systeme mit hohem Reformbedarf
- = kritische RV-Systeme
- = gesunde RV-Systeme

Die Einstufungen der Reformbedarfe wurden Abb. 60 auf der Folgeseite entnommen.

Es ist gut zu sehen, dass Deutschland unter allen hier betrachteten RV-Systemen die geringste finanzielle Leistungsfähigkeit bietet. Dieses Ergebnis ist schlichtweg äußerst blamabel. Die besten Systeme – diejenigen in den Niederlanden, in Dänemark und in Luxemburg – sind nach diesem Maßstab zwei- bis dreimal so leistungsfähig wie das deutsche System. In Abb. 55 auf Seite 197 sind zudem noch die Finanzierungsqualitäten ausgewiesen worden, gemessen in Anteilen des jeweiligen RV-Systems an den entsprechenden BIPs.

345 Quellen für Ersatzraten und RV-Anteile am BIP: OECD-Studie „Pensions at a Glance“

3.3.2.2.4 Nachhaltigkeit

Neben der finanziellen Leistungsfähigkeit der RV-Systeme ist vor allem, vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen, deren Nachhaltigkeit von herausragendem Interesse. Dazu wird von der Versicherungsgesellschaft Allianz AG in regelmäßigen Abständen ein Nachhaltigkeitsindex, der sog. PSI-Wert („Pension Sustainability Index“) erhoben, der anhand verschiedener statischer und dynamischer Einflussgrößen³⁴⁶ sehr belastbar die langfristige finanzielle Tragfähigkeit von RV-Systemen der OECD-Staaten erfasst. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Studie aus dem Jahre 2014 verwendet³⁴⁷. RV-Leistungskennzahlen aus Abb. 59 und Allianz-PSI-Werte werden in Abb. 60 miteinander korreliert. Damit erhält man eine sehr aussagekräftige Darstellung der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der hier betrachteten RV-Systeme.

346 In die PSI-Berechnung gehen folgende Einflussgrößen ein:

| Kriterium | Statisch | Dynamisch |
|----------------------|---|---|
| Demographie | OAD ("Old Age Dependency Ratio") | OAD-Veränderungen bis 2050 |
| RV-System | Ersatzrate der 1. Säule | Änderung des Rentenniveaus |
| | Tatsächl. Renten-eintrittsalter | |
| | Stärke der zurückgestellten Säulen und Rentenfonds (in % des BIP) | Durchgeführte Reformen |
| Öffentliche Finanzen | Rentenzahlungen/BIP | Änderungen der Rentenzahlungen bis 2050/BIP |
| | Öffentliche Verschuldung/BIP | |
| | Bedeutung der Sozialhilfe | |

347 Quelle: Renate Finke, „2014 Pension Sustainability Index“

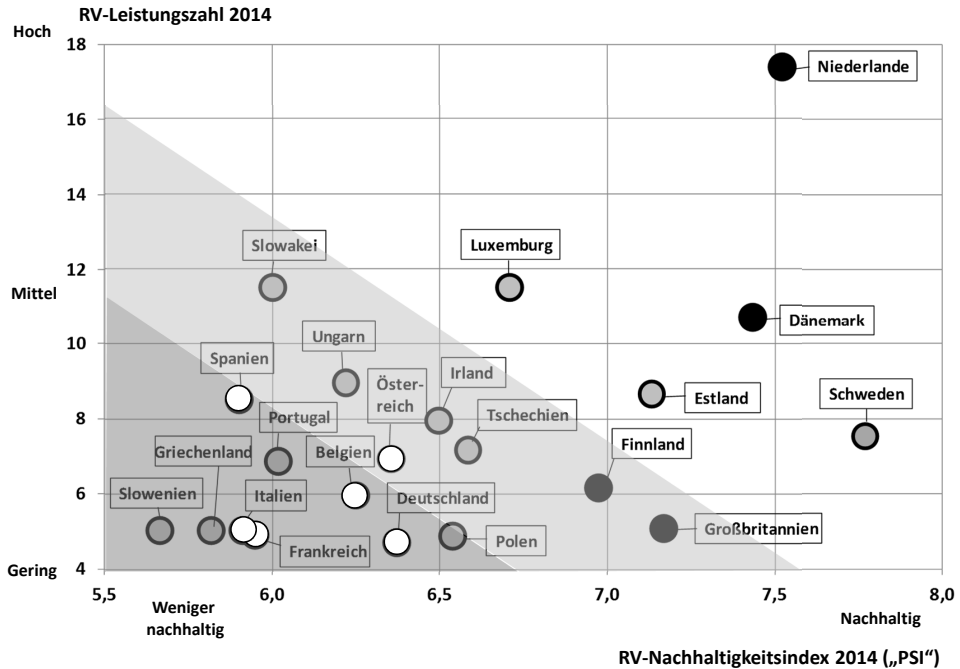


Abb. 60: Vergleich der Nachhaltigkeit und der finanziellen Leistungsfähigkeit verschiedener europäischer RV-Systeme³⁴⁸

Abb. 60 erlaubt folgende Schlussfolgerungen:

- Beveridge-orientierte RV-Systeme scheinen leistungsfähiger und nachhaltiger als Bismarck-orientierte Systeme zu sein. Sie weisen zudem geringere Belastungen der entsprechenden Bruttoinlandsprodukte aus, wie in Abb. 55 auf Seite 197 zu sehen ist.
- Ein Großteil der europäischen RV-Systeme hat in Bezug auf finanzielle Leistungsfähigkeiten und Nachhaltigkeit unterschiedlich ausgeprägte Reformbedarfe.
- In der Summe befindet sich Deutschland hier in einer sehr schlechten Position. Das deutsche RV-System ist stark reformbedürftig.

348 Quellen: PSI Indices: Ebenda, S. 6; RV-Leistungskennzahlen: Abb. 59

3.3.2.2.5 Leistungsvergleich mit den besten europäischen RV-Systemen

Die gegenwärtig leistungsfähigsten europäischen RV-Systeme weisen die Schweiz, die Niederlande und Schweden aus. Es lohnt sich, einige wichtige Kennzahlen dieser Systeme mit denen Deutschlands zu vergleichen, um zu erkennen, woher die Leistungsunterschiede zum deutschen RV-System kommen. Ein solcher Vergleich wird in Tab. 18 gezeigt.

| Land | Schweiz | Niederlande | Schweden | | | Deutschland | |
|------------------------|---|---------------------------|---------------|--------------|----------------------|--|--|
| Merkmale | | | Einheitsrente | Prämienrente | Garantierente | | |
| ERSTE SÄULE | Staatliche Vorsorge | | | | | Anmerkungen | |
| Zielsetzung | Grundsicherung | | | | | | |
| Rentensystem | Beveridge | | Gemischt | | Bismarck | | |
| Erfasste Erwerbstätige | 100% | 100% | 100% | 100% | Nach Bedürftigkeit | 67% | Anteil der von System erfassten Erwerbstätigen |
| Beitrag | 10,3% | 17,9% | 16,0% | 2,5% | 0,0% | 18,5% | In Höhe des Einkommens |
| Anteil am BIP | 6,6% | 5,5% | 7,4% | | | 10,6% | |
| Versicherungsjahre | 43 - 44 | 50 | 45 (flexibel) | | | 45 | Bis zu einer vollen Rente |
| Deckung | Umlage | Umlage | Umlage | Kapital | Steuern | Umlage | |
| Äquivalenzprinzip | Nein | Nein | Nein | | | Ja | |
| | | | | | | | |
| ZWEITE SÄULE | Pensionskassen | Betriebliche Vorsorge | | | Riester, betrieblich | | |
| Zielsetzung | Haltung des Lebensstandards | | | | | | |
| Erfasste Erwerbstätige | Quasi-obligatorisch | 90% (quasi-obligatorisch) | | | Freiwillig | In der Schweiz ab 17 300.-€ Einkommen obligatorisch. | |
| Deckung | Kapital | | | | | | |
| | | | | | | | |
| DRITTE SÄULE | Freiwillig, Kapitaldeckung mit steuerlichen Förderungen | | | | | Förderungen unterschiedlich ausgeprägt | |

Erläuterung:  Im Vergleich schlechteste Werte

Tab. 18: Vergleich wichtiger deutscher RV-Kennwerte mit den leistungsfähigsten europäischen Systemen³⁴⁹.

349 Quellen: Herbert Riesche, „Alterssicherungspolitik in Europa im Vergleich“, S. 14ff., und Neumann, Dirk „Rentenmodelle im europäischen Vergleich“

Dabei fallen spontan die folgenden Unterschiede auf (in der Folge werden die RV-Systeme der Schweiz, der Niederlande und von Schweden als „die europäischen leistungsfähigen Systeme“ bezeichnet):

- Die europäischen leistungsfähigen Systeme folgen, außer der schwedischen Einheitsrente, dem Beveridge-Ansatz.
- Deutschland weist hier den mit Abstand höchsten Beitrag und den höchsten Anteil am BIP aus.
- Deutschland folgt als einziges System dem „Äquivalenzprinzip“, wohingegen die anderen europäischen leistungsfähigen Systeme die Gefahren der Altersarmut durch gestaffelte Beiträge zugunsten der unteren Einkommen dämpfen (siehe hierzu auch Abb. 55 auf Seite 197).
- Die europäischen leistungsfähigen Systeme sorgen ausnahmslos für einen angemessenen Lebensstandard im Rentenalter durch eine quasi-obligatorische Teilnahme an der zweiten Versicherungssäule, die in allen Fällen auch steuerlich und tariflich gefördert wird.
- In allen europäischen leistungsfähigen Systemen nehmen stets 100 % aller Erwerbstätigen an der ersten Säule teil. In Deutschland sind es hingegen nur 67 %. Zudem gibt es dort meistens keine Beitragsbemessungsgrenzen.
- In den Niederlanden ist die Teilnahme an betrieblichen Altersversorgungssystemen der zweiten Säule verpflichtend und tariflich geregelt.

Eine besondere Aufmerksamkeit verdient das schwedische RV-System, das 1999 grundlegend reformiert worden ist und gegenwärtig wohl über die modernste Leistungsstruktur unter allen europäischen RV-Systemen verfügt. Die soll hier nicht im Detail behandelt werden³⁵⁰. Erwähnenswert ist aber auf jeden Fall, dass auch die erste Säule aus drei voneinander unabhängigen Untersystemen besteht, die – zusammen mit einem deutlich geringeren Aufwand als in Deutschland – eine angemessene Rente bieten. Das sind:

- die umlagefinanzierte „Einheitsrente“,
- die kapitalgedeckte „Prämienrente“, die mit einem staatseigenen Fonds das einbezahlte Kapital verwaltet, und
- die steuerfinanzierte „Garantierente“, die nur bei Bedürftigkeit eine Minimalrente garantiert, unabhängig davon, ob eingezahlt worden ist oder nicht.

Betrachtet man in Tab. 18 die Spalte mit den deutschen Kennwerten, sieht man auf Anhieb noch einmal (wie auch schon in Tab. 17 und in Abb. 59) die katastrophale Leistungsfähigkeit des deutschen RV-Systems. Vergleicht man die Leistungskennzahlen aus Abb. 59 untereinander, drängt sich einem die Frage auf, wie dieser Leistungsunterschied denn nun zu erklären ist. Er kann eigentlich nur strukturelle Ursachen haben: Wie in vielen anderen staatlichen Bereichen, die in diesem Buch behandelt werden, ist auch hier den Tatbestand zu beklagen, dass das deutsche RV-System erheblich überreguliert und strukturell veraltet ist. Es bedarf wohl einer grundlegenden und tiefgreifenden Reform, um zu einer Leistungsfähigkeit zu kommen, die mit den

³⁵⁰ Eine ausführlichere Darstellung des schwedischen Rentensystems ist zum Beispiel in Wikipedia zu finden unter https://de.wikipedia.org/wiki/Schwedischer_Wohlfahrtsstaat

hier betrachteten europäischen leistungsfähigen Systemen vergleichbar ist. Tab. 18 gibt uns einige wertvolle Hinweise auf entsprechende Hebel. Dabei müssen sicher auch liebgewonnene heilige Kühe geschlachtet werden. Nachfolgend werden dazu einige Ansätze aufgezeigt.

3.3.2.3 Zusammenfassung

In den bisherigen Ausführungen war zu sehen, dass das deutsche RV-System sowohl im Vergleich zu den meisten europäischen RV-Systemen als auch im OECD-Umfeld äußerst schlechte Leistungswerte bietet in Bezug auf

- Rentenhöhe,
- Finanzierungsbedarf und
- Nachhaltigkeit.

Es ist auch gezeigt worden, dass die wesentlichen Ursachen dieser schlechten Leistungswerte in der demographischen Entwicklung und in einer Reihe von strukturellen Problemen liegen.

Weiterhin ist dargelegt worden, welche Faktoren die höhere Leistungsfähigkeit anderer Systeme bewirken. Daraus lässt sich direkt eine Fülle von Erkenntnissen für eine signifikante Verbesserung des deutschen RV-Systems herleiten, die nachfolgend gezeigt werden. Vorweg sei aber noch angemerkt, dass es nicht ausreichen wird, wie bislang an Symptomen herumzudoktern. Das deutsche RV-System bedarf einer tiefgreifenden und umfänglichen Reform an Haupt und Gliedern, wie beispielsweise 1957 in Deutschland oder 1999 in Schweden. Im Einzelnen werden dazu folgende Vorschläge gemacht.

3.3.3 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des deutschen RV-Systems

3.3.3.1 Umgestaltung des Gesamtsystems

Umsetzungshorizont: Langfristig

Umstellung auf ein gemischtes System aus „Beveridge“- und „Bismarck“-Elementen. Das deutsche RV-System sollte in der ersten Säule auf drei Beine gestellt werden wie seit 1999 in Schweden, nämlich auf

- eine umlagefinanzierte Einkommensrente für die Grundsicherung,
- eine kapitalgedeckte Prämienrente und
- eine steuerfinanzierte Grundrente als „Beveridge“-Komponente.

Als zweite Säule könnten die bereits existierenden Komponenten „Betriebsrente“ und „Riester-Rente“ weitergeführt werden. Sie sollten aber so ausgestaltet werden, dass sie gegenüber heute einen deutlich erweiterten Kreis von Erwerbstätigen erreichen, zum Beispiel durch tarifliche oder gesetzliche Regelungen.

3.3.3.2 Aufhebung des Äquivalenzprinzips

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Nur wenige RV-Systeme der OECD unterliegen dem Äquivalenzprinzip. Eine Lindierung der Altersarmut durch eine progressive Gestaltung der Ersatzraten ist praktisch OECD-Standard, wie es auch in Abb. 55 auf Seite 197 zu sehen ist. Es wird deshalb vorgeschlagen, auch die deutsche Gesetzeslage so zu ändern, dass durch eine progressive Gestaltung der Ersatzraten im Niedriglohnsektor höhere Raten ausbezahlt werden können als bei Hochlohneempfängern. Damit könnten auch andere Bereiche unserer Sozialsysteme entlastet werden, indem weniger Geld für eine Grundsicherung bei Altersarmut aufzubringen wäre.

3.3.3.3 Einbezug aller Erwerbstätigen in das RV-System

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Nahezu alle erfolgreichen RV-Systeme der OECD erfassen 100 % ihrer Erwerbstätigen. Es wird vorgeschlagen, diesen Weg auch in Deutschland zu gehen. Dazu würde auch gehören, Beamte und Angestellte der öffentlichen Hand einzubeziehen. Ein derartiger Schritt würde zudem die Nachhaltigkeit des deutschen RV-Systems deutlich stärken.

3.3.3.4 Verbesserung der finanziellen Basis des RV-Systems

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Neben der oben bereits angesprochenen Aufhebung des Äquivalenzprinzips und der Einbeziehung aller Erwerbstätigen werden noch folgende weitere Maßnahmen vorgeschlagen:

- eine deutliche Anhebung oder sogar Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze sowie
- Effizienz- und Effektivitätssteigerungen durch Veränderung des gesamten Verwaltungssystems. Die in Tab. 12 ausgewiesene Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben des RV-Systems in Höhe von 26,59 Mrd. € (= 9,6 % der Einnahmen) könnte hierdurch deutlich verringert werden.

3.3.3.5 Staffellung der RV-Beiträge nach Kinderzahl

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Es ist unbestritten, dass die Kindererziehung, trotz aller staatlichen Fördermaßnahmen, für jede Familie eine beachtliche physische und finanzielle Last darstellt, die im Normalfall natürlich auch gerne übernommen wird. Da eine angemessene demographische Entwicklung aber die entscheidende Voraussetzung für ein nachhaltiges RV-

System ist, wäre es nur gerecht, wenn Erwerbstätige ohne Kinder einen entsprechend höheren Beitrag in das RV-System einzahlen müssten. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Beiträge des RV-Systems auch nach der Kinderzahl zu staffeln, wobei Erwerbstätige ohne Kinder gegenüber solchen mit Kindern angemessen höher belastet werden sollten. Es darf erwartet werden, dass eine solche Regelung auch die demographische Entwicklung in Deutschland positiv beeinflussen kann.

3.3.3.6 Arbeitspolitische Maßnahmen zur Sicherung einer Vollbeschäftigung

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Hohe Arbeitslosenquoten schlagen mit hoher Intensität auf die Finanzierung der RV-Systeme durch. Obwohl sich Deutschland im Februar 2018 mit 5,7 % einer relativ niedrigen Arbeitslosenquote erfreut, sind das immerhin 2,55 Mio. Erwerbstätige³⁵¹. Hier ist noch Potenzial für weitere Senkungen der Arbeitslosigkeit vorhanden. Darum sind begleitende weitere arbeitspolitische Maßnahmen zur Sicherstellung einer möglichst stetigen Vollbeschäftigung hier von entscheidender Relevanz. Ein gutes Beispiel sind zum Beispiel die Kurzarbeitsgelder, die deutlich dazu beigetragen haben, die Auswirkungen der Finanzkrise 2008 auf den deutschen Arbeitsmarkt zu dämpfen.

Martin Werding hat ein Bündel von Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit vorgeschlagen, die nachfolgend zusätzlich wiedergegeben werden³⁵²:

3.3.3.7 Maßnahmen zur Linderung der Auswirkungen des demographischen Wandels

Umsetzungshorizont: Langfristig

2015 verzeichneten wir in Deutschland bei einem gesetzlichen Renteneintrittsalter von 65 Jahren ein tatsächliches durchschnittliches Renteneintrittsalter von 61,7 Jahren³⁵³ – das allerdings mit steigender Tendenz. Werding schlägt vor, eine Erhöhung des tatsächlichen Renteneintrittsalters zu beschleunigen, indem die Abschlagssätze bei einem Renteneintritt vor dem gesetzlich vorgesehenen Eintrittsalter erhöht werden. Darüber hinaus schlägt er vor, die Festlegung des gesetzlichen Renteneintrittsalters zusätzlich an die steigende Lebenserwartung zu koppeln. Allerdings müssen derartige Regelungen durch belastbare Prozesse ergänzt werden, die einen frühzeitigeren Renteneintritt unter fairen Bedingungen erlauben, wenn Arbeitnehmer, zum Beispiel in belastenden Handwerksberufen, frühzeitig arbeitsunfähig werden.

351 Quelle: Bundesagentur für Arbeit 3/2018: <https://www.arbeitsagentur.de/presse/2018-07-der-arbeitsmarkt-im-februar-2018>

352 Die nachfolgenden Vorschläge wurden in Anlehnung an Martin Werding, „Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann“ S. 9 ff formuliert

353 Quelle: Peter Hermann, „Rente: Eintrittsalter im europäischen Vergleich“

3.3.3.8 Höhere Frauenerwerbsbeteiligung

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Obwohl die bislang sehr teuren Maßnahmen zur Familienförderung genau dieses Ziel verfolgen, sind hier bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Allerdings ist es ein Fehlschluss, zu glauben, man könne dieses Problem durch noch mehr Geldeinsatz entschärfen. Auch bei der Familienförderung steht Deutschland mit seinem Mitteleinsatz in europäischen Vergleich sehr weit oben. Hier sind intelligente organisatorische Maßnahmen, wie zum Beispiel weitergehende Anreizsysteme, gefordert, die möglichst kostenneutral umgesetzt werden können. Es hat sich auch gezeigt, dass bei der Familienförderung, vor allem in Migrantenkreisen, erheblicher Missbrauch betrieben wird. Dadurch werden die ursprünglich anvisierten Ziele stark konkterkariert. Zweifellos ist hier auch ein Bewusstseinswandel in Arbeitgeberkreisen erforderlich, der die herausragende Bedeutung von intakten Familien für unsere Gesellschaft auch explizit anerkennt.

3.3.3.9 Bessere berufliche Bildung

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Gegenwärtig haben wir in Deutschland das Problem, dass ca. 2,4 Mio. Arbeitslosen (Stand Okt. 2017) mehr als eine Millionen offene Stellen gegenüberstehen. Die Arbeitslosen finden sich mehr in bildungsfernen Schichten, wohingegen die offenen Stellen sehr häufig wegen mangelnder Qualifikationen nicht besetzt werden können. Natürlich spielen hier auch andere Faktoren eine Rolle, wie zum Beispiel eine mangelnde Mobilität vieler Arbeitnehmer. Es bleibt aber die Erkenntnis, dass durch ein höheres durchschnittliches Bildungs- und Ausbildungsniveau dieses Problem entspannt werden könnte. Damit wäre auch der Effekt verbunden, dass durchschnittlich höhere Einkommen gezahlt würden mit entsprechenden Auswirkungen auf die Einnahmen des RV-Systems.

3.3.3.10 Verabschiedung eines Einwanderungsgesetzes

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Werdning zeigt weiterhin auf, dass unsere gegenwärtigen demographischen Probleme selbst unter den bestmöglichen Annahmen für eine zukünftige Entwicklung nicht zu lösen sind³⁵⁴. Deutschland steht vor der Alternative, entweder eine kontrollierte Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften systematisch zu fördern oder aber in den kommenden Jahrzehnten einen dramatischen Rückgang seiner Bevölkerung hinnehmen zu müssen, mit entsprechend schmerzhaften Auswirkungen in der Übergangs-

³⁵⁴ Quelle: Martin Werdning, „Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann“

phase von gegenwärtig ca. 81 Mio. Einwohnern auf ca. 67 Mio. Einwohner etwa bis ins Jahr 2040. In dieser Übergangsphase wird die Belastung der Erwerbstätigen durch eine steigende Zahl von Rentnern mit entsprechend steigenden Gesundheitskosten und weiter steigenden Lebenserwartungen ins Unerträgliche anwachsen. Es ist dabei zu erwarten, dass Produktivitätsfortschritte in der Wirtschaft unter diesen Umständen größtenteils von den steigenden Rentnerzahlen kompensiert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass unter diesen Umständen unser gegenwärtiger Lebensstandard schwerlich zu halten sein wird.

Um diese Auswirkungen des demographischen Wandels zu beherrschen, ist es unabdinglich, eine kontrollierte Zuwanderung zu organisieren und so zu gestalten, dass sie gesellschaftlich auch akzeptiert wird. Vorgänge wie bei dem Flüchtlingsansturm 2015 sind da nur kontraproduktiv. So gesehen ist es eigentlich kaum zu verstehen, dass ein entsprechendes Einwanderungsgesetz noch nicht erlassen worden ist. Mit diesen Überlegungen soll auf gar keinen Fall das in Deutschland praktizierte Asylrecht in Frage gestellt werden. Es geht aber darum, den 2015 und 2016 erlebten Missbrauch zu begrenzen und die vorhandenen Gesetze wesentlich konsequenter anzuwenden als es gegenwärtig der Fall ist.

3.3.3.11 Zusammenfassung

Martin Werding hat die Auswirkungen der hier vorgestellten Vorschläge auf die Leistungsfähigkeit des deutschen RV-Systems mit einem ernüchternden Ergebnis analysiert: Diese Handlungsempfehlungen alleine können die Leistungsfähigkeit des deutschen RV-Systems nicht im gewünschten Maße verbessern. Wesentliche Erkenntnisse dieser Analyse werden in Tab. 19 gezeigt.

| Jahr | RV Beitragssatz | | | Netto-Ersatzraten | | |
|--|-----------------|-------|-------|-------------------|-------|-------|
| | 2010 | 2030 | 2060 | 2010 | 2030 | 2060 |
| Referenzszenarium | 19,3% | 21,3% | 27,2% | 52,9% | 45,2% | 41,2% |
| Höhere Frauenerwerbsbeteiligung | 19,3% | 21,3% | 26,7% | 52,9% | 45,3% | 41,8% |
| Längere Lebensarbeitszeit | 19,3% | 21,2% | 26,2% | 52,9% | 45,2% | 42,3% |
| Bessere berufliche Bildung | 19,3% | 21,3% | 27,0% | 52,9% | 45,2% | 40,7% |
| Kombiniertes Szenarium | 19,3% | 21,2% | 25,5% | 52,9% | 45,2% | 42,5% |

Erläuterungen: Netto Ersatzraten sind vor Steuern.

Auswirkungen eines Einwanderungsgesetzes wurden hier nicht untersucht.

Tab. 19: Auswirkungen der vorgeschlagenen operativen Maßnahmen auf wichtige Kennzahlen des deutschen RV-Systems³⁵⁵

Lesebeispiel: Durch eine Kombination von Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenbeteiligung, für eine längere Lebensarbeitszeit und für eine bessere berufliche Bildung könnte im Jahre 2060 der RV-Beitragssatz von projektierten 27,2 % auf 25,5 % gesenkt werden und die Netto-Ersatzrate von 41,2 % auf 42,5 % erhöht werden.

3.4 Bildungssystem

3.4.1 Bildung und Gesellschaft

Die Zukunftsperspektiven einer Gesellschaft werden von der Qualität ihres Bildungswesens nachhaltig beeinflusst. In der Rückschau kann man sehr klar feststellen, dass Deutschland in den vergangenen 200 Jahren in seinen so bewegten Zeiten mit seinem stets leistungsfähigen Bildungssystem ausnahmslos gut gefahren ist und – ohne Übertreibung – viele Krisen erfolgreich meistern konnte.

Beispielhaft seien genannt:

- Die preußischen Bildungsreformen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die weltweit zum Vorbild für Bildungssysteme anderer Nationen wurden
- die hohen Ausbildungsniveaus in den schulischen, gewerblichen und akademischen Bereichen mit einer Reihe von positiven Effekten auf die deutsche wirtschaftliche und wissenschaftliche Leistungsfähigkeit
- eine bereits im 19. Jahrhundert im internationalen Vergleich relativ geringe Analfabetenrate
- seit Ende des 19. Jahrhunderts eine international angesehene hohe Qualität deutscher Produkte, die ganz wesentlich auch auf das sehr leistungsfähige deutsche gewerbliche Ausbildungssystem zurückzuführen ist

³⁵⁵ Quelle: Deutsche Rentenversicherung 2010; Projektionen für 2030/2060; Entnommen aus Werding, Martin, S. 10

- herausragende wissenschaftliche Leistungen, die auch bis zum Ende der Zwanzigerjahre des 20. Jahrhunderts in der damals weltweit höchsten Zahl von Nobelpreisen für Deutschland ihren Niederschlag fanden
- eine hohe Innovationskraft in Schlüsselbranchen, wie zum Beispiel Pharma, Chemie, Elektrotechnik und Maschinenbau.

Marcel Fratzscher führt aus, dass Menschen, *„die besser gebildet sind, ihr ‚Humankapital‘ für eine Gesellschaft und für sich selbst besser gewinnbringend einsetzen können, als solche mit einem schlechteren Bildungsstand und dass sie zudem motivierter seien, die Investitionen in Bildung und Fortbildung fortzusetzen, wovon sie wiederum noch mehr profitieren“*³⁵⁶.

Es entwickelt sich so eine Positivspirale. Und weiter: *„Uneingeschränkt positiv ist der Einfluss des Humankapitals und der Bildung, die sowohl die Ungleichheit von Löhnen und Einkommen reduzieren, als auch die Beschäftigung erhöhen“*³⁵⁷.

Wichtig ist hierbei, dass auch der Bildungsbegriff richtig verstanden wird. Der Sozialwissenschaftler Meinhard Miegel meint hierzu, dass es bei der Bildung um mehr als eine Qualifikation zum Broterwerb gehe. *„Sie soll ein Individuum zu einer vollen Entfaltung seiner Anlage befähigen, wenn sie eine friedliche, tolerante humane und nachhaltig wirtschaftende Gesellschaft ermöglichen. Das ist nach den Worten des amerikanischen Autors Robert Frost ihr eigentlicher Kern: Die Befähigung, fast alle anhören zu können, ohne die Fassung oder das Selbstvertrauen zu verlieren. Wird Bildung auch so verstanden und vielleicht noch ergänzt um Fairness, Mitmenschlichkeit, Anstand und Gemeinsinn, dann steht es in der Tat gut um sie. Dann säßen nicht in hohen und höchsten Positionen viel zu viele Männer und Frauen, die nur darauf aus sind, ihre Mitbürger in die Irre zu führen und gnadenlos zu übervorteilen“*³⁵⁸. (Siehe zur Werteorientierung auch die Seiten 284ff.)

Gegenwärtig sieht es so aus, dass das im internationalen Vergleich stets hohe Leistungsniveau des deutschen Bildungssystems nicht mehr gehalten werden kann. Wir erleben einen schleichenden Erosionsprozess in Richtung Mittelmaß, mit durchaus unterschiedlichen Ausprägungen in den verschiedenen Bildungsbereichen. Deutschland zeigt heute eigentlich eine Reihe von beunruhigenden Schwächen. Abb. 61 zeigt die gegenwärtige Struktur des deutschen Bildungssystems. Nachfolgend werden der Reihe nach dessen einzelne Bereiche beleuchtet.

³⁵⁶ Quelle: Fratzscher S. 93

³⁵⁷ Ebenda, S. 142

³⁵⁸ Quelle: „Politiker reden von Bildung und haben keine Ahnung“; Beitrag von Meinhard Miegel in Welt- Online vom 27.11.2017; <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article171000888/Politiker-reden-von-Bildung-und-haben-keine-Ahnung.html>

3.4.2 Gegenwärtige Situation

| | | | |
|-------------------------|--------------------|----------------|--|
| | Tertiärer Bereich | Jahrgangsstufe | Universitäten und gleichgestellte Einrichtungen, Fachhochschulen usw. |
| (Teilzeit) | Sekundarbereich II | 11 12 13 | Gymnasiale Oberstufe, Schulberufssystem |
| Schulpflicht (Vollzeit) | Sekundarbereich I | 5 6 7 8 9 10 | Gymnasium, Gesamtschule, Realschule, Hauptschule |
| | Primarbereich | 1 2 3 4 | Grundschule |
| | Elementarbereich | | Kindergarten |
| | | | Kinderkrippe |

Abb. 61: Grobstruktur des deutschen Bildungssystems³⁵⁹

(Die Teilzeit im Sekundarbereich II gilt nur teilweise für das Schulberufssystem und für einige Bereiche der Erwachsenenweiterbildung)

3.4.2.1 Frühkindliches Bildungssystem (Elementarbereich)

Mit dem Elementarbereich sind alle Bildungs- und Betreuungseinrichtungen gemeint, die Kinder bis zum Schuleintrittsalter, von in der Regel sechs Jahren erfassen. Ohne Zweifel sind in den vergangenen Jahren beachtliche Anstrengungen unternommen worden, bundesweit das frühkindliche Bildungssystem so auszubauen, dass es, in Hinblick auf Dichte und Intensität, den hervorragenden Standards der ehemaligen DDR entspricht. (Dabei sollen die anderen, politisch durchsetzten Zielsetzungen der

359 Quelle: Erstellt in Anlehnung an Wikipedia „Bildungssystem in Deutschland“; https://de.wikipedia.org/wiki/Bildungssystem_in_Deutschland

damaligen DDR einmal außer Acht gelassen werden.) Der gesetzlich vorgegebene Kitaplatz für jedes Kind ist zwar noch nicht erreicht, aber es ist erkennbar, dass man diesem Ziel Schritt für Schritt näherkommt. Die OECD-Publikation „Bildung auf einen Blick, 2017“ berichtet, dass die Beteiligung an der frühkindlichen Bildung unter den Drei- bis Fünfjährigen in Deutschland nahezu universell sei, nämlich bei über 90 %. Sie liege damit über dem Durchschnitt der OECD-Länder³⁶⁰.

Allerdings gibt es mit dem Status quo der frühkindlichen Bildung in Deutschland ein ernstes und bislang ungelöstes Problem, das insbesondere für die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund von Bedeutung ist. Fratzscher sagt hierzu: *„Kinder von Eltern, die beide einen Migrationshintergrund haben und zu Hause überwiegend nicht Deutsch sprechen, ein niedriges Einkommen haben und bei denen die Mutter über keine Berufsausbildung verfügt, gehen seltener in die Kita.“*³⁶¹

Dieses Dilemma unseres frühkindlichen Bildungssystems kann an folgenden Beobachtungen festgemacht werden:

- Einer der stärksten Hebel für eine nachhaltige Integration von Migrantenkindern ist die frühkindliche Bildung.
- Hier lassen sich am besten Talente aus bildungsfernen Schichten ausreichend früh identifizieren und fördern.

Die Bemühungen der bayerischen Staatsregierung, noch unter dem damaligen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, den Eltern eine Wahlfreiheit zwischen Kita und Elternhaus zu geben und einen Verzicht auf einen Kitaplatz auch noch finanziell zu honorieren, wirken bei den Bemühungen um eine nachhaltige Integration von Migrantenkindern äußerst kontraproduktiv, da gerade bildungsferne Migrantenfamilien dieses Angebot ausgiebig nutzen³⁶².

Es muss allerdings auch bedacht werden, dass es hier keine perfekte Lösung gibt: Die Beweggründe der Regierung Stoiber, die frühkindliche Erziehung nicht ganz den Eltern zu entziehen, sind schwergewichtig und auf jeden Fall beachtenswert. Eine intensive Betreuung von Kleinkindern im Elternhaus, mit starken Bezugspersonen und persönlicher Zuwendung und Liebe, sind eigentlich das Beste, was Kindern passieren kann – allerdings nur, wenn auf Elternseite auch die entsprechenden Kompetenzen und Zielsetzungen vorhanden sind. Das Problem ist, dass sich vor allem in muslimischen Migrantenkreisen heute viele Eltern gegen eine Kita entscheiden, bei denen gerade diese Kompetenzen nicht vorhanden sind, mit dann entsprechend negativen Folgen für eine erfolgreiche Integration ihrer Kinder.

Das Wochenmagazin *Die Zeit* führt hierzu aus, dass zum Beispiel in muslimischen Migrantenfamilien Kinder mit geringen Bildungsniveaus heranwachsen, weil dort die volle Bedeutung der Bildung nicht erkannt werde und weil diese Familien der Ansicht seien, dass sie mit der Bildung nichts zu tun hätten. Das sei alleinige Aufgabe

360 Quelle: OECD-Ländernotiz Deutschland: „Bildung auf einen Blick“, 2017, OECD-Indikatoren. Heruntergeladen von: <https://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/EAG2017CN-Germany-German.pdf>

361 Quelle: Fratzscher S. 174

362 Quelle: *Zeit-Online* vom 27.7.2014; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-07/betreuungsgeld-weniger-fruehkindliche-bildung>

des Staates. Ganz anders verhält es sich bei asiatischen Migrantenfamilien in Deutschland: So erzielen zum Beispiel Kinder aus vietnamesischen Familien einen deutlich höheren Anteil an Abiturabschlüssen als deren deutsche Altersgenossen. Das liegt daran, dass diese Familien sich auch unter großen persönlichen Opfern für eine gute Bildung ihrer Kinder voll verantwortlich fühlen. Die Bildung der Kinder genießt bei diesen Immigranten ausnahmslos die allerhöchste Priorität³⁶³.

Marcel Fratzscher zitiert den amerikanischen Nobelpreisträger James Heckman, der belegt hat, dass *„die Rendite auf Bildungsausgaben im Leben eines Menschen einen stark regressiven Verlauf zeigt. Das bedeutet: Ein Euro, der in die frühkindliche Bildung investiert wird, hat einen deutlich höheren gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen als ein Euro für die tertiäre Bildung.“*³⁶⁴

3.4.2.2 Schulsystem (Primar- und Sekundarbereich)

3.4.2.2.1 Einleitung

Hier werden wir gemeinsam den Primarbereich mit den Grundschulen (vier Jahre) und dem Sekundarbereich mit

- sechsjähriger Gesamtschule,
 - Gymnasien und
 - gymnasialer Oberstufe
- betrachten.

Die Schwächen des deutschen Bildungssystems sind hier besonders sichtbar. Dabei muss aber auch gesagt werden, dass das System nicht insgesamt schlecht ist. In Teilbereichen werden auch hier hervorragende Leistungen erbracht, wie zum Beispiel in der gymnasialen Oberstufe. Nachfolgend soll aber über einige eklatante Schwächen gesprochen werden, die auch unsere Gesellschaft zunehmend belasten. Folgende Fakten müssen dabei in Betracht gezogen werden:

- Die Kulturhoheit liegt ohne Einschränkungen bei den Ländern. Sind übergreifende Problemstellungen wie zum Beispiel Bildungsstandards, Lehrpläne und dergleichen mehr zu lösen, geschieht das auf der Kultusministerkonferenz („KMK“), auf der die Kultusminister aller 16 Bundesländer jedoch nur einstimmige Beschlüsse fassen können.
- Folglich sind die Bildungsstandards in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. Gabor Steingart beschreibt, dass im Jahre 2005 das bundesdeutsche Schulsystem über 4000 aktive Lehrpläne verfügte. Zum Vergleich zieht er Schweden heran, das mit nur neun vergleichbaren Lehrplänen seinerzeit bessere PISA („Program for International Student Assessment“ der OECD)-Ergebnisse erzielt hat als Deutschland³⁶⁵.

363 Quelle: *Zeit-Online* vom 22.1.2009, „Das vietnamesische Wunder“; <http://www.zeit.de/2009/05/B-Vietnamesen/komplettansicht>

364 Quelle: Fratzscher, S. 164

365 Quelle: G. Steingart „Deutschland: Abstieg eines Superstars“ 2004

- Die KMK wird von insgesamt 200, in Vollzeit tätigen Beschäftigten mit einem Jahresetat von ca. 60 Mio. € koordiniert.³⁶⁶

3.4.2.2 PISA-Studien

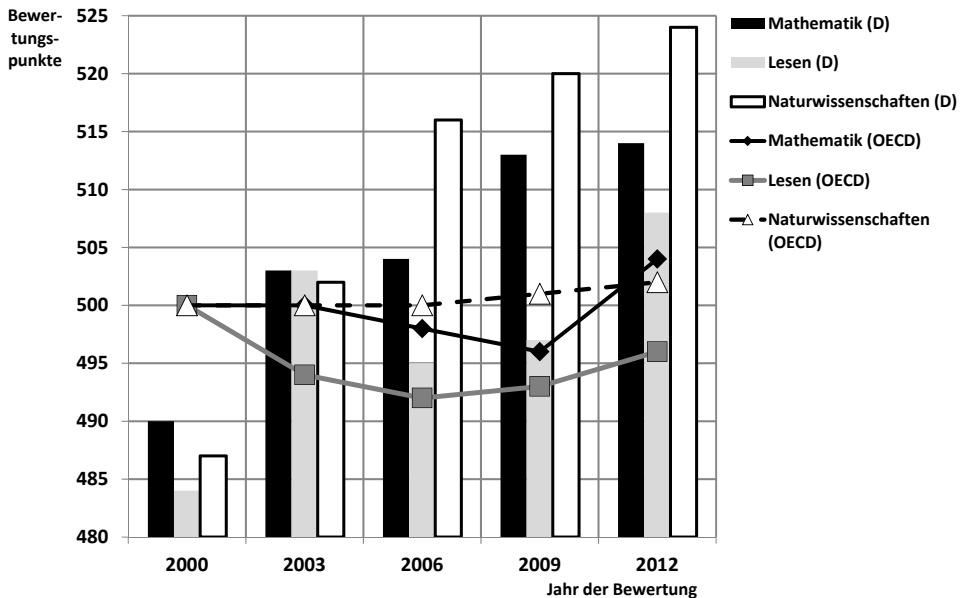


Abb. 62: Deutsche PISA-Ergebnisse im Vergleich zu den entsprechenden OECD-Durchschnittsergebnissen.³⁶⁷

Ein interessanter und vergleichsweise sehr aussagekräftiger Indikator für die Kompetenzen von 15-jährigen Schülern in den Bereichen Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften sind die PISA-Studien³⁶⁸, die seit 2000 in Dreijahresabständen von der OECD durchgeführt werden. Die entsprechenden Leistungen werden immer nach einem einheitlichen Punktesystem bewertet. Die Ergebnisse sind somit sehr gut vergleichbar. Zunächst belegte Deutschland Plätze unter dem OECD-Durchschnitt und konnte sich bis 2012 schrittweise auf Plätze im oberen Mittelfeld hochentwickeln. Wegen der guten Vergleichbarkeit der Erhebungen und auch wegen ihrer statistischen Absicherung weisen PISA-Ergebnisse eine hohe Belastbarkeit aus. Sie bieten zudem

³⁶⁶ Quelle: Wikipedia „Kultusministerkonferenz“; <https://de.wikipedia.org/wiki/Kultusministerkonferenz>

³⁶⁷ Diese Grafik wurde erstellt mit Daten aus den PISA-Ergebnissen 2000, 2003, 2006 und 2016. Zu finden zum Beispiel unter: <https://www.mpib-berlin.mpg.de/Pisa/ergebnisse.pdf> (2000); <https://www.oecd.org/edu/school/programmeforinternationalstudentassessment/pisa/35888923.pdf> (2003); <https://www.oecd.org/pisa/39731064.pdf> (2006), <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/46619755.pdf> (2009) und <https://www.oecd.org/berlin/themen/PISA-2012-Zusammenfassung.pdf> (2012)

³⁶⁸ Eine genauere Beschreibung der PISA-Studien wird zum Beispiel in Wikipedia „PISA-Studien“ gegeben unter <https://de.wikipedia.org/wiki/PISA-Studien>.

eine Fülle von Anhaltspunkten zur Verbesserung der bestehenden Schulsysteme. Deshalb sollen nachfolgend einige PISA-Ergebnisse zur Diskussion des deutschen Schulsystems herangezogen werden: Abb. 62 zeigt die zusammengefassten Bewertungsergebnisse Deutschlands in den Feldern Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften aus den bislang durchgeführten 5 PISA-Studien im Zeitraum 2000 bis 2012. Zum Vergleich werden hier auch die entsprechenden OECD-Durchschnittsergebnisse gezeigt. Es ist gut zu sehen, wie Deutschland sich von einer sehr schlechten Position im Jahre 2000, die deutlich unter den OECD-Durchschnittswerten lag, bis zum Jahre 2012 auf Positionen über dem OECD-Durchschnitt verbessern konnte. Deutschland liegt somit 2012 im oberen Mittelfeld der untersuchten 61 Nationen. Diese Verbesserung hat in den deutschen Medien zu teilweise enthusiastischen Kommentaren geführt.

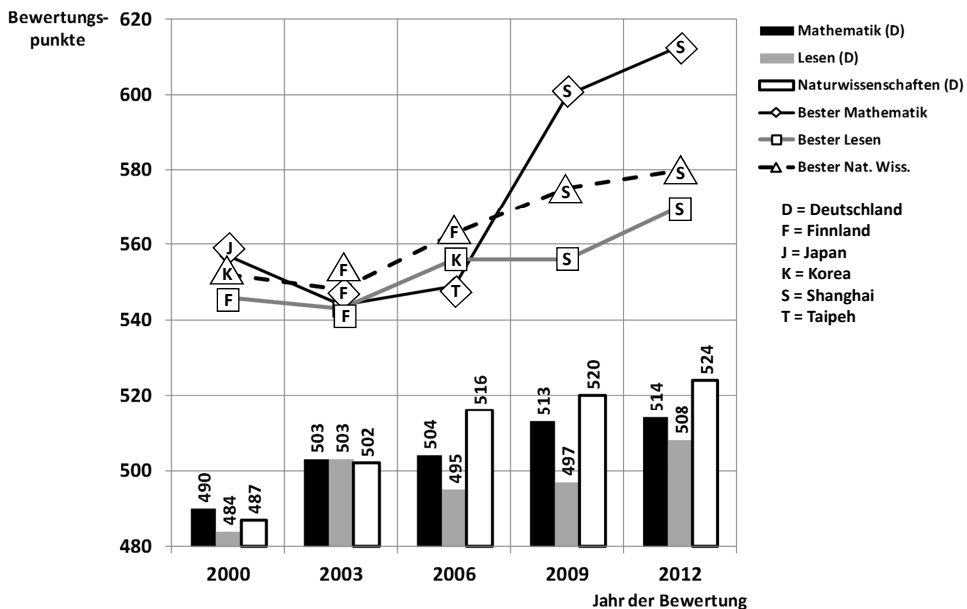


Abb. 63: Deutsche PISA-Ergebnisse im Vergleich zu den jeweils besten Teilnehmern³⁶⁹

Lesebeispiel: Im Jahre 2006 hat Finnland die besten Bewertungen bei den Naturwissenschaften, Korea bei der Lesekompetenz und Taipeh bei der Mathematik erzielt. Deutschland lag in allen drei Bereichen im Mittelfeld. So wie es sich bei den Naturwissenschaften verbessert hat, hat es sich bei der Lesekompetenz verschlechtert.

Allerdings gibt dieses Ergebnis überhaupt noch keinen Anlass, sich zufriedenzugeben. Das wird sofort klar, wenn man einen Blick auf Abb. 63 wirft: Dort werden die deutschen Positionen aus Abb. 62 im Vergleich zu den jeweils besten Studienteilnehmern gezeigt. Hier ist zu sehen, dass sich die OECD-Bestpositionen zum Beispiel bei der

369 Quelle: Ebenda

Mathematik noch schneller verbessert haben als die deutschen Werte. Bei Lesen und Naturwissenschaften sind sie etwa im Gleichklang mit Deutschland gewachsen. Das heißt, dass sich die relative deutsche Position zu den besten Teilnehmern überhaupt nicht verändert oder sogar verschlechtert hat.

Es ist hierbei allerdings zu berücksichtigen, dass sich der Kreis der Studienteilnehmer von 2000 bis 2012 nahezu verdoppelt hat und dass insbesondere China, hier vertreten durch Shanghai, das Bestleistungsniveau deutlich angehoben hat. Dieser Tatbestand hat auch dazu geführt, dass die 2003 und 2006 eindeutig führenden Finnen 2012 in der Gesamtbewertung auf Platz 11 abgerutscht sind.

3.4.2.2.3 Leistungsunterschiede unter den deutschen Bundesländern

Die länderspezifischen Leistungsunterschiede der deutschen Bundesländer offenbaren sich sehr deutlich in Abb. 64. Dort sind die PISA-Ergebnisse 2006 aller deutschen Bundesländer im Vergleich zu den Leistungspositionen einiger ausgesuchter OECD-Länder zu sehen. Diese Darstellung legt folgende Schlüsse nahe:

- Die Differenz von 56 Punkten zwischen Sachsen und Bremen entspricht in etwa dem Leistungsunterschied von einem vollen Schuljahr, das heißt die Bremer Schüler stehen in ihrem Wissenstand im Durchschnitt ein Jahr hinter ihren gleichaltrigen Schulkameraden in Sachsen und Bayern.
- Sachsen steht mit seinen 541 Punkten an zweiter Stelle hinter dem besten Teilnehmer Finnland. Der Punkteabstand beträgt nur 3,9 %. Das schlechteste deutsche Land Bremen steht unter den dort 30 betrachteten Nationen an 25. Stelle. Schlechter sind nur noch Italien, Portugal, Griechenland, die Türkei und Mexiko. Der Punkteabstand zu Finnland beträgt 13,9 %.
- Die ostdeutschen Bundesländer haben durchweg sehr erfolgreiche Anstrengungen unternommen, ihre Positionen in Deutschland wie auch im internationalen Vergleich deutlich zu verbessern. Eine Reihe von etablierten westdeutschen Ländern, wie zum Beispiel Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bremen, haben keinerlei Verbesserungen aufzuweisen. Insbesondere Bremen verbleibt in allen PISA-Studien bundesweit durchgehend auf der letzten Position.
- Diese große Leistungsspreizung der Schulen einer starken Wirtschaftsnation wie Deutschland ist nicht akzeptabel. Sie generiert eine Reihe von ernsthaften Problemen, wie zum Beispiel bei der Vergleichbarkeit von Schulnoten, bei dem Umzug von Eltern von einem in ein anderes Bundesland und dergleichen mehr. Sie überdeckt nahezu das gesamte Leistungsspektrum der hier untersuchten OECD-Länder.

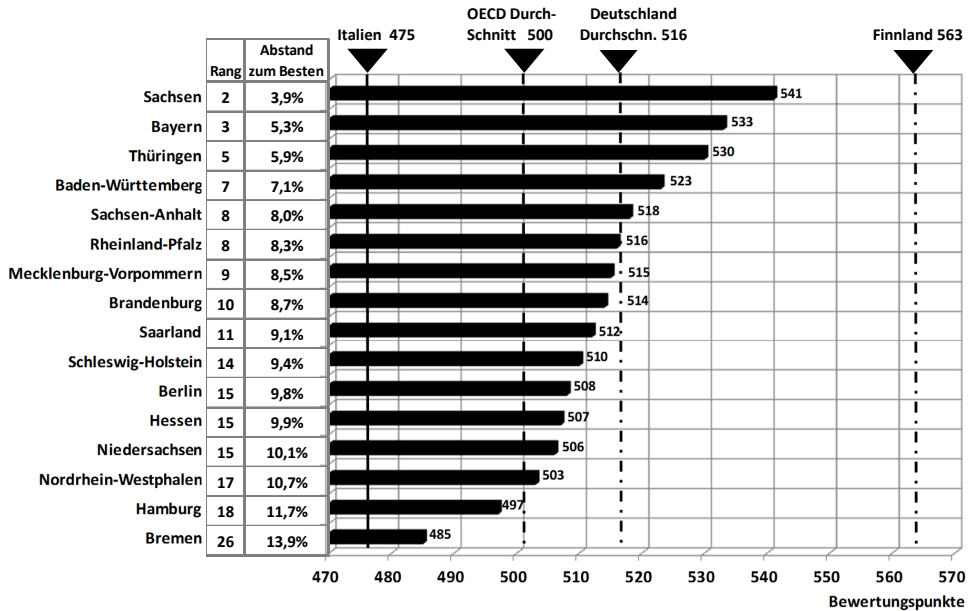


Abb. 64: PISA-Ergebnisse der deutschen Bundesländer aus dem Jahr 2006.

(In der Spalte „Rang“ werden die Positionen der jeweiligen Länder in der Skala der 30 teilnehmenden OECD-Länder gezeigt. Alle Bewertungspunkte sind Durchschnittswerte.)³⁷⁰.

3.4.2.2.4 Zersplitterung des deutschen Schulsystems

Es ist nicht nachvollziehbar, dass ganz offensichtlich keine ernsthaften Anstrengungen zur Homogenisierung dieser stark zersplitterten Bildungslandschaft unternommen werden, zumal sich ca. 78 % der deutschen Bevölkerung bundesweit einheitliche Abschlussprüfungen wünschen³⁷¹. Das würde letztendlich auch ein bundesweit einheitliches Bildungssystem implizieren. Es läge eigentlich nahe, zu versuchen, die Erfolgsfaktoren der erfolgreichen Bundesländer, wie Sachsen und Bayern, auf ganz Deutschland zu übertragen.

Diese Tatbestände bedürfen einer intensiven Diskussion. Sie generieren Ineffizienzen, Qualitätsprobleme und erhebliche Kostensteigerungen. Es ist die Frage zu stellen, ob vor dem Hintergrund der oben genannten Umfrageergebnisse das bundesrepublikanische Schulsystem von 16 Kultusministerien gesteuert werden muss. Es ist zu verstehen, dass nach dem Prinzip der Subsidiarität größere Länder wie zum Beispiel Bayern, Sachsen oder Niedersachsen über eigene Kultusministerien verfügen. Aber was spricht dagegen, Kultusministerien zum Beispiel in Bremen, dem Saarland, Berlin, Sachsen-Anhalt und dergleichen mehr abzuschaffen und die Schulsysteme von großen, teilweise länderübergreifenden Kultusministerien verwalten zu lassen? Neben

³⁷⁰ Quelle: Ebenda

³⁷¹ Quelle: Umfrage des IfD („Institut für Demoskopie“, Allensbach) zur Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011; S. 24.

der zu erwartenden Homogenisierung des Schulsystems sprechen auch zu erwartende signifikante Kostensenkungspotenziale und straffere Entscheidungsprozesse für eine solche Lösung.

Besonders fragwürdig ist hier die Situation in Bremen. Dieses Land weist in vielen Bereichen die schlechtesten Kennzahlen aller bundesdeutschen Länder aus, wie zum Beispiel bei

- der Pro-Kopf-Verschuldung,
- der Arbeitslosenquote und
- den PISA-Ergebnissen

Wirtschaft und Öffentlichkeit der Bundesrepublik verlangen schon seit langem eine größere Homogenität bei den Schul- und Hochschulabschlüssen, um damit auch eine bessere Vergleichbarkeit der ausgewiesenen Kenntnisse zu erzielen. Die gegenwärtige Situation generiert einige kostentreibende Probleme. Beispielhaft seien genannt:

- Unternehmen, die Hauptschüler in Ausbildungsverhältnisse übernehmen möchten, müssen diese zunächst sehr oft in wichtigen Fächern, wie zum Beispiel in Mathematik, Lesen und Schreiben, nachschulen, da die erworbenen Schulkenntnisse äußerst mangelhaft sind.
- Universitäten müssen bei Numerus-Clausus-Fächern den vorgelegten Abiturnoten vertrauen können, obwohl die in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Leistungsniveaus repräsentieren. Es ist an dieser Stelle unbedingt erforderlich, das bundesrepublikanische Schulsystem über einheitliche Standards zu homogenisieren. Da bei den Hochschulabschlüssen mit den Bachelor- und Masterabschlüssen bereits europaweit Standards gesetzt worden sind, wäre es ratsam, derartige vergleichbare Standards auch bei den anderen Schul- und Hochschulaktivitäten zu schaffen.
- Der Schulabsentismus, das heißt das unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht, ist ein zunehmendes Problem. In Bayern kommt schon einmal die Polizei zu den Familien mit Absentismusproblemen. In anderen Ländern wird nichts dergleichen unternommen³⁷².

Mit diesen Defekten verbindet sich sowohl für die Wirtschaft als auch für unsere Gesellschaft noch ein weiteres, sehr ernstes strategisches Problem: Fratzscher sagt: *„In Deutschland geht die Nachfrage nach relativ wenig qualifizierten Arbeitnehmern zurück und die nach hoch qualifizierten steigt“*³⁷³. Das liegt zum einen an der zunehmenden Automatisierung von Tätigkeiten mit geringen Anforderungsniveaus und zum anderen an der zunehmenden Verlagerung dieser Tätigkeiten in Billiglohnländer. Fratzscher sagt weiter, dass *„diese Tendenz zu einer höheren Ungleichheit zwischen Löhnen und Einkommen führen wird, das heißt, dass die Ungleichheit zwischen Löhnen und*

372 Einzelheiten zum Absentismus werden zum Beispiel gegeben im Positionspapier der Humboldt Gesellschaft e. V., Mannheim „Zur unheilvollen Wechselwirkung zwischen Schulabsentismus, schlechten schulischen Leistungen und Computerspielsucht“ 2013

373 Fratzscher S. 124

*Einkommen auch durch die zunehmende Technologisierung unserer Arbeitswelt befeuert wird*³⁷⁴.

3.4.2.2.5 Gesellschaftliche Einflüsse auf das Schulsystem

3.4.2.2.5.1 Eine kleine Episode

Zur Untermauerung der nachfolgenden Überlegungen sei folgende kleine Episode vorangestellt:

In den 1990er Jahren hat ein mir bekannter Realschullehrer im Alter von 60 Jahren Sportunterricht in der schuleigenen Turnhalle in Nordrhein-Westfalen gegeben.

Zu Beginn der Sportstunde meldete sich ein etwa 15-jähriger Schüler, der seine Sportschuhe vergessen hatte. Unser Lehrer sagte, dass das kein Problem sei, der Schüler könne auch barfuß mitmachen. Kurz danach erschien dieser Schüler wieder, jedoch mit Socken. Unser Lehrer sagt ihm sehr deutlich, dass das zu gefährlich sei, und wies ihn an, die Socken ausziehen. Der Schüler baute sich vor diesem Lehrer auf und sagte in einen ziemlich barschen Ton: „Und Du Arsch kannst mir gar nichts sagen“. In der Erregung rutschte unserem Lehrer spontan und sehr unkontrolliert die Hand aus. Es gab eine Ohrfeige.

Obwohl sich der Lehrer sofort entschuldigt hat, wurde er von der Mutter des Schülers angezeigt. Es kam zu einer Gerichtsverhandlung, die zu einer Geldstrafe von 3000 DM führte.

Verständlicherweise war dieser Lehrer von da an vollständig demotiviert. In einen Zustand der inneren Kündigung hat er fortan nur noch auf seine Pensionierung gewartet.

Diese Episode beleuchtet einige gravierende Problemstellungen in unserem heutigen Schulsystem:

3.4.2.2.5.2 Gesellschaft und Schule

Der Erziehungsprozess unseres Nachwuchses findet praktisch in einer dreipoligen Beziehung statt, wie in Abb. 65 gezeigt

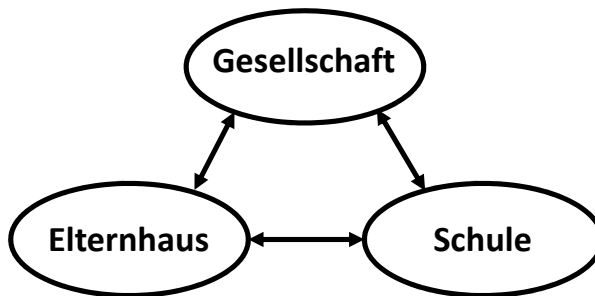


Abb. 65: Grundlegende Einflussgrößen auf den Erziehungsprozess von jungen Menschen

Diese Abbildung zeigt uns, dass Gesellschaft, Elternhaus und Schulen gemeinsam auf diesen Erziehungsprozess wirken. Diese drei Einflussgrößen standen in früherer Zeit, etwa vor 50 Jahren, im Gleichgewicht zueinander. Inzwischen ist der gesellschaftliche

374 Fratzscher S. 136

Einfluss mit Computern, Filmen, Designerkleidung, wissenschaftlich geprägten Einflüssen zum Beispiel in Medien, Psychologie und dergleichen mehr so dominant geworden, dass Schule und Elternhaus zunehmende Probleme haben, diesen noch unter Kontrolle zu halten. Es wäre dringend geboten, dass Elternhaus und Schule gemeinsam dagegenhalten. Aber wie wir in der oben geschilderten Episode sehen können, ist das überhaupt nicht der Fall. Eltern halten zu einem erheblichen Teil die Schule für unqualifiziert und umgekehrt halten sehr viele Lehrer unsere Eltern gleichermaßen für unfähig. Das sind wohlgemerkt statistisch geprägte Aussagen. Sie gelten für Mehrheiten. Es sind selbstverständlich sehr viele Ausnahmen hierzu bekannt³⁷⁵.

3.4.2.2.5.3 Reformen über alles

Seit mindestens 40 Jahren unterliegt unser bundesrepublikanisches Schulsystem einem endlosen Kontinuum von Reformen. Man hat den Eindruck, dass die Geschwindigkeit, mit der Reformen erlassen werden, sogar ständig zunimmt. Diese Fakten sind zu beobachten:

Jeder Regierungswechsel in einem Land führt sofort zu Schulreformen. Zum Beispiel hat die grün-rote Regierung in Baden-Württemberg sofort nach ihrem Regierungsantritt die folgenden Reformen konzipiert, eingebracht und größtenteils bis 2016 umgesetzt:

- Einrichtung von Gemeinschaftsschulen, in denen Haupt- und Realschulen zusammengefasst werden,
- Einführung eines Kindersexualkundeunterrichtes, in dem Kinder über die sogenannte „sexuelle Vielfalt“ unterrichtet werden sollen,
- Abschaffung des achtjährigen Gymnasiums,
- „Inklusion“ von geistig behinderten Schülern in den Normalunterricht und
- das Schreiben nach Gehör, also ohne Beachtung irgendwelcher Regeln, in den ersten Schuljahren.

Ähnlich tiefgreifende Reformanstrengungen hat es in den vergangenen Jahren zum Beispiel auch in Hamburg und Berlin gegeben. In Hamburg konnten Eltern über Volksentscheide diesen Reformeifer wieder etwas bremsen.

Es drängt sich insgesamt der Eindruck auf, dass jede neue Erkenntnis aus der Wissenschaft, wie zum Beispiel aus der Gehirnforschung, sofort in neue Reformaktivitäten einfließen muss und dass neue Regierungen, vor allem linksorientierte, auch ideologiegeprägt sofort nach Regierungsantritt über Reformen in bestehende Schulsysteme umfassend eingreifen müssen.

Schaut man sich die Ergebnisse an, ist man sehr ernüchtert: Alle diese Reformanstrengungen haben unser Schulsystem nicht besser gemacht. Ganz im Gegenteil: Die PISA-Ergebnisse haben die bereits erwähnten, teilweise blamablen Leistungsdefizite offengelegt. Diese ständigen Reformen in unserem Schulsystem

³⁷⁵ Quelle: Konkrete Befragungsergebnisse dazu werden zum Beispiel gegeben in der Allensbach-Umfrage zur Schul- und Bildungspolitik in Deutschland 2011

- bewirken eine ständige, latente Unruhe
- erzielen kaum deutliche Leistungsverbesserungen,
- treiben sehr viele Lehrer in die innere Kündigung und
- differenzieren unsere länderbasierten Schulsysteme sich immer weiter voneinander.

Wie eine Bestätigung dieser Überlegungen erscheinen Meldungen aus Baden-Württemberg vom Herbst 2016, denen zu entnehmen ist, dass dieses Land nach seinen tiefgreifenden Reformen des Schulsystems durch die grün-rote Landesregierung 2012–2016 mit seinem Leistungsniveau nach einer IQB- („Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen“) Untersuchung bei Grundschulern der 4. Klasse in Mathematik und Deutsch von einem langjährigen bundesdeutschen Spitzenplatz auf die neunte Position abgerutscht ist. Noch sind die Diskussionen über die Ursachen dieses dramatischen Leistungsverfalls nicht abgeschlossen. Es ist aber kaum zu bestreiten, dass die völlig unnötigen und überhasteten Reformen der alten grün-roten Landesregierung hier eine wichtige Rolle gespielt haben.

Es ist ganz offensichtlich, dass unser Schulsysteme eine Phase der Ruhe benötigt. Es wäre sehr wahrscheinlich effektiver, statt der vielen Reformen systematische Anstrengungen zur Erhöhung der Disziplin und der Autorität der Lehrer zu unternehmen. Bernhard Bueb, der das renommierte Schulinternat in Salem 1974 bis 2005 sehr erfolgreich geleitet hat, spricht darüber in seinem bemerkenswerten Buch „Ein Lob der Disziplin“. Er sagt zum Beispiel: *„Wer gerecht sein will, muss bereit sein zu strafen.“*³⁷⁶ Dieses Postulat belegt er anhand einiger sehr eindringlicher Beispiele³⁷⁷.

Ich bin davon überzeugt, dass derartige Maßnahmen zur Erhöhung der Autorität der Lehrer in unseren Schulen mit relativ geringfügigem Aufwand zu deutlich besseren Lernergebnisse führen würden als diese permanenten Reformen.

In diesem Zusammenhang sei auch ein Blick auf den gesellschaftlichen Status unserer Lehrer gestattet:

3.4.2.2.5.4 Rolle der GEW („Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft“)

Die Aufgabe von Gewerkschaften, ist es, dafür zu sorgen und zu kämpfen, dass deren Mitglieder angemessen entlohnt werden und dass sie ihre Arbeit unter akzeptablen Arbeitsbedingungen ausüben können. Es hat den Anschein, dass die GEW auf diesem zweiten Auge sehr blind ist. Der oben angeführte Vorschlag, Wege zu finden, die Autorität und Akzeptanz unserer Lehrer zu verbessern, wäre eine ideale Aufgabenstellung für die GEW. Wenn sie sich dieser Aufgabe annehmen würde, würde sie damit sehr wahrscheinlich einen signifikanten Beitrag zur Verbesserung der Qualität unserer Schulen leisten.

³⁷⁶ Quelle: Bernhard Bueb, „Ein Lob der Disziplin“, S. 107

³⁷⁷ Ebenda S. 107ff.

3.4.2.2.5.5 Anteil der Lehrer an politischen Willensbildungsprozessen

„Der Bundestag ist mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer“. Dieser Kauler des mittlerweile verstorbenen ehemaligen Wirtschaftsministers Otto Graf Lambsdorff aus den Neunzigerjahren spricht ein wichtiges gesellschaftliches Problem an: Es gibt kaum eine Berufsgruppe, die in unseren Parlamenten so stark vertreten ist wie unserer Lehrer. Man sollte eigentlich annehmen, dass sie somit auch außergewöhnlich gute Möglichkeiten hätten, auf die gesellschaftliche Gestaltung unseres Schulsystems Einfluss zu nehmen. Schaut man sich das Ergebnis an, kann man aber nur betrübt feststellen, dass die Lehrerschaft ihre Möglichkeiten hier überhaupt nicht genutzt hat. Bei der hohen Bedeutung eines herausragenden Schulsystems für die Zukunft unserer Gesellschaft kann man wohl ohne Übertreibung feststellen, dass hier ein ganzer Berufsstand versagt hat.

3.4.2.3 Akademische Ausbildung (Tertiärbereich)

Im Tertiärbereich an unseren Hochschulen ist die Leistungssituation des deutschen Bildungssystems nicht ganz so kritisch wie im Schulsystem. Hochschulen genießen schon aus historischen Gründen ein hohes Maß an Autonomie, und das sollte auch keineswegs geändert werden.

Es gibt aber auch in diesem akademischen Bereich einige Probleme, die diskussionsbedürftig sind. Es seien genannt:

3.4.2.3.1 Anzahl der Akademiker an der Gesamtbevölkerung

Seit ca. 40 Jahren können wir beobachten, dass die Anzahl der Akademiker an einem Ausbildungsjahrgang stetig steigt: 53 % davon legen mittlerweile ein Abitur ab. Das ist zunächst einmal nicht schlecht, da eine hohe Bildung breiter Bevölkerungsschichten nur gut sein kann. Die Anzahl der Studenten hat sich in Deutschland von einer Million im Jahre 1980 über 2 Millionen im Jahre 2005 auf 2,8 Millionen im Jahre 2016 erhöht³⁷⁸. Diese Studenten können im Wintersemester 2016/17 zwischen ca. 18.500 Studiengängen wählen³⁷⁹.

Die OECD bescheinigt Deutschland in ihren jährlichen Analysen jedoch stets, dass es mit der hiesigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Zukunft bergab gehen müsse, da hierzulande zu wenig Akademiker ausgebildet würden³⁸⁰. Als leuchtendes Beispiel wird immer wieder Korea herangezogen, wo mittlerweile 70 % eines Jahrgangs einen akademischen Abschluss erzielen³⁸¹. Das ist, mit Verlaub gesagt, ein ziemlicher Unsinn. Wir genießen in Deutschland ein im internationalen Vergleich

³⁷⁸ Quelle: *Die Zeit*; Nr. 19/16 vom 28.4.2016

³⁷⁹ Quelle: HRK-Bericht „Statistische Daten zu Studienangeboten an Hochschulen in Deutschland Wintersemester 2016/2017. https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-03-Studium/02-03-01-Studium-Studienreform/HRK_Statistik_WiSe_2016_17.pdf

³⁸⁰ Quelle: OECD (2016) „Bildung auf einen Blick; OECD-Indikatoren

³⁸¹ Quelle: *Spiegel-Online* vom 19.1.2015, <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/oecd-ruegt-deutschland-fuer-geringe-akademiker-rate-a-1013694.html>

herausragendes gewerbliches Ausbildungssystem, was auf den Seiten 238ff. noch genauer beschrieben werden wird. Wie dort gezeigt wird, sind die hier ausgebildeten Gesellen und Meister eine starke tragende Säule unserer sehr mittelständisch geprägten Wirtschaft.

Wirft man einen Blick auf den deutschen Mittelstand, ist zu sehen, dass deutlich mehr erfolgreiche mittelständische Unternehmen in allen Größenordnungen von Handwerksmeistern gegründet worden sind als von Akademikern.

Andere Länder, die nicht über ein derart leistungsfähiges gewerbliches Ausbildungssystem wie Österreich, die Schweiz und Deutschland verfügen, sind deshalb vermehrt auf Akademiker angewiesen. Genau deshalb sind die immer wieder veröffentlichten OECD-Forderungen für Deutschland in keiner Weise relevant.

3.4.2.3.2 Struktur der akademischen Ausbildung

Im gesamten akademischen Bereich gibt es sehr unterschiedliche Schwerpunkte in der Wahl der Ausbildungsfächer. Es ist zum Beispiel seit ca. 50 Jahren ein stetes Ärgernis, dass zu viele Juristen ausgebildet werden, die dann nach ihrem Berufseinstieg zu großen Ineffizienzen und Ineffektivitäten in unserer Gesellschaft beitragen. Das ist insbesondere beim Staat und dessen Institutionen spürbar.

Auch werden zum Beispiel sehr viele Ärzte ausgebildet, die dann zu Kostensteigerungen in unserem Gesundheitssystem beitragen, wie bereits auf Seite 180 behandelt. Weiterhin haben wir eine relativ hohe Anzahl von Studenten in geisteswissenschaftlichen Fächern. Es wäre lohnenswert, über Anreizsysteme nachzudenken, die hier zu einem Ausgleich führen könnten.

2017 wurde in der jährlichen OECD-Untersuchung „Bildung auf einen Blick“ veröffentlicht, dass in Deutschland 2015 ca. 37 % aller Hochschulabgänger einen Abschluss in einem MINT- („Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik“) Fach erzielen. Das ist der höchste Anteil unter allen hier untersuchten OECD-Ländern, gefolgt von Indien (31 %), Korea (30 %), Österreich und Russland (je 29 %). Zudem weisen MINT-Absolventen in nahezu allen untersuchten Ländern überdurchschnittliche Beschäftigungsquoten auf. In Deutschland liegen diese 2015 bei ca. 95 %. Tatsächlich hatten wir dort zu diesem Zeitpunkt 7,5 Mio. Beschäftigte bei 343.000 Arbeitslosen und 166.000 der BfA gemeldeten offenen Stellen³⁸². Da man davon ausgehen muss, dass bei den offenen Stellen eine sehr hohe Dunkelziffer herrscht, ist es ganz offensichtlich, dass wir dennoch im MINT-Bereich einen Fachkräftemangel haben. Wirft man einen Blick in die Zukunft, gibt es allerdings einige Alarmzeichen:

Kürzlich hat die OECD eine Prognose über die 2030 zu erwartenden Absolventen in den MINT-Fächern in den wichtigsten OECD- und G20-Staaten veröffentlicht. Diese für Deutschland alarmierende Voraussage wird in Abb. 66 gezeigt

382 Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – MINT-Berufe“, 2016, Seite 10; <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berufe/generische-Publikationen/Broschuere-MINT.pdf>

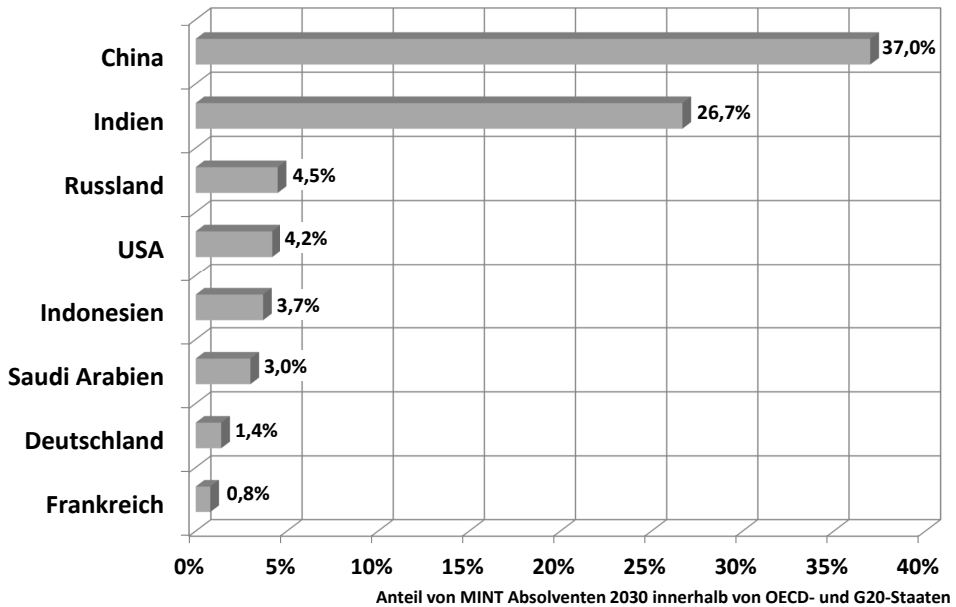


Abb. 66: OECD-Prognose für 2030 zu MINT-Absolventen in 8 Nationen der OECD- und der G20-Staaten³⁸³

Diese Prognose ist insofern besorgniserregend, als 2030 alleine 63,7 % aller MINT-Absolventen aus China und Indien kommen werden. Eine Wirtschaftsnation wie Deutschland, deren Wohlstand ganz wesentlich von wissenschaftlichen und Ingenieurleistungen und der damit verbundenen Innovationskraft bestimmt wird, wird bei diesen Perspektiven schwerlich seine Wirtschaftskraft halten können. Es ist dringend geboten, auch in Deutschland zu einem noch größeren Anteil von MINT-Absolventen zu kommen.

3.4.2.3.3 Intensität der Ausbildung

In den verschiedenen akademischen Ausbildungsrichtungen gibt es sehr unterschiedliche Anforderungsniveaus. Zum Beispiel haben die MINT-Fächer auch deshalb Nachwuchssorgen, weil die Anforderungen dort vergleichsweise hoch sind. Umgekehrt haben wir einen Überhang an Bewerbern in weniger anspruchsvollen Fächern, wie zum Beispiel in Lehrerausbildung, Geologie und bei manchen geisteswissenschaftlichen Fächern.

Interessant hierbei ist, dass man eine gewisse Korrelation zwischen den Erfolgen verschiedener deutscher Branchen und den Anforderungsniveaus in den entspre-

³⁸³ Quelle: Statista April 2015 und „Bildung auf einen Blick“; OECD-Indikatoren 2015; https://www.bmbf.de/files/OECD_Education_at_a_Glance_2015.pdf

chenden akademischen Fächern feststellen kann. Zum Beispiel ist die deutsche Wirtschaft äußerst erfolgreich in den Gebieten

- Maschinenbau,
- Elektrotechnik,
- Chemie,
- ITK und
- Bauwesen.

Auch kann man beobachten, dass in der betriebswirtschaftlich geprägten Unternehmensführung Spitzenleistungen geboten werden. Hermann Simon schreibt, dass viele deutsche Mittelständler teilweise im Weltmaßstab herausragend gemanagte Unternehmen seien³⁸⁴.

Im pädagogischen Bereich kann man eigentlich nur mittelmäßige Leistungen konstatieren, wie es auch in Abb. 62 auf Seite 223 zu sehen ist. Es lässt sich vermuten, dass eine Anhebung der Anforderungen in der pädagogischen Ausbildung mit Sicherheit auch die Leistungsfähigkeit unseres Schulsystems verbessern würde. Ich gestehe aber freimütig, dass dies nur meine persönliche Vermutung ist.

Gleichmaßen ist es in den vergangenen ca. 50 Jahren noch nicht aufgefallen, dass in der Geologie herausragende Leistungen aus Deutschland zu beobachten sind. Auch dieses akademische Fach zeichnet sich durch bemerkenswert geringe Leistungsanforderungen aus.

3.4.2.3.4 Gerechtigkeit des Ausbildungssystems

Im 2017 veröffentlichten Hochschulbildungsreport 2020³⁸⁵ wird zum wiederholten Male bemängelt, dass das deutsche Hochschulbildungssystem ungerecht sei. Begründet wird das mit dem Tatbestand, dass von den sogenannten Nicht-Akademikerkindern eines Jahrgangs lediglich 8 % ein Masterstudium absolvieren und nur ein Prozent einen Doktorgrad erlangt. Im Vergleich dazu erlangen 45 % der Akademikerkinder einen Mastergrad und jeder Zehnte wird promoviert. Diese Zahlen zeigen eine gewisse Asymmetrie in der sozialen Gerechtigkeit, sollten aber nicht so schwer gewogen werden.

Man kann in Deutschland wirklich nicht behaupten, dass das akademische (tertiäre) Bildungssystem untere soziale Schichten benachteiligen würde. Tatsächlich steht zunächst einmal jedem Bürger jeder Bildungsweg offen. In Deutschland sogar mehr als in vielen anderen entwickelten Ländern, da die akademische und gewerbliche Bildung hier weitgehend kostenlos ist und mit dem BAföG („Bundesausbildungsförderungsgesetz“) ein sehr leistungsfähiges Förderungssystem für finanziell benachteiligte Studenten zur Verfügung steht.

384 Quelle: Hermann Simon: „Hidden Champions; Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer“; 2012

385 Quelle: Hochschul-Bildungs-Report 2020; „Höhere Chancen durch höhere Bildung?“; Jahresbericht 2017/18 – Halbzzeitbilanz 2010 bis 2015; <http://www.hochschulbildungsreport.de/>

Das Problem liegt ausschließlich in der rechtzeitigen Erkennung und Anregung von Talenten. Hier haben wir in Deutschland ein Problem, das nicht auf einer Diskriminierung beruht, sondern vielmehr auf einer an dieser Stelle mangelnden Leistungsfähigkeit unseres Schulsystems.

Letztendlich entscheidend für die Chancengleichheit einer Gesellschaft ist jedoch nicht so sehr das Bildungssystem, sondern dessen Durchgängigkeit für Talente. Es gibt in Deutschland ausreichend Beispiele fähiger Talente, die ohne eine große Ausbildung den Weg nach oben geschafft haben oder die in Bereichen erfolgreich sind, die mit deren Ausbildung eigentlich nichts zu tun haben. Zum Beispiel ist mir ein ausgebildeter Sportlehrer bekannt, der letztendlich sehr erfolgreich als Projektmanager eines DAX-Konzerns arbeitet, oder ein ausgebildeter Werkzeugmacher, der es zu einem äußerst erfolgreichen Leiter eines mittelständischen Autozulieferers gebracht hat.

Andererseits gibt es eine Fülle von Hochschulabsolventen, die in ihrem beruflichen Leben dann überhaupt nicht erfolgreich waren. Schlussendlich kann man feststellen, dass die deutsche Gesellschaft ihren Bürgern eine deutlich bessere Chancengleichheit bietet als es zum Beispiel in Staaten wie Großbritannien oder Frankreich der Fall ist. In diesen beiden Staaten werden seit Generationen Führungspositionen in Staat und Gesellschaft in einem weit höheren Maße als in Deutschland vornehmlich von Absolventen der dortigen Elitehochschulen besetzt. Entsprechend stark ausgeprägt sind dort auch heute noch Günstlingswirtschaft und Patronage.

Gleichwohl kann man nicht behaupten, dass die Chancengleichheit in Deutschland perfekt sei. Natürlich gibt es auch hier noch erhebliche Verbesserungspotenziale. Einen Idealzustand wird man allerdings nie erreichen können.

3.4.2.3.5 Hochschulbewertungen

Insbesondere in der angelsächsischen Welt sind in den vergangenen Jahren Methoden zur Bewertung von Hochschulen sehr publik geworden. Sie haben sich mittlerweile weltweit zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Hochschulen durchgesetzt. Interessanterweise erscheinen bei den Bewertungen angelsächsische Hochschulen in den USA, Großbritannien und gelegentlich auch Australien stets auf den Spitzenplätzen. Das liegt sicher auch daran, dass die Bewertungskriterien sich sehr stark an den Gepflogenheiten der angelsächsischen Hochschulwelt orientieren und dass die eigentliche zentrale Aufgabe der Hochschulen, nämlich qualifizierte Absolventen in das Berufsleben zu entlassen, gar nicht so explizit hinterfragt wird.

Gegenwärtig hat das sog. „Shanghai-Ranking“ einen sehr hohen Aufmerksamkeitswert. Es bewertet weltweit Hochschulen und wird von der Shanghaier Jiaotong Universität seit 2003 veröffentlicht. Der Kriterienkatalog für die Bewertungen wird nachfolgend in Tab. 20 gezeigt:

| Nr. | Bereich | Indikator | Gewichtung |
|-----|-------------------------|--|--------------|
| 1 | Qualität der Ausbildung | Alumni, die einen Nobelpreis oder die Fields-Medaille gewonnen haben | 10 % |
| 2 | Qualität des Personals | Wissenschaftler mit Nobelpreis bzw. Fields-Medaille. Häufig zitierte Forscher in 21 Fächern | 20 % 20 % |
| 3 | Forschungsleistung | In „Nature & Science“ publizierte Artikel Artikel im „Web of Science“ | 20 % 20 % |
| 4 | Größe der Institutionen | Akademische Leistung mit Blick auf die Größe | 10 % |

Tab. 20: Bewertungskriterien des Shanghai-Rankings³⁸⁶

Auch diese Bewertung folgt kompromisslos der angelsächsischen Bewertungsphilosophie. Hochschulen im deutschsprachigen Raum müssen hierbei aus folgenden Gründen schlechter abschließen:

| Nr. | Kommentar |
|--------------|--|
| Allg. | Schwerpunkt der deutschsprachigen Hochschulen ist uneingeschränkt die Lehre. Eine Spitzenforschung hat hier nicht dieselbe Bedeutung wie in den angelsächsischen Ländern. Dafür sind zum Beispiel in der Bundesrepublik Großforschungseinrichtungen wie die MPG („Max-Planck-Gesellschaft“), die FHG („Fraunhofer Gesellschaft“), das DLR („Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt“), die Leibniz-Gemeinschaft oder die Helmholtz-Gemeinschaft zuständig. Diese sind teilweise finanziell ausgezeichnet ausgestattet und sie arbeiten an vielen Stellen auch eng mit entsprechenden Hochschulen zusammen. Außer in den USA, wo es zum Beispiel die NASA („National Air and Space Administration“) gibt, sind den deutschen Großforschungseinrichtungen vergleichbare Institutionen in den anderen angelsächsischen Ländern nicht bekannt. |

³⁸⁶ Quelle: Wikipedia „Shanghai-Ranking“ <https://de.wikipedia.org/wiki/Shanghai-Ranking>

| Nr. | Kommentar |
|-----|---|
| 1 | <p>Die Qualität der Ausbildung wird mit der Anzahl der Nobelpreise und Fields-Medaillen ausschließlich an Spitzenforschungsergebnissen gemessen. Das bedeutet zum einen eine starke Fokussierung auf die Gebiete Mathematik, Physik, Chemie und Medizin sowie zum anderen auf die Literatur und auf den für diese Bewertung weniger relevanten Friedensnobelpreis.</p> <p>Der sehr viel interessantere Gesichtspunkt der Problemlösungskompetenz der Absolventen für alle gesellschaftlichen Aufgaben wird hierbei völlig unterbelichtet.</p> <p>Zudem besteht im deutschsprachigen Raum wegen der oben beschriebenen Großforschungseinrichtungen gar nicht die Möglichkeit – und auch nicht der Wille –, an den Hochschulen derartig intensiv Forschung zu betreiben. Die wissenschaftlichen Ergebnisse der deutschen Großforschungseinrichtungen fließen gar nicht in diese Bewertung ein.</p> <p>Weiterhin geht die hier erhobene Qualität der Ausbildung nur mit 10 % in die Gesamtbewertung ein. Gemessen an der oben beschriebenen eigentlichen Aufgabe der Hochschulen ist dieser Prozentsatz entschieden zu niedrig.</p> |
| 2 | <p>Die Qualität des Personals wird ebenfalls nur im Bereich der Spitzenforschung erfasst. Neben den Nobelpreisen und der Fields-Medaille wird zudem die Zitathäufigkeit in 21 Disziplinen erhoben. Die oben unter Punkt 1 gegebenen Ausführungen gelten hier ebenfalls. Weiterhin muss beachtet werden, dass nur Forschungsergebnisse zur Bewertung der Qualifikation des Personals herangezogen werden, wohingegen die didaktischen Fähigkeiten, Wissen an die Studenten zu vermitteln, überhaupt keine Beachtung finden. Dieser Aspekt ist mit einem Gewicht von 40 % eindeutig zu hoch bewertet.</p> |
| 3 | <p>Auch die Forschungsleistung geht mit 40 % in die Gesamtbewertung ein. Insbesondere an dieser Stelle erleiden die deutschsprachigen Hochschulen einen besonderen Malus, da hierzulande die eigentliche Spitzenforschung in den vorgenannten Großforschungseinrichtungen betrieben wird.</p> |
| 4 | <p>Die hier mit 10 % gewichtete Größe der Institutionen mag als Bewertungskriterium relevant sein. In Bezug auf die höhere Fokussierung deutschsprachiger Hochschulen auf die Lehre kann die Größe einer Institution auch nur sehr begrenzt ein Kriterium für die Qualität der Absolventen sein.</p> |

Folgende kleine Episode soll die obigen Ausführungen unterstreichen:

Ein mir bekannter Student der Luft- und Raumfahrttechnik an der TUM („Technische Universität München“) hat sich durch Vermittlung seiner Hochschule dazu entschlossen, seine Doktorarbeit in Australien am RMIT („Royal Melbourne Institute of Technology“) zu verfassen. Er hat dafür eine Assistenzstelle an einem dortigen Luftfahrtinstitut angenommen und auch während seines gesamten sechsjährigen Aufenthaltes Kurse gegeben. In dieser Zeit (2009) wurde ein neues „Shanghai-Ranking“ veröffentlicht, das die Leistungsfähigkeit des RMIT weltweit an die zehnte Stelle und die Leistungsfähigkeit der TUM an die 60. Stelle gesetzt hat. Dieses Ergebnis konnte unser Student überhaupt nicht nachvollziehen. Er war der festen Überzeugung, dass die Ausbildung in seinem Fach an der TUM eindeutig besser war als am RMIT.

Natürlich ist diese Wahrnehmung sehr subjektiv und nur auf ein Fachgebiet beschränkt. Sie zeigt aber sehr klar die Problematik derartiger Bewertungen: Für ein treffsicheres Ergebnis ist es unabdinglich, Bewertungskriterien heranzuziehen, die tatsächlich die Wirklichkeit abbilden. Da es die erste Aufgabe von Hochschulen ist,

einen qualifizierten Nachwuchs heranzuziehen, sollte bei Bewertungen an erster Stelle auch die Qualifikation der Absolventen stehen. Diese kann eigentlich nur erfasst werden wie es bei den PISA-Studien geschieht. Die anderen oben genannten Aspekte wie Forschungspreise, Anzahl der Zitate und Veröffentlichungen und dergleichen mehr dienen selbstverständlich dazu, die Qualität der Lehre zu unterstützen. Aber in diesem Sinne sind sie eigentlich nur implizite Bewertungskriterien.

Es ist gegenwärtig zu beobachten, dass deutsche Hochschulen versuchen, ihren Lehrbetrieb und ihre Strukturen an die Bewertungsphilosophien der angelsächsischen Hochschulen anzupassen. Erste Auswirkungen sind bereits sichtbar: Einige deutsche Hochschulen haben bei den jüngsten Bewertungen bereits verbesserte Ergebnisse erzielt. Meiner Ansicht nach sind derartige Anpassungen nicht nötig, solange die Qualität der Lehre auf dem jetzigen Niveau verbleibt.

Würde man einen Analyseansatz wie bei den PISA-Studien heranziehen, würde sehr wahrscheinlich noch ein weiterer bedrohlicher Aspekt im tertiären Bildungsbereich zutage treten, nämlich eine schleichende und stetige Erosion der Prüfungsanforderungen. Inwieweit die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen dazu beigetragen hat, kann noch nicht abschließend beurteilt werden.

Auch im akademischen Bereich ist ein Trend zur Herabsetzung der Anforderungen zu beobachten, der im Wesentlichen durch falsche Anreizsysteme verursacht wird. Deutsche Hochschulen bekommen Geldzuweisungen von den Kultusverwaltungen in Abhängigkeit der Anzahl der eingeschriebenen Studenten. Das heißt, um die Zahl Studenten und die entsprechenden Mittelzuweisungen nach oben zu bringen, werden die Anforderungen an einen Zugang zu Hochschulen und Prüfungen herabgesetzt. Hier ist es dringend geboten, über andere Anreizsysteme nachzudenken. Einen solchen Trend zum Mittelmaß in der akademischen Ausbildung kann sich Deutschland eigentlich nicht leisten.

Dieses Anreizsystem ist sicher auch ein wesentlicher Grund dafür, dass die Studentenzahlen in Deutschland in den vergangenen Jahren so außergewöhnlich gestiegen sind (siehe auch Seite 231) und dass damit die Nachwuchsprobleme in der gewerblichen Ausbildung zusätzlich verschärft werden.

3.4.2.4 Gewerbliche Ausbildung

Wie schon oben erwähnt, verfügt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich zusammen mit Österreich, der Schweiz und Dänemark mit der „dualen Ausbildung“ über ein herausragendes gewerbliches Ausbildungssystem, dessen Wurzeln schon in den alten Zünften des Mittelalters liegen. Es hat sich evolutionär bis heute stetig weiterentwickelt. Die dort praktizierte Kombination von Praxis und Theorie hat sich so gut bewährt, dass hier ausgebildete Gesellen und Meister in Ländern ohne dieses Ausbildungssystem ausnahmslos erfolgreich sind. Dieses System ist so attraktiv, dass viele andere Staaten anstreben, es zu kopieren. Betrachtet man die Ergebnisse, scheint das jedoch gar nicht so einfach zu sein.

Insgesamt muss man feststellen, dass dieses hochleistungsfähige System einer der überragenden Aktivposten unserer gesamten Wirtschaft ist. Das gilt insbesondere für

den Mittelstand, in dem, wie oben bereits geschildert, so viele erfolgreiche Unternehmensgründungen aus diesem gewerblichen Bereich stammen. Aber auch hier gibt es einige problematische Aspekte, die diskussionswürdig sind.

3.4.2.4.1 Herabsetzung der Anforderungen

Aus der Politik kommen immer wieder Bestrebungen, die Anforderungen an dieses gewerbliche Ausbildungssystem herabzusetzen, zum Beispiel, indem auch Gesellen Unternehmen gründen dürfen oder indem in bestimmten Bereichen die Prüfungsanforderungen herabgesetzt werden.

Davor kann nur eindrücklich gewarnt werden. Der deutschsprachige Raum ist in der Vergangenheit mit diesem Ausbildungssystem so gut gefahren, dass man das hohe Anspruchsniveau auf jeden Fall aufrechterhalten sollte. Man kann auch nicht feststellen, dass ein Personalmangel auf zu hohe Anforderungen zurückzuführen wäre, sondern, dass der sich gegenwärtig beängstigend verschärfende Personalmangel drei ganz andere Ursachen hat, nämlich

- den demographischen Wandel,
- die zunehmende Zahl von Abiturienten, die sich größtenteils für eine akademische Ausbildung entscheiden, und
- die dramatischen Qualitätsverluste durch Reduzierungen der Anforderungen an Absolventen von Grund- und Hauptschulen.

Hier hat sich mittlerweile eine Asymmetrie entwickelt, die anfängt, für unsere gewerbliche Wirtschaft bedrohlich zu werden. Von Jahr zu Jahr steigen die Zahlen von Ausbildungsplätzen, die nicht besetzt werden können oder die mit unqualifizierten Bewerbern besetzt werden müssen. Auf der anderen Seite wird in akademischen Teilbereichen wie Jura, Literaturwissenschaften, Geologie und dergleichen mehr ein akademisches Proletariat herangezogen, das nur bei Bestleistungen Aussichten hat, im späteren Berufsleben angemessene Einkommen zu erzielen.

Dabei ließe sich dieses Problem relativ einfach lösen, indem einerseits die Prüfungsanforderungen in den betroffenen akademischen Fächern erhöht und mehr schwache Studenten rechtzeitig herausgeprüft würden, die sich dann zwangsläufig oder freiwillig für eine gewerbliche Ausbildung entscheiden dürften. Dort würden sie dann wegen ihrer unzureichenden Qualifikationen für das gewählte Studium sicher auch ein erfüllteres Berufsleben erwarten können.

Damit wäre weiterhin der Vorteil verbunden, dass die Leistungsanforderungen in den betroffenen akademischen Fächern gesteigert werden könnten und sich zudem wieder eine bessere Balance zwischen akademischen und gewerblichen Berufstätigen einstellen würde.

3.4.2.4.2 Ausbildung und Persönlichkeitsentwicklung

Die ab Seite 223 ausgewiesenen PISA-Ergebnisse zu den hohen schulischen Leistungen insbesondere in asiatischen Ländern müssen mit einer Einschränkung betrachtet werden:

- Es kann nicht alleinige Aufgabe unseres Bildungssystems sein, ein Maximum an Wissen zu vermitteln.
- Gleichmaßen wichtig ist auch die Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen, die sich zum Beispiel in Kompetenzen zeigt wie
 - Allgemeinbildung
 - eigenständiges Arbeiten
 - Durchsetzungsvermögen
 - Kreativität
 - Konfliktfähigkeit oder
 - sozialer Kompetenz

Diese Merkmale sind für den Erfolg eines Wirtschaftsraums genauso wichtig wie eine gute fachliche Ausbildung.

Gute Ausbildung und Persönlichkeitsentwicklung verhalten sich zueinander praktisch wie kommunizierenden Röhren, wobei die Persönlichkeitsmerkmale umso bedeutender werden, je weiter man in Hierarchien nach oben steigt. Das Humboldt'sche Bildungsideal hat diese beiden Bereiche sehr gut ausgewogen behandelt. Damit sind wir in Deutschland stets sehr gut gefahren und wir sind gut beraten, diesen Weg weiterzugehen und nicht ständig – wie das Kaninchen auf die Schlange – auf die etwas einseitigen OECD-Analysen zu starren (siehe auch Seite 231).

Man kann zum Beispiel in Asien beobachten, dass die sehr einseitige Fokussierung auf eine Spitzenausbildung – verbunden mit brutalen Ausleseverfahren – Persönlichkeitsmerkmale wie Kreativität und soziale Kompetenz stark einschränkt.

Auf der anderen Seite stehen die USA, die bekanntermaßen nicht mit einer überdurchschnittlichen Bildung und Ausbildung ihrer Bevölkerung gesegnet sind, deren Gesellschaft aber über ein außerordentlich hohes Maß an Kreativität verfügt, weil sie frei ist und dieser Persönlichkeitsentwicklung eine sehr hohe Bedeutung beimisst. Man kann ohne Übertreibung feststellen, dass die USA auch heute noch eine der kreativsten Gesellschaften der Welt sind.

3.4.3 Schlussfolgerungen

Deutschland verfügt insgesamt über ein breit angelegtes Bildungs- und Ausbildungssystem, das auch die Kapazität hat, wichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüchen zu genügen. Es gibt immer noch hochleistungsfähige Bereiche, wie zum Beispiel die gewerbliche Ausbildung oder auch einige akademische Bereiche wie zum Beispiel MINT-Fächer oder Betriebs- und Volkswirtschaft. Auf der anderen Seite gibt es Bereiche, die dringend neu justiert werden müssen, da deren Status quo mit Sicherheit nachteilig auf unsere Gesellschaft wirkt und unserer Wirtschaft zunehmend Wettbewerbsnachteile beschert. Das gilt insbesondere für große Teile unseres Schulsystems im Primar- und Sekundarbereich.

Im OECD-Vergleich steht Deutschland mit einigen Kennzahlen eher im Mittelfeld. Zum Beispiel beklagt die OECD unsere angeblich geringe Anzahl von Akademikern. Wie auf Seite 231 erörtert, ist dieser Einwurf jedoch wegen unseres hochleis-

tungsfähigen gewerblichen Ausbildungssystems weitgehend substanzlos. Ganz im Gegenteil: Deutschland ist gut beraten, den Anteil seiner Akademiker zu reduzieren und dadurch auch die Qualität dieses Ausbildungszweiges anzuheben.

Gleichmaßen wird bemängelt, dass Deutschland nur 4 % seines BIPs für Bildung ausbebe, wohingegen der OECD-Durchschnitt bei 5 % liege. Es ist aber keineswegs so, dass die Qualität unseres Bildungssystems nur über einen höheren Einsatz von Geldmitteln verbessert werden könnte. Abgesehen davon, dass die 4 % ca. 180 Milliarden € pro Jahr entsprechen, verfügt unser gesamtes Bildungssystem über ein beachtliches Potenzial für Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen. Das müsste erst einmal aktiviert werden, bevor man über höhere Ausgaben spricht.

Grundsätzlich gilt aber, dass Bildungsausgaben für jede Gesellschaft interessante wirtschaftliche Renditen generieren. Fratzscher belegt, dass von einzelnen Staaten getätigte Bildungsausgaben die Einkommen der jeweiligen privaten Haushalte um 12 % erhöhen. In Deutschland sind das nur 9 %³⁸⁷. Er stellt sehr klar fest, dass eine der zentralen Schwächen Deutschlands dessen Bildungssystem sei³⁸⁸. Dem ist eigentlich nichts hinzuzufügen. Um die zukünftigen Anforderungen an Deutschland bewältigen zu können, muss dieses eigentlich insgesamt neu justiert werden. Dabei ist es nicht damit getan, an Symptomen herumzudoktern, wie es in der aktuellen Bildungspolitik überwiegend der Fall ist, sondern es geht darum, einen ganzheitlichen Ansatz für eine deutlich höhere Leistungsfähigkeit des Bildungssystems zu finden. Dazu müssen auch einige heilige Kühe auf den Prüfstand gestellt werden, wie zum Beispiel die gegenwärtig kompromisslos gehandhabte föderale Bildungsstruktur. Dabei ist es klar, dass radikale Änderungsansätze nicht kurzfristig herbeigeführt werden können. Vielleicht wird es sogar einer Generation oder mehr bedürfen, um zu einem grundlegenden und nachhaltigen Wandel zu kommen. Was aber jetzt erforderlich ist, ist ein weit in die Zukunft reichender Masterplan, der alle erforderlichen Schritte umfasst und über den von allen Betroffenen Einigkeit erzielt werden muss. Über dessen Umsetzungsgeschwindigkeit kann dann nach dessen Verabschiedung befunden werden.

3.4.4 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung des deutschen Bildungssystems

3.4.4.1 Alle Bildungsbereiche

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Vereinfachung und Straffung der deutschen Schulverwaltungen, entweder durch

- eine bundeseinheitliche Schulverwaltung und einen Bundeskultusminister mit allen Exekutivvollmachten im Bildungssystem oder
- eine Zusammenlegung von Schulverwaltungen mehrerer Länder, um die Anzahl der jetzt 16 Kultusministerien deutlich zu verkleinern

³⁸⁷ Quelle: Fratzscher Seite 214

³⁸⁸ Ebenda

3.4.4.2 Elementarbereich

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

- Beschleunigte Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe, jedem Kind einen Kita-Platz zu bieten. Krippenplätze müssen nach Bedarf zur Verfügung gestellt werden können.
- Einführung einer kompromisslosen Kita-Pflicht und Abschaffung des damit verbundenen Elterngeldes, um sicherzustellen, dass auch Migrantenkinder und Kinder aus bildungsfernen Schichten systematisch Kitas besuchen

3.4.4.3 Primar- und Sekundarbereich

Umsetzungshorizonte:

- | | |
|--|-------------------------------------|
| – Flächendeckende Verbesserung der Lehrerbildung zur Verbesserung der Unterrichtsqualität | Verschieden Mittelfristig |
| – Einführung bundeseinheitlicher Bildungsstandards für alle Prüfungen zur Erzielung einer besseren Vergleichbarkeit: Diese Standards sollten sich an denen der besten deutschen Länder Sachsen und Bayern orientieren | Kurzfristig |
| – Abschaffung des Beamtenstatus von Lehrern, unter anderem auch, um sich von unqualifizierten Lehrern trennen zu können | Mittelfristig |
| – Reduzierung der Reformaktivitäten, insbesondere der politisch motivierten, und stattdessen Durchführung eines umfassenden Programms zur Erhöhung der Autorität von Lehrern, verbunden mit einer Reduzierung von Klagemöglichkeiten und einer systematischen Reduzierung des Schulabsentismus | Mittelfristig |
| – Intensivierung der Begabtenauslese und -förderung | Mittelfristig |
| – Didaktische Maßnahmen und Schaffung von weiteren Anreizsystemen zur Erhöhung des Interesses an MINT-Fächern | Kurzfristig |

3.4.4.4 Tertiärer Bereich

Umsetzungshorizonte:

- | | |
|---|-----------------------------------|
| – Erhöhung der Prüfungsanforderungen insbesondere in Fächern, die für schwache Anforderungen bekannt sind (wie zum Beispiel bei Geologie, Lehrerbildung usw.) | Verschieden Kurzfristig |
| – Abschaffung von Anreizmechanismen, die die Zuteilung von Mitteln an die Anzahl der Studierenden knüpfen – sowohl zur Reduzierung der Studentenzahlen als auch zur Anhebung der Qualität der Absolventen | |
| – drastische Reduzierung der gegenwärtig angebotenen 18.500 Studienfächer | Mittelfristig |

- kritische Überprüfung des Bologna-Prozesses mit dem Ziel einer Effektivitäts- und Effizienzsteigerung **Kurzfristig**
- Verbesserung der sozialen Situation von Hochschulassistenten mit dem Ziel einer größeren persönlichen Sicherheit **Kurzfristig**
- Abschaffung des Beamtenstatus von Professoren bei gleichzeitiger Verbesserung ihrer Einkommenssituation, um mehr qualifizierte Stelleninhaber zu gewinnen **Langfristig**
- Intensivierung der Exzellenzinitiative der Bundesregierung zur weiteren Steigerung der Leistungsfähigkeit von deutschen Spitzenuniversitäten **Kurzfristig**

Kap. 4 Gesamtgesellschaftlicher Problembereich

Nachfolgend werden Problemfelder beleuchtet, die die gesamte deutsche Gesellschaft betreffen und die auch nur mit gesamtgesellschaftlichen Maßnahmen zu beheben sind.

4.1 Soziale Situation in Deutschland

4.1.1 Eine kleine Episode

Im Jahre 2005 musste Jürgen Schrempp den Vorstandsvorsitz der damaligen DaimlerChrysler AG abgeben, nachdem seine unternehmerische Entscheidungen einen buchhalterischen Verlust von ca. 40 Mrd. € verursacht hatten³⁸⁹ und Fachleute diesen nachgewiesenen Verlust und die damit verbundenen Opportunitätskosten sogar noch deutlich höher eingeschätzt hatten.

Es gibt in Deutschland nur sehr wenige Unternehmen, die an diesen Zahlen nicht zugrunde gegangen wären. Herr Schrempp hatte zwar auf eine Abfindung verzichtet, konnte aber trotzdem einen beachtlichen persönlichen Zugewinn erzielen, da mit seinem Abgang der Aktienkurs der DaimlerChrysler AG einen deutlichen Sprung nach oben gemacht hatte und er seine Aktien, die er größtenteils als Gehaltsbestandteil erhalten hatte, mit einem ordentlichen Gewinn verkaufen konnte. Auf diesem Umwege wurde sein Versagen von den Kapitalmärkten sogar noch belohnt.

Die in Südwestdeutschland erscheinende *Schwäbische Zeitung* schrieb dazu in einem sarkastischen Kommentar, dass ein Facharbeiter bei Mercedes-Benz wahrscheinlich zu Zeiten des Baus der Cheops-Pyramide hätte anfangen müssen zu arbeiten, um akkumuliert das Einkommen zu erzielen, dass Herr Schrempp in fünf Jahren während seines Vorstandsvorsitzes der DaimlerChrysler AG erhalten hat³⁹⁰.

4.1.2 Allgemeines zur sozialen Ungleichheit

4.1.2.1 Einleitung

Marcel Fratzscher hat in seinem Buch „Verteilungskampf“ beeindruckend dargelegt, mit welcher atemberaubenden Geschwindigkeit sich das soziale Gefälle in Deutschland in den vergangenen Jahren vergrößert hat. Inzwischen nimmt Deutschland sowohl im europäischen als auch im OECD-Vergleich hier eine negative Spitzenstellung ein. Fratzscher behauptet, dass Deutschland in vielen Aspekten das „ungleichste“ Land Europas sei³⁹¹. Es hat den Anschein, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich in Deutschland mit einer unerbittlichen Gesetzmäßigkeit stetig weiter öffnet. Sie kommt allmählich in eine Größenordnung, bei der man sie als ungerecht empfin-

389 Quelle: *Süddeutsche Zeitung Online* vom 17.5.2010; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/daimler-und-chrysler-hochzeit-des-grauens-1.464777>

390 Quelle: *Schwäbische Zeitung*, Dezember 2005

391 Quelle: Marcel Fratzscher „Verteilungskampf“; S. 35

den muss. Und darin liegt auch die Gefahr dieser Entwicklung: Setzt sie sich im bisherigen Maße fort, kann es eventuell zu dramatischen Auswirkungen auf unsere Gesellschaft kommen. Weitere Überlegungen dazu werden ab Seite 325 gegeben. Betrachten wir zunächst einmal einige Tatbestände:

4.1.2.2 Aspekte der sozialen Ungleichheit

Fratzscher zeigt auf, dass sich die soziale Ungleichheit in den drei folgenden Bereichen artikuliere:

- Einkommen,
- Vermögen und
- Chancen.

Üblicherweise werden zur Bestimmung des sozialen Gefälles in einer Gesellschaft die jeweils unteren und oberen 10 % (sogenannte „Perzentile“) einer Bevölkerung miteinander in Bezug gesetzt. Allerdings ist es in Deutschland so, dass im oberen Perzentil sehr große Spreizungen auftreten, sodass man dieses Perzentil etwas genauer betrachten muss, was wir nachfolgend in Abb. 69 auf Seite 250 auch tun werden.

4.1.2.3 Zur historischen Entwicklung der sozialen Ungleichheit

Thomas Piketty hat in seinem äußerst umfangreichen Werk „Das Kapital im 21. Jahrhundert“³⁹² eine Fülle von Daten präsentiert, die es erlauben, die Entwicklung der sozialen Ungleichheit in den industrialisierten Ländern über einen größeren Zeitraum zu verfolgen. Folgende Aussagen sind hier von besonderem Interesse:

- In allen industrialisierten Ländern verlief die Entwicklung des sozialen Gefälles in den vergangenen Jahrhunderten nahezu parallel, allerdings mit durchaus verschiedenen Ausprägungen.
- Zu Beginn des Ersten Weltkrieges, 1914, hatten diese Ungleichheiten ihr Maximum erreicht, um dann durch beide Weltkriege sehr stark nivelliert zu werden. Das gilt insbesondere für die Vermögensverteilung. Piketty führt aus, dass es zu jener Zeit nahezu unmöglich war, alleine durch Arbeit ein solches Vermögen aufzubauen wie es früher üblicherweise bei den reichen Familien vererbt wurde. Damals bestand die Chance, zu einem solchen Vermögen zu gelangen, einzig darin, entweder zu heiraten oder zu erben.
- Seit etwa 1970 nehmen diese Ungleichheiten wieder zu und es wird nicht mehr lange dauern, bis die Zustände von 1914 wieder erreicht werden oder sich sogar noch verschlimmern könnten.

4.1.2.4 GINI-Koeffizient

Zur Bemessung aller Arten von sozialen Ungleichheiten in einer Gesellschaft wird in der Regel der sogenannte „GINI-Koeffizient“ herangezogen. Er wurde in den 1920er

³⁹² Quelle: Thomas Piketty, „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ Verlag C. H. Beck oHG, München, 2014

Jahren des vergangenen Jahrhunderts von dem italienischen Statistiker Corrado Gini entwickelt und hat sich bis heute international als die bedeutendste Kennzahl zur Erfassung von sozialen Ungleichheiten bewährt. Er besticht zum einen durch seine Einfachheit und zum anderen durch seine umfassende Aussagekraft. Dessen Definition wird in Anhang 6 auf Seite 374 eingehend behandelt. An dieser Stelle sei nur erläutert, dass die GINI-Werte wie folgt zu verstehen sind:

- GINI = 0: Bedeutet im untersuchten Raum eine totale Gleichheit, das heißt, jedes Mitglied der untersuchten Gesellschaft verfügt über das gleiche Einkommen bzw. Vermögen.
- GINI = 1: Bedeutet eine totale Ungleichheit das heißt, dass das in einer Gesellschaft vorhandene Gesamteinkommen bzw. -vermögen nur einer Person gehört und der Rest der Gesellschaft über nichts verfügt.
- Dazwischen sind alle denkbaren Verteilungskombinationen möglich. Das heißt: der GINI-Koeffizient ist im Bereich $0 \leq \text{GINI} \leq 1$ definiert.

4.1.3 Die Einkommensverteilung

4.1.3.1 Markteinkommen und verfügbares Einkommen

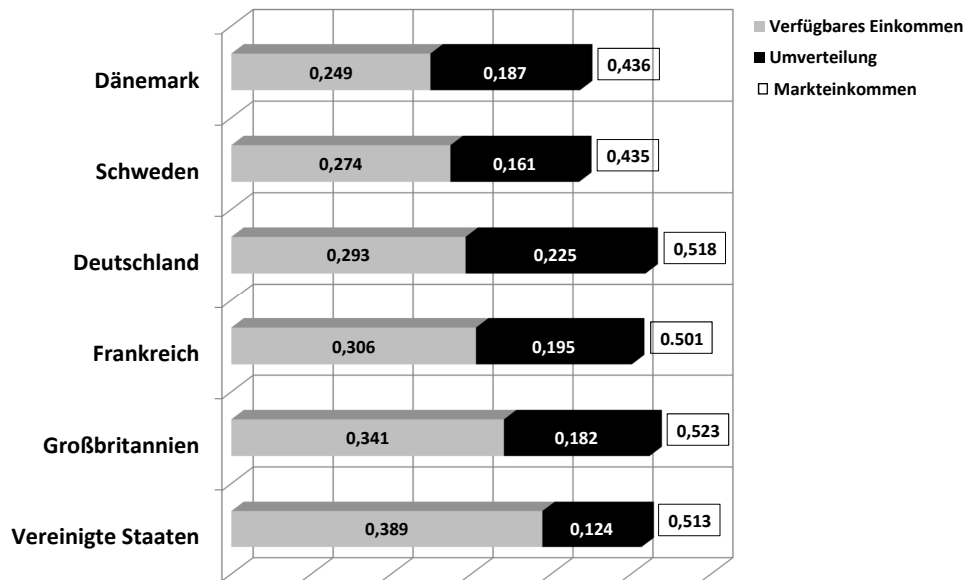


Abb. 67: GINI-Werte für Markt- und verfügbare Einkommen in einigen ausgesuchten OECD-Ländern 2011³⁹³.

(Zunehmende GINI-Werte zeigen eine zunehmende Ungleichheit.)

393 Quelle: Entnommen aus Marcel Fratzscher Abb. 9; S. 59

Fratzscher unterscheidet bei den Einkommen zwischen Markt- und verfügbarem Einkommen³⁹⁴. Markteinkommen sind die von den Arbeitgebern tatsächlich gezahlten Vergütungen. Hier weist Deutschland sogar einen geringfügig schlechteren GINI-Wert aus als die USA. Verfügbare Einkommen sind die einem Arbeitnehmer tatsächlich zur Verfügung stehenden Einkommen nach Erhalt aller staatlichen Ausgleichsleistungen. Beim Markteinkommen gehört Deutschland zu den Industrieländern mit den größten Ungleichheiten, wie in Abb. 67 zu sehen ist. Allerdings hat sich hierzu mittlerweile ein gigantisches Umverteilungssystem entwickelt, mit dessen Hilfe der Staat die Ungleichheiten zu dämpfen versucht. Mit Steuererleichterungen und einem Füllhorn von Zuschüssen wie Kindergeld, Hartz-IV-Hilfen und dergleichen mehr wird erreicht, dass Deutschland bei den tatsächlich verfügbaren Einkommen unter den Industrieländern im Mittelfeld liegt. In Abb. 67 werden die Einkommensbestandteile und die staatlichen Umverteilungsanteile in einigen ausgesuchten Industrieländern zueinander in Bezug gesetzt. Daraus lässt sich schließen, dass Deutschland die größte Veränderung des GINI-Koeffizienten durch staatliche Umverteilungen ausweist. Diese Umverteilungen haben für Deutschland folgende Konsequenzen:

- Ca. 40 % der deutschen Bevölkerung beziehen in irgendeiner Form staatliche Transferleistungen³⁹⁵.
- Über ein Drittel der deutschen Arbeitnehmer erhält höhere staatliche Transfers als es an Steuern und Abgaben an den Staat abführt³⁹⁶.
- Der staatliche Umverteilungsprozess ist in seiner Gesamtheit äußerst ineffektiv³⁹⁷. Natürlich ist es völlig unmöglich, diese Umverteilungen ganz einzustellen. Bei Kindergeld, Hartz IV, Gesundheit, Studentenförderungen, Renten und so weiter wird es immer einen staatlichen Unterstützungsbedarf geben. Aber zum Beispiel bei prekären Arbeitsverhältnissen, die in Deutschland beachtlich zunehmen, ist es einer Überlegung wert, Einkommensgefüge zu schaffen, die es jedem Arbeitnehmer bei einer Vollzeitbeschäftigung erlauben, davon ohne staatliche Hilfen zu leben. Das könnte zum Beispiel über eine Erhöhung der entsprechenden Mindestlöhne geschehen, die dann durch Steuersenkungen für die betreffenden Arbeitgeber kompensiert würden. Die Steuersenkungen wiederum würden dann durch die geringeren staatlichen Unterstützungsleistungen zumindest teilweise wieder ausgeglichen. Wegen der Ineffektivitäten der staatlichen Unterstützungssysteme könnte sich in volkswirtschaftlicher Sicht sogar ein Positivsaldo ergeben. Allerdings ist damit nicht das grundsätzliche Problem gelöst, dass Betrieben, die wegen entsprechender Branchenbedingungen auf prekäre Arbeitsverhältnisse angewiesen sind, wie zum Beispiel das Friseurhandwerk oder die Gastronomie, von den Steuererleichterungen kaum profitieren würden. Wahrscheinlich wird eine derartige Umwidmung von Leistungen nicht ohne entsprechende Strukturveränderungen in

394 Ebenda, S. 11

395 Quelle: *Welt-Online* vom 15.7.2009; <https://www.welt.de/politik/deutschland/article4128087/Der-deutsche-Sozialstaat-geraet-aus-den-Fugen.html>

396 Quelle: Marcel Fratzscher, S. 193

397 Quelle: Ebenda, S. 213

den betroffenen Branchen zu erzielen sein, die dann aber sicher auch zu Effizienzverbesserungen dort führen könnten.

4.1.3.2 Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland 1984–2010

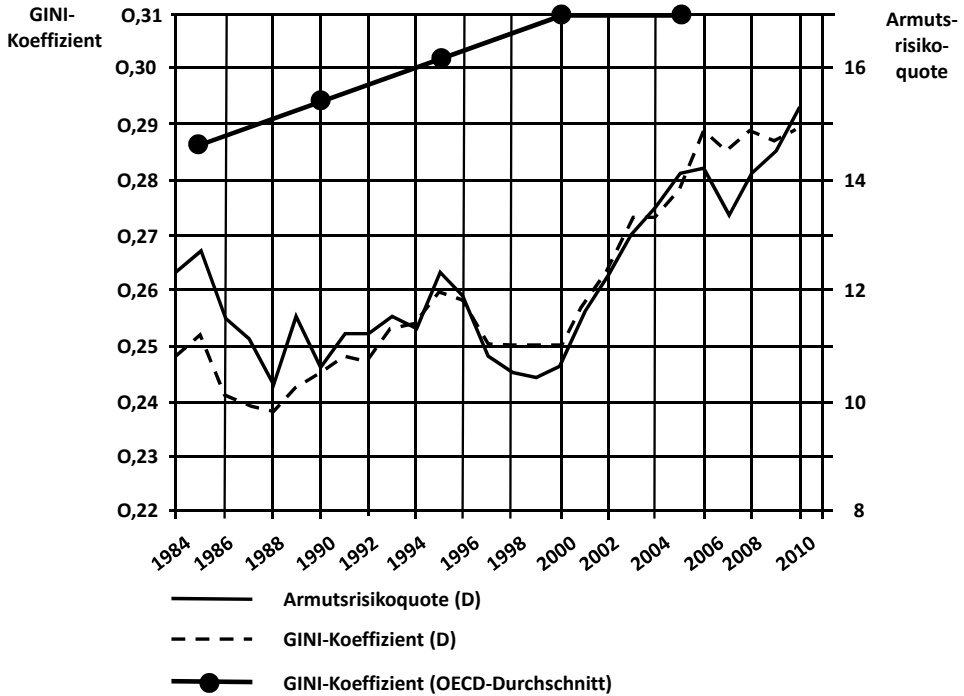


Abb. 68: Entwicklung des GINI-Koeffizienten und der Armutsrisikoquote in Deutschland von 1984 bis 2010³⁹⁸

Abb. 68 zeigt die Entwicklung des deutschen GINI-Koeffizienten 1984–2010 bei den Haushaltsnettoeinkommen³⁹⁹. Zum Vergleich werden zusätzlich OECD-Durchschnittswerte für einige ausgesuchte Jahre gezeigt. An und für sich sieht diese Entwicklung gar nicht so schlecht aus. Deutschland liegt stets besser als der OECD-Durchschnitt und weltweit belegt Deutschland unter 180 Nationen auch einen vorderen zwölften Platz. Weltweit ist ebenso zu beobachten, dass sich das Einkommensgefälle stetig vergrößert. In Deutschland hat sich der GINI-Koeffizient für die Einkommensentwicklung von 1984 bis 2010 um ca. 16 % verschlechtert. Hierbei ist bemer-

398 Quelle: www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=17287; Nachdenkseiten – Die kritische Webseite: „Gerechtigkeit – Das „Institut der deutschen Wirtschaft“ müsste in den Medien jegliche Glaubwürdigkeit verloren haben“ vom 17.5.2013, S. 4

399 Haushaltsnettoeinkommen sind die gesamten Einkommen eines Haushaltes abzüglich aller Abgaben und Schuldenleistungen; Quelle: bpb „Nettoeinkommen privater Haushalte“; <http://www.bpb.de/nachschlagen/datenreport-2016/226220/nettoeinkommen>

kenswert, dass das sehr große Volumen an staatlichen Transferleistungen stark dazu beigetragen hat, die GINI-Koeffizienten hier in einem vertretbaren Rahmen zu halten.

Allerdings drücken diese nicht die volle Wahrheit aus: So ist in Abb. 91 auf Seite 375 zu sehen, dass bei der Definition des GINI-Koeffizienten jedes Perzentil der Einkommensbezieher stets mit einem Durchschnittswert erfasst wird. Schaut man jedoch in die oberste Perzentilgruppe, das heißt in die Einkommensbezieher zwischen 90 % und 100 %, besteht hier eine sehr große Spreizung zwischen deren Rändern, wie in Abb. 69 gesehen werden kann.

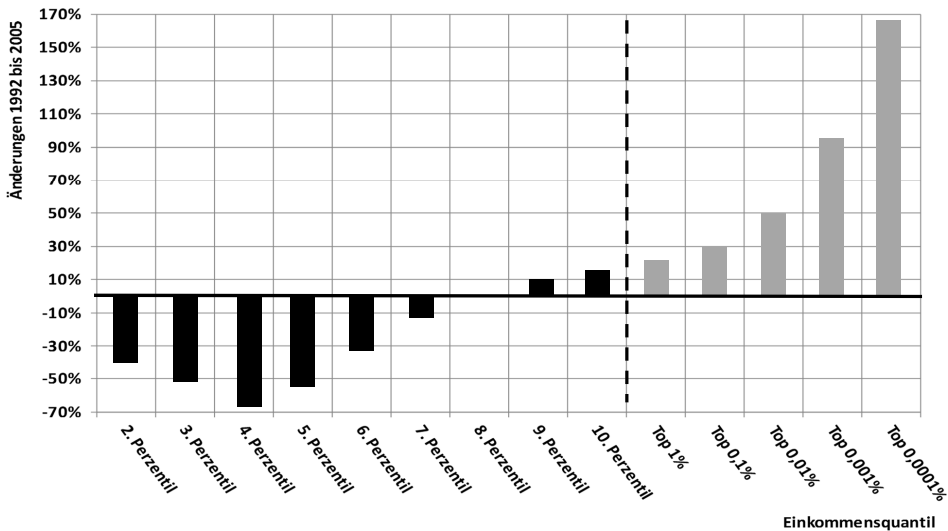


Abb. 69: Änderungen der Kaufkraft verschiedener Einkommensquantile in Deutschland 1992 bis 2005⁴⁰⁰.

(Die Zahlen beziehen sich auf reale Bruttoeinkommen exklusive Veräußerungsgewinne.)

Abb. 69 zeigt die Veränderungen der deutschen Bruttodurchschnittseinkommen im Zeitraum 1992–2005. Folgende Beobachtungen sind in dieser sehr aussagekräftigen Grafik von Interesse: Innerhalb von dreizehn Jahren

- hat sich die Kaufkraft von ca. 70 % der Einkommensbezieher im betrachteten Zeitraum um bis zu nahezu 70 % verschlechtert,
- fallen die Wachstumsraten umso größer aus, je weiter man in den oberen Bereich kommt um hier bei nahezu 170 % für die oberen 0,0001 % zu landen.

Diese großen Differenzen in den Wachstumsraten lassen erwarten, dass sich auch in Zukunft die Schere zwischen den unteren und den oberen Einkommensgruppen weiter öffnen wird.

⁴⁰⁰ Quelle: Anselmann, Krämer, „Wer wird Millionär? Zur Entwicklung von Top-Einkommen in Deutschland. Präsentation vom 12.1.2013 vor der Friedrich-Ebert-Stiftung; Seite 13.

Das Negativwachstum bei den unteren 70 % hat – zusammen mit anderen Effekten wie zum Beispiel den gegenwärtig (2018) niedrigen Zinsen, der Euro-Wechselkursentwicklung und den Effizienzsteigerungen in der industrialisierten Arbeit – dazu beigetragen, dass die deutsche Wirtschaft ihre internationale Wettbewerbsstärke in den vergangenen zehn Jahren deutlich steigern konnte. Die Lohnsteigerungen 2015 und auch die Einführung des Mindestlohns im selben Jahr lassen erwarten, dass sich die in Abb. 69 gezeigte Entwicklung in den kommenden Jahren wieder etwas verbessern wird.

Marcel Fratzscher sagt hierzu, dass die Lücke zwischen den Einkommen der oberen 10 % und den besonders niedrigen Einkommen seit 1985 um ca. 30 % gewachsen sei⁴⁰¹. Es wäre ein deutliches Zeichen der Solidarität gewesen, wenn sich die oberen Einkommensgruppen ebenfalls an dieser Lohnenthaltung beteiligt hätten.

4.1.3.3 Managergehälter

In den in Abb. 69 gezeigten oberen 0,001 % befindet sich auch die Gruppe der Topmanager, die in den vergangenen Jahren außerordentlich hohe Einkommenssteigerungen erfahren hat. Piketty thematisiert dieses Problem ebenfalls, erwähnt aber auch, dass deren Anzahl statistisch kaum ins Gewicht falle. Sie übt deshalb kaum einen Einfluss auf diese Perzentil-Gruppe aus.⁴⁰²

Die exorbitanten Einkommenssteigerungen finden im Wesentlichen nur bei den Managern großer börsennotierter Unternehmen statt. Im Fokus des Interesses stehen hier in Deutschland die Vorstände von DAX-Unternehmen und ähnlichen Kapitalgesellschaften. Andere vergleichbare Einkommensbezieher wie Fußball- und Medienstars sollen hierbei nicht betrachtet werden, da deren Einkommen von der Öffentlichkeit erstaunlicherweise kaum wahrgenommen werden.

Die Unternehmensberatung Kienbaum hat 2010 hierzu eine Studie mit folgenden Ergebnissen veröffentlicht⁴⁰³:

Durchschnittliche Einkommenssteigerungen 1987-2007 bei:

| | |
|--|-------|
| – DAX-Vorständen | 650 % |
| – Geschäftsführern nicht börsennotierter Unternehmen | 103 % |
| – leitenden Angestellten | 80 % |
| – Arbeitern und Angestellten (hier 1991-2007) | 37 % |

Die 37 % der Arbeiter und Angestellten werden dort für 16 Jahre ausgewiesen und beinhalten zudem noch einen großen Schub nach oben, der sich bei den Arbeitern und Angestellten in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung eingestellt hat. Leider ist dieser atypische Anstieg nicht herausgerechnet worden, so dass diese 37 % nicht direkt mit den anderen Prozentzahlen vergleichbar sind. Das heißt, dass ein ver-

401 Quelle: Fratzscher „Verteilungskampf“, S. 61.

402 Quelle: Piketty, Seite 442ff.

403 Quelle: *Süddeutsche Zeitung Online*, www.sueddeutsche.de/geld/managergehälter-teure-Spitzenkräfte-1.203367 vom 17.5.2010

gleichbarer Anstieg aller Arbeiter- und Angestellteneinkommen tatsächlich deutlich unter diesen 37 % liegen muss.

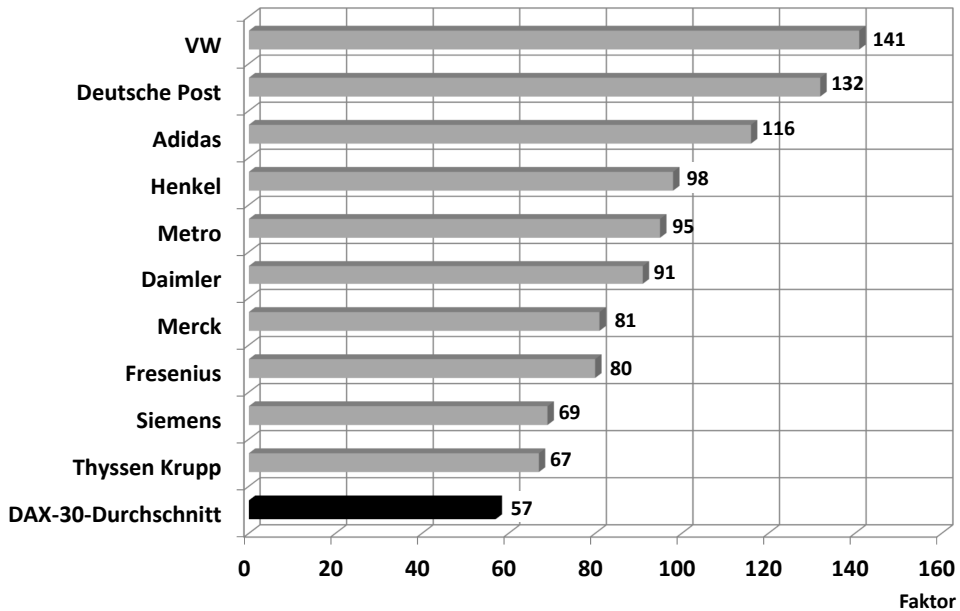


Abb. 70: Verhältnis von durchschnittlichen Manager- zu Mitarbeitervergütungen in einigen DAX-Konzernen⁴⁰⁴

Ein gleichermaßen aufschlussreiches Bild über das große Gefälle zwischen Manager- und Mitarbeitervergütungen zeigt Abb. 70, in der die Faktoren ausgewiesen werden, um die sich bei einigen ausgesuchten DAX-Konzernen durchschnittliche Managergehälter von durchschnittlichen Mitarbeitervergütungen unterscheiden.

Obwohl diese Topgehälter vor allem der DAX-Vorstände statistisch kaum relevant sind, spielen sie psychologisch doch eine sehr große Rolle. Unterschiede von mehr als 5000 % zwischen Top- und unteren Gehältern sind kaum zu begründen. Sie verstärken aber das Gefühl bei den unteren Einkommensgruppen, ungerecht behandelt zu werden.

Wie ein Brandbeschleuniger wirken hier auch noch die Verhaltensweisen nahezu aller Topmanager, wenn sie gravierende Fehlentwicklungen zu verantworten haben und trotzdem mit allen verfügbaren Mitteln dafür kämpfen, vertraglich vereinbarte leistungsabhängige Vergütungen zu erhalten. Als Beispiele seien genannt:

- die Weigerung der VW-Vorstände 2016, auf ihre Boni zu verzichten, obwohl der Abgasskandal dem VW-Konzern einen unermesslichen materiellen und strategischen Schaden zugefügt hat, den die Arbeiterschaft mit Personalreduzierungen (zumindest bei Leiharbeitern) und Vergütungskürzungen zu tragen hat,

404 Quelle: Hans-Böckler-Stiftung. Entnommen aus Statista.

- das Verhalten des damaligen Vorstandsvorsitzenden der damaligen DaimlerChrysler AG, Jürgen Schrempp, wie es in der einleitenden kleinen Episode zu diesem Kapitel auf Seite 245 beschrieben wird.

Eine Verhaltensweise, wie die des sehr erfolgreichen Fußballmanagers Ulrich Hoeneß, der seine persönlichen Verfehlungen ohne die Nutzung irgendwelcher Revisionsmöglichkeiten eingeräumt hat und sofort eine Gefängnisstrafe angetreten hat, sucht man in diesen Kreisen vergeblich. Damit soll nicht gesagt werden, dass jeder Manager, der Fehlentwicklungen zu vertreten hat, freiwillig ins Gefängnis gehen sollte, sondern nur, dass in einem solchen Fall ein angemessenes Verantwortungsbewusstsein erwartet wird, auch wenn die juristischen Rahmenbedingungen derartige unversöhnliche Haltungen noch erlauben. Weitere Überlegungen hierzu werden ab Seite 260 gegeben.

4.1.3.4 Prekäre Arbeitsverhältnisse

Auch am unteren Ende der Einkommensskala zeichnet sich eine gefährliche Entwicklung ab, nämlich die stetige Zunahme sog. „prekärer Arbeitsverhältnisse“. Nach einer Definition der ILO („International Labour Organization“) liegt ein prekäres Arbeitsverhältnis dann vor, „wenn der Erwerbsstatus eine nur geringe Sicherheit des Arbeitsplatzes sowie wenig Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Arbeitssituation gewährt, der arbeitsrechtliche Schutz lediglich partiell gegeben ist und die Chancen auf eine materielle Existenzsicherung durch die betreffende Arbeit eher schlecht sind“⁴⁰⁵. Die damit verbundenen Niedriglöhne werden durch entsprechend schlechte Tarifabschlüsse verursacht, aber auch durch atypische Arbeitsverhältnisse, wie Leiharbeit, Teilzeitarbeit oder ähnliche Konstrukte. Ein Niedriglohn kann bedeuten, dass ein Lohnempfänger nicht mehr in der Lage ist, seinen eigenen Lebensunterhalt mit seinem Einkommen vollständig zu bestreiten. Natürlich ist das nicht so einfach zu definieren, da diese Fähigkeit auch sehr stark von den persönlichen Lebensumständen wie zum Beispiel Sparsamkeit, Immobilienvermögen und Ähnlichem abhängt. Die deutschen Sozialsysteme sind zudem so gestaltet, dass Niedriglohnempfänger in sehr vielen Fällen Anspruch auf staatliche Zusatzleistungen haben.

Es ist ein bedrückender Tatbestand, dass der insbesondere aus prekären Arbeitsverhältnissen resultierende Niedriglohnsektor in Deutschland in den vergangenen 15 Jahren im Vergleich zu allen OECD-Ländern am schnellsten gewachsen ist. Er ist von 17,7 % im Jahr 1995 auf 23,1 % aller Einkommensbezieher im Jahr 2010 gestiegen⁴⁰⁶.

Gleichermaßen bedrückend ist auch ein Blick auf die Verteilung der Niedriglohnquoten 2010 in 17 europäischen Ländern, wie sie in Abb. 71 gezeigt wird. Auch hier ist zu sehen, dass Deutschland im europäischen Vergleich einen beschämenden zweitschlechtesten Platz einnimmt.

405 Quelle: Wikipedia „Prekariat“; <https://de.wikipedia.org/wiki/Prekariat>

406 Quelle: Aktuelle Stellungnahmen aus dem Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen: IAQ Standpunkt; Gerhard Bosch: „Prekäre Beschäftigung und Neuordnung am Arbeitsmarkt; Expertise im Auftrag der IG Metall“, Duisburg; September 2012; Seite 3.

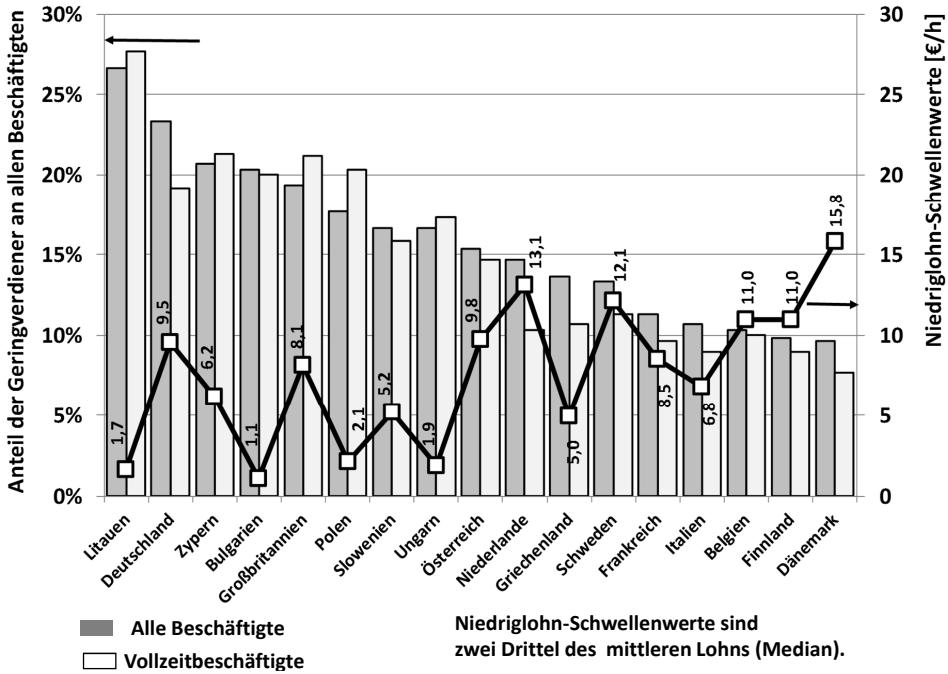


Abb. 71: Vergleich der Niedriglohnquoten in 17 europäischen Ländern⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Quelle: www.dgb.de/themen/++co++7b5b7678-47c2-11e3-8794-00188b4dc422: DGB-Papier „Arbeitsmarkt auf den Punkt gebracht, Atypische und prekäre Beschäftigung weiterhin auf hohem Niveau“; 5/2013; Seite 5

4.1.3.5 Reallohnentwicklung und Wirtschaftswachstum

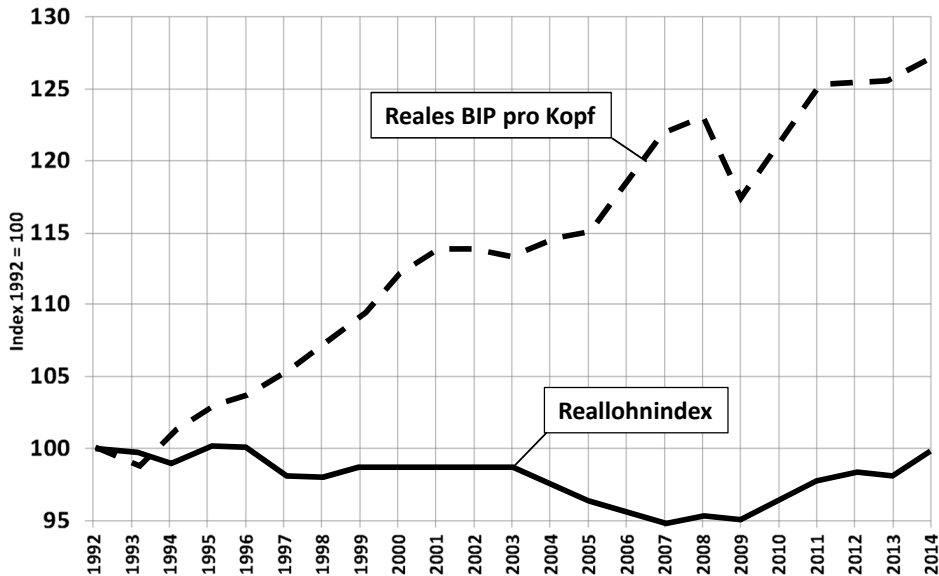


Abb. 72: Entwicklung von Kaufkraftindex und Wirtschaftswachstum in Deutschland 1992–2014⁴⁰⁸

(Reallöhne sind um die Inflation bereinigte Nominallohne. Sie zeigen die tatsächliche Kaufkraftentwicklung).

Abb. 72 zeigt die sehr unterschiedliche Entwicklung von Wirtschaftswachstum und durchschnittlichen Reallöhnen (Kaufkraft) in Deutschland zwischen 1992 und 2014. Man sieht, dass die Reallöhne praktisch gar kein Wachstum erfahren haben, wohingegen im gleichen Zeitraum die Wirtschaft um ca. 25 % real gewachsen ist. Dieses Wachstum kam ganz allein den oberen Einkommensgruppen zugute, wie es auch in Abb. 70 auf Seite 252 zu sehen ist. Bei den unteren Einkommensgruppen sind die Reallöhne in diesem Zeitraum sogar gesunken, wie in Abb. 69 auf Seite 250 gezeigt wurde.

4.1.4 Die Vermögensverteilung

2014 titelte das *Handelsblatt*: „Deutschland hat die größte Vermögensungleichheit in der Eurozone“⁴⁰⁹. Es bezog sich dabei auf eine Studie des DIW („Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung“) aus dem Jahre 2014.

⁴⁰⁸ Ebenda, S. 52

⁴⁰⁹ Quelle: *Handelsblatt-Online*, www.handelsblatt.com/politik/international/diw-studie-deutschland-hat-groesste-vermoegensungleichheit-in-der-eurozone/9541460.html

Aus der Zusammenfassung dieser DIW-Studie kann zitiert werden⁴¹⁰:

- „Das Nettovermögen⁴¹¹ aller privaten deutschen Haushalte belief sich 2012 auf 6,3 Billionen €.
- Knapp 28 % der deutschen Bevölkerung verfügen über gar kein Vermögen.
- Bei ca. 7 % der Bevölkerung sind die Schulden größer als der Besitz.
- Der Durchschnitt der individuellen Nettovermögen lag 2012 bei ca. 83 000 €/Person.
- Das oberste Prozent in Deutschland verfügte über ein Durchschnittsvermögen von 850 000 €/Person.
- Auch 24 Jahre nach der Wiedervereinigung herrscht nach wie vor ein starkes Vermögensgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Vermögen erreicht im Osten nur 50 % des durchschnittlichen westdeutschen Wertes.
- In Deutschland verfügen die reichsten 10 % der Bürger über 60 % des Gesamtvermögens“.

Ein Vergleich der GINI-Vermögenskoeffizienten einiger ausgesuchter europäischer und außereuropäischer Länder wird in Abb. 73 gezeigt.

⁴¹⁰ Quelle: DIW-Wochenbericht Nr. 9/2014: „Vermögensverteilung“; M. M. Grabka, C. Westermeier: „Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland“, Berlin 2014, Seite 151. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.438710.de/14-9-1.pdf

⁴¹¹ Das Nettovermögen (oder „Reinvermögen“) wird definiert als das Bruttovermögen anzüglich aller Verbindlichkeiten. Quelle: Onpulson Wirtschaftslexikon: <http://www.onpulson.de/lexikon/nettovermoegen/>

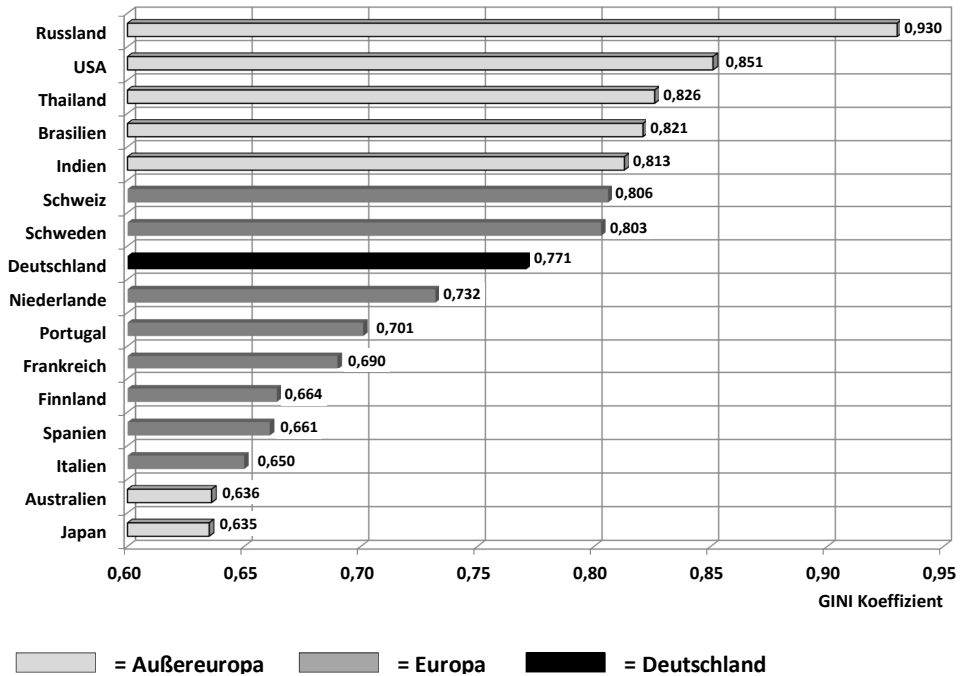


Abb. 73: Vergleich der GINI-Vermögenskoeffizienten einiger ausgesuchter Länder²⁰¹²⁴¹²

Hier ist zu sehen, dass Deutschland im europäischen Vergleich nach der Schweiz und Schweden mit 0,771 denn dritt schlechtesten GINI-Wert zeigt, im internationalen Vergleich sich jedoch im Mittelfeld befindet. Das soll aber überhaupt kein Freibrief sein, diese Vermögensungleichheiten nicht zu thematisieren, da sich in Abb. 73 auch sehr viele Staaten befinden, deren Vermögensverteilung überhaupt nicht akzeptabel ist, wie zum Beispiel Russland mit einem GINI-Koeffizienten von 0,93.

⁴¹² Quelle: www.brokervergleich.de/wissen/expertisen/wie-gross-die-kluft-zwischen-arm-und-reich-in-deutschland-wirklich-ist/ Abb. Nr. 4

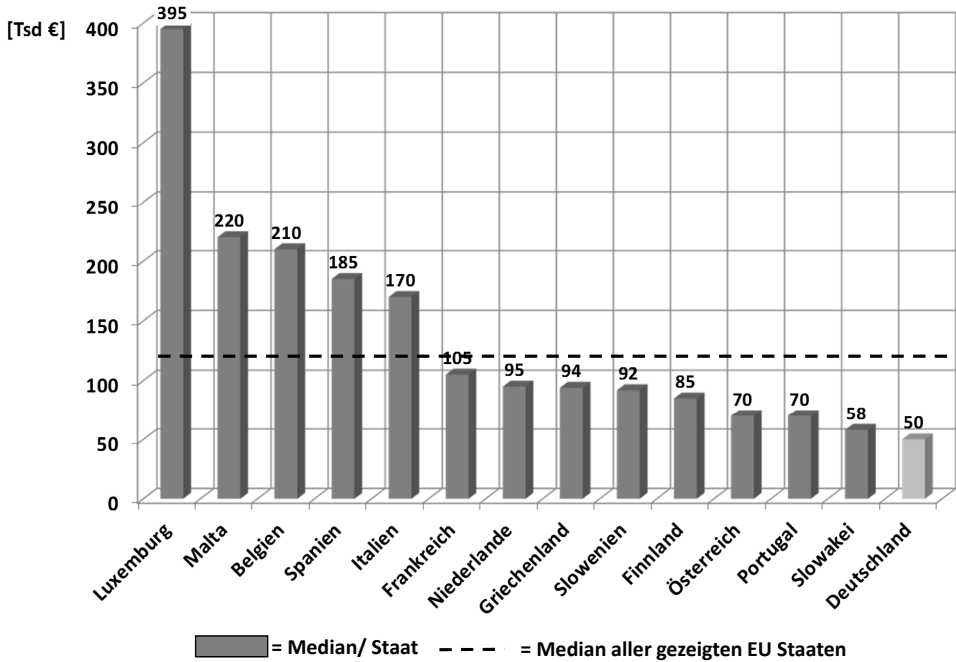


Abb. 74: Nettovermögen für durchschnittliche Haushalte der gezeigten Länder⁴¹³
(Nettovermögen = Vermögenswerte abzüglich von Schulden und Verbindlichkeiten)

Noch dramatischer stellt sich die deutsche Vermögenssituation dar, wenn man die Absolutwerte der Vermögen betrachtet, wie in Abb. 74 gezeigt. Es ist kaum nachvollziehbar, dass ein durchschnittlicher deutscher Haushalt nur über ein Nettovermögen von ca. 50.000,- € verfügt. Damit liegt Deutschland deutlich unter dem europäischen Durchschnittswert von 110.000€/Haushalt⁴¹⁴. Allerdings gibt es hier zwischen den einzelnen Bundesländern sehr große Unterschiede: Generell sind die Durchschnittsvermögen/Haushalt in den neuen Bundesländern deutlich geringer als in den alten Bundesländern, da hier durch die DDR-Zeit praktisch 40 Jahre für einen systematischen Vermögensaufbau fehlen. Aber auch in den alten Bundesländern ist es praktisch so, dass in den süddeutschen Ländern Bayern und Baden-Württemberg die Nettovermögen deutlich höher liegen als in den anderen Bundesländern, da hier vergleichsweise viele Haushalte über Immobilienvermögen verfügen⁴¹⁵.

Betrachtet man den oberen Rand der Vermögensverteilung in Deutschland etwas genauer, zeigt sich ein ähnliches Bild wie am oberen Rand der Einkommensverteilung. Dort häufen sich beachtliche Teile der Vermögen wie in Tab. 21 zusammengestellt. Es ist zu sehen, dass die oberen 0,1 % der Bevölkerung über ca. 23 % des Gesamtvermögens in Deutschland verfügen.

⁴¹³ Quelle: Fratscher S. 39

⁴¹⁴ Quelle: Fratzscher, S. 39

⁴¹⁵ Ebenda; S. 146

Dieser Tatbestand ist insofern interessant, als bei der ausgewiesenen Gesamtvermögensverteilung der GINI-Koeffizient für das obere Perzentil nur mit einem Durchschnittswert berechnet wird. Wird dieser Bereich aber detaillierter erfasst, wie in Tab. 21 gezeigt, wird sich der GINI-Vermögenskoeffizient für Deutschland von 0,771 auf 0,81 erhöhen. Das ist auch im internationalen Vergleich ein sehr schlechter Wert. Allerdings kann man einen internationalen Vergleich nicht so leicht herstellen, da auch in den anderen Ländern die GINI-Koeffizienten nur mit einem Durchschnittswert für die oberen 10 % berechnet werden.

| Personen ab 17 | Vermögen 2007 | |
|------------------|---------------|--------|
| | [Mrd. €] | [%] |
| Ärmere 50% | 103 | 1,4% |
| 6. - 9. Zehntel | 2.310 | 32,0% |
| Top 10 % | 4.813 | 66,6% |
| Gesamt | 7226 | 100,0% |
| Top 7,5 % | 4408 | 61,0% |
| Top 2,5 % | 3227 | 44,7% |
| Top 1,0 % | 2590 | 35,8% |
| Top 0,5 % | 2252 | 31,2% |
| Top 0,1 % | 1627 | 22,5% |
| GINI-Koeffizient | | 0,81 |
| Haushalte | | |
| Top 0,001 % | 419 | 5,8% |
| Top 0,0001 % | 132 | 1,8% |

Tab. 21: Einzelheiten zur Vermögensverteilung der oberen 10 % in Deutschland 2007⁴¹⁶

Wikipedia kommentiert Tab. 21 wie folgt

„Die Berechnungen des DIW aus dem Jahre 2011) auf Basis der SOEP⁴¹⁷-(„Sozioökonomisches Panel“) Daten mit zusätzlichen Daten zu besonders hohen Vermögen (die üblicherweise im SOEP nicht erfasst sind) von 2007 ergeben für die Vermögenskonzentration von Personen ab 17 Jahren die in Tab. 21 gezeigten Daten. Demnach besitzt das Top 10 % 2007 zwei Drittel des Gesamtvermögens, die reichsten 0,1 % (weniger als 70.000 Personen) besitzen fast ein Viertel des Gesamtvermögens. Die reichsten 0,1 % (weniger als 70.000 Personen) besitzen gemeinsam über 15 mal mehr als die Hälfte der Personen ab 17 Jahre (etwa 35 Mio.). Die Top 0,5 % (etwa 350.000 Personen) besitzen gemeinsam etwa so viel Vermögen wie die unteren 90 Prozent (etwa 63 Mio.). Der GINI-Index liegt nach dieser Berechnung des DIW für das Jahr 2007 bei 0,8097.

Für 2012 liegen nur wenige Beobachtungen zu besonders großen Vermögen vor, so dass das DIW 2015 Werte zur Ungleichheit durch Hinzunahme externer Daten korrigierte. Nach den

⁴¹⁶ Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Verm%C3%B6gensverteilung_in_Deutschland, S. 3

⁴¹⁷ Das SOEP („Sozioökonomisches Panel“) ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung des DIW („Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung“) unter 12 000 Privathaushalten.

Berechnungen des DIW auf Basis der SOEP-Daten unter Hinzuschätzung der besonders großen Vermögen besaß das reichste Prozent in Deutschland 2012 31-34 % des Gesamtvermögens. Der Anteil der reichsten 0,1-Prozent der Haushalte lag zwischen 14 und 16 %. Nach einer Analyse auf Haushaltsebene besaßen im Jahr 2008 0,001 %, also 380 Haushalte, ein Nettovermögen von 419,3 Milliarden Euro oder 5,28 % des Reinvermögens der privaten Haushalte. Die reichsten 0,0001 % der Haushalte (38 Haushalte) besaßen 132,35 Milliarden Euro oder 1,67 % des gesamten privaten Vermögens. Eine vergleichbare Vermögenskonzentration ist auch für andere Länder nachweisbar. Beispielsweise besaßen in den USA die reichsten 100 US-Amerikaner (etwa 0,00005 % der Personen) 2006 etwa 1,9 % des Gesamtvermögens und das reichste 1 % der Haushalte 2007 etwa 34,6 % (GINI-Koeffizient von 0,83).“⁴¹⁸

Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Spreizung der Vermögensverteilung auch in den kommenden Jahren verstärken wird, da sie mit einer geradezu gnadenlosen Zwangsläufigkeit dem Gesetz von Piketty folgt, demzufolge sich die Vermögensungleichheit verstärken wird, solange innerhalb eines Wirtschaftskreises die Kapitalrendite „r“ größer ist, als das Wirtschaftswachstum „w“⁴¹⁹. Mittlerweile hat das DIW auch entsprechende Zahlen für 2015 veröffentlicht. Daraus ist ersichtlich, dass die Differenzen unverändert weiterwachsen.

4.1.5 Chancengleichheit

In Deutschland legen die statistischen Zahlen auch nahe, dass es mit der Chancengleichheit hier schlecht bestellt sei. Wie auf Seite 234 bereits erörtert, muss man aber feststellen, dass es in Deutschland für Talente der unteren sozialen Schichten ausreichend Möglichkeiten gibt, die eigene soziale Situation zu verbessern.

4.1.6 Schlussfolgerungen

Friedrich August von Hayek sagt, dass jede freie Marktwirtschaft eine gewisse Ungleichheit benötige, um den Tatkräftigen und Tüchtigen einen Anreiz zu geben, sich anzustrengen⁴²⁰. Darüber besteht überhaupt kein Zweifel, wie der Versuch gezeigt hat, über den Sozialismus eine Gesellschaft völlig gleichzuschalten. Das Ergebnis ist bekannt. Allerdings stimmt diese Hypothese nur bei einer angemessenen Dosierung: Wird das Gefälle zwischen Arm und Reich zu groß, kommt ein Gefühl der Ungerechtigkeit auf und es entwickeln sich Spannungen zwischen den Einkommens- und Vermögensschichten. In Deutschland ist die Wirtschaftsleistung pro Kopf zwischen 1990 und 2010 um etwa 26 % gestiegen, wie in Abb. 72 auf Seite 255 gezeigt wird. Dazu schreibt Fratzscher, dass das deutsche Wirtschaftswachstum um bis zu 6 % hätte besser sein können, wenn die Differenz zwischen Wirtschaftswachstum und verfügba-

418 Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Verm%C3%B6gensverteilung_in_Deutschland

419 Quelle: Piketty, S. 69

420 Quelle: F. A. von Hayek, „Freiburger Studien“, 1969

rem Einkommen nicht so stark gestiegen wäre⁴²¹. Das entspricht in etwa einer Wirtschaftsleistung von 100 Mrd. €/Jahr. Er beantwortet dabei allerdings nicht die Frage, ob entsprechende Märkte für diese Mehrleistung überhaupt vorhanden gewesen wären.

Fratzscher zeigt, dass die zunehmende Ungleichheit bei den deutschen Einkommen, Vermögen und Chancen

- Wirtschaftswachstum kostet,
- Produktivität schmälert,
- Nachfrage schmälert,
- das Bildungssystem verschlechtert,
- eine reduzierte politische und wirtschaftliche Teilhabe bewirkt und
- das Risiko großer Finanz- und Wirtschaftsrisiken steigert⁴²².

Er befürchtet, wahrscheinlich zu Recht, dass Deutschland langfristig auf eine große Zerreißprobe zusteuert, wenn es nicht gelingt, diese Trends zu bremsen oder sogar umzukehren.

Die deutschen GINI-Werte stehen im internationalen Vergleich sowohl bei der Einkommensverteilung als bei der Vermögensverteilung zwar noch im Mittelfeld. Das ist zunächst einmal eine relativ gute Nachricht. Gar nicht gut sind jedoch folgende Tatbestände:

- In der EU weist Deutschland nach Schweden die zweitgrößte Vermögensungleichheit auf.
- Die Topeinkommen und die Topvermögen sind in den vergangenen zehn Jahren in Deutschland nahezu explodiert und haben sich sehr stark von den Mittelwerten fort nach oben bewegt.

Wie schon erwähnt, sind die betroffenen Personenkreise in beiden Bereichen aber so klein, dass sie statistisch praktisch kaum ins Gewicht fallen. Psychologisch haben sie aber eine verheerende Wirkung. Die Spreizung der Einkommens- und Vermögensverteilungen hat sich in den vergangenen Jahren in Deutschland stärker entwickelt als in den meisten vergleichbaren anderen Ländern. Das Problem hierbei ist, dass irgendwann ein Zeitpunkt erreicht wird, zu dem ein Großteil der Bevölkerung diese Verteilung als ungerecht empfinden wird. Der ist in Deutschland noch nicht gekommen. Es kann aber durchaus sein, dass er sich in absehbarer Zeit einstellen wird. Und dies wird wahrscheinlich einige sehr unangenehme Konsequenzen haben, wie zum Beispiel:

- Parteien am linken oder am rechten Rand mit populistisch vorgebrachten großen Umverteilungsprogrammen werden an Stimmen gewinnen und vielleicht sogar irgendwann eine Regierungsverantwortung übernehmen. Das ist zum Beispiel gegenwärtig sehr gut in Griechenland und Italien zu beobachten. Oder es war in Schweden in den siebziger Jahren der Fall. Eventuell kann es auch in Spanien so weit kommen. Dass diese Umverteilungsprogramme in der versprochenen Form nicht umgesetzt werden können, spielt dabei überhaupt keine Rolle.

⁴²¹ Fratzscher, S. 82

⁴²² Ebenda, S. 72

- Lohnkämpfe werden härter werden, wie es beispielsweise 2015 in Deutschland zu sehen war. Spartengewerkschaften legten mit sehr einfachen Mitteln ganze Wirtschaftsbereiche lahm, wie zum Beispiel Piloten und Lokomotivführer. Lohnforderungen werden härter, wie zum Beispiel bei den Kita-Angestellten, und die Anzahl der Streiktage erhöhte sich von durchschnittlich ca. 200.000 auf über 1 Millionen Tage pro Jahr. Allerdings hat sich diese Zahl 2016 wieder auf ein Normalniveau von 209.000 Tagen gesenkt⁴²³, sodass hier noch keine klare Tendenz zu erkennen ist. Auch ist mittlerweile der Einfluss von Spartengewerkschaften gesetzlich stark eingeschränkt worden.
- Die Kriminalität wird zunehmen, da Betroffene am unteren sozialen Rand zunehmend gewillt sind, sich über unlautere Methoden das zu holen, was sie über eine geregelte Arbeit nicht erreichen können. Diese Tendenz lässt sich sehr gut in Schwellenländern wie Brasilien, Südafrika oder auch in einigen südeuropäischen Ländern beobachten. Kriminalisten wissen, dass in einer normal strukturierten Gesellschaft lediglich ca. 10 % einer Bevölkerung überhaupt eine kriminelle Energie entfalten können. Der Wert mag von Gesellschaft zu Gesellschaft schwanken, aber er wird sich durch eine starke soziale Ungleichheit mit Sicherheit erhöhen.
- Zunehmend werden Arbeitskräfte von so betroffenen Gesellschaften in prekäre Arbeitsverhältnisse gedrängt. In Deutschland heißt das, dass ein zunehmender Anteil der Arbeitskräfte auf Staatshilfen angewiesen sein wird. Damit werden zwar betriebswirtschaftlich die Gewinne der betreffenden Unternehmen verbessert, volkswirtschaftlich gesehen ist das jedoch ein Nullsummenspiel, das auf gar keinen Fall die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern kann.

Derartige Zustände sind aus volkswirtschaftlicher Sicht äußerst unbefriedigend, da hiermit große Geldmengen umverteilt werden, erheblicher Missbrauch betrieben wird und zu dessen Steuerung auch noch aufwändige und in der Regel ineffektive Verwaltungs- und Vollzugsapparate erforderlich sind. Günter Ederer sagt dazu sehr treffend: *„Wenn der Staat sein Füllhorn ausschüttet, wird aus einem Marktplatz ein Spielkasino.“*⁴²⁴

Damit wird einerseits zwar erreicht, dass die Ungleichheit bei den deutschen verfügbaren Einkommen im europäischen Vergleich nur im Mittelfeld liegt. Auf der anderen Seite wird jedoch ein zunehmend großes Geldvolumen mit der ganzen Ineffektivität des Staates umverteilt. Mit Sicherheit wäre es volkswirtschaftlich sinnvoller, bei den unteren Löhnen es jedem Beschäftigten zu ermöglichen, von seinen Bezügen die Grundbedürfnisse für ein angemessenes Leben bestreiten zu können und damit die exorbitant ineffektiven staatlichen Unterstützungsmaßnahmen auf das Notwendigste zu reduzieren. Wie schon auf Seite 248 erwähnt, würden es die damit auf staatlicher Seite erzielten Einsparungen dann auch erlauben, diese Lohnsteigerungen bis zu einem gewissen Grad durch Steuererleichterungen für die Arbeitgeber zu kompensieren.

⁴²³ Quelle: Streikstatistik 2016 der Bundesagentur für Arbeit; <https://statistik.arbeitsagentur.de/>

⁴²⁴ Quelle: Günter Ederer (2006); S. 45

Es ist eigentlich unerklärlich, dass diese Gefahren von den deutschen Einkommenseliten nicht gesehen werden. Denn setzt sich die jetzige Entwicklung ungebrems fort, könnte es dazu kommen, dass auch linke Parteien hier in eine Regierungsverantwortung kommen, Marktkräfte durch Umverteilungen ersetzt werden und Steuern deutlich erhöht werden müssen. Im Extremfall werden Einkommenseliten dann ihre Koffer packen müssen und Wohnsitze in andere Länder verlegen, wie es zum Beispiel nach der Wahl von Präsident François Hollande in Frankreich und früher auch in Schweden geschehen ist.

Einer der bisherigen deutschen Standortvorteile war stets ein hohes Maß an Konsensfähigkeit unter allen Mitgliedern der Gesellschaft, die es bislang immer vermocht haben, relativ effizient und effektiv zu vernünftigen Kompromisslösungen zu gelangen. Und damit kommen wir zum harten Kern dieses Kapitels: Es ist nach aller politischen Erfahrung in der noch kurzen Geschichte der Bundesrepublik wenig zielführend, mit noch weiteren staatlich reglementierten Umverteilungsmaßnahmen dieses Problem lösen zu wollen. Insbesondere bei der schon jetzt außerordentlich ungerechten Vermögensverteilung gibt es für die Vermögenseliten stets unbegrenzte Möglichkeiten, sich staatlichen Regulierungen zu entziehen.

Vor dem Hintergrund der nach wie vor gut ausgeprägten Konsensfähigkeit sind hier die Einkommens- und Vermögenseliten gefordert. Es ist einfach nicht vermittelbar, dass Top-Managergehälter pro Jahr stetig um 10 % und mehr steigen, während in Deutschland in den vergangenen zwölf Jahren der Großteil der Einkommensbezieher einen beachtlichen Kaufkraftschwund hinnehmen musste. Es ist auch nicht vermittelbar, dass Topvermögen im Milliardenbereich stetig steigen, während ein großer Teil der Bevölkerung kaum über Vermögen verfügt. (Die unteren 50 % verfügen über 1,4 % des Gesamtvermögens!) Hier wären von den Einkommenseliten Signale einer freiwilligen Selbstbeschränkung angebracht, die für den Zusammenhalt der Gesellschaft äußerst segensreich wären. Sehr gute Beispiele waren in den vergangenen Jahren in anderen Ländern zu beobachten. Hier seien genannt

- François Gallois, der ehemalige französische Vorstandsvorsitzende des Luft- und Raumfahrt Unternehmens Airbus (ehemals EADS), der einen Großteil seines Einkommens für soziale Zwecke gespendet hat und der mit seiner Familie in einem einfachen Reihenhaushaus in Paris gelebt hat.
- US-Milliardäre wie Bill Gates, Warren Buffett, George Soros und andere, in Deutschland der SAP-Mitgründer Hasso Plattner, die große Teile ihres Vermögens in gemeinnützige Stiftungen eingebracht haben. Bill Gates hat angeblich angekündigt, bis zu seinem Lebensende 95 % seines Vermögens in Höhe von jetzt (2017) 87 Mrd. US\$ für wohltätige Zwecke zu spenden. Die von ihm und seiner Frau ins Leben gerufene Bill-and-Melinda-Gates-Foundation verfügt gegenwärtig über ein Vermögen von ca. 29 Mrd. US\$⁴²⁵

Am unteren Ende der Einkommensskala wäre eine Selbstverpflichtung der gesamten gewerblichen Wirtschaft denkbar, für alle Ganztagsbeschäftigten Löhne und Gehälter zu zahlen, von denen die Bezieher dann auch ihr Leben bestreiten können. Vor die-

425 Quelle: Wikipedia „Bill Gates“, https://de.wikipedia.org/wiki/Bill_Gates

sem Hintergrund ist der Widerstand, vor allem des deutschen Mittelstandes, gegen einen Mindestlohn nicht nachvollziehbar. Die vorgebrachten Argumente einer damit überbordenden Bürokratie sind mit Sicherheit Scheinargumente, da es heutzutage sehr effiziente Methoden gibt, Arbeitszeiten zu erfassen und zu dokumentieren. Mit einer solchen ehrlichen, gemeinsamen Selbstverpflichtung wären auch positive Sekundäreffekte verbunden, wie zum Beispiel ein beachtlicher Bürokratieabbau bei staatlicher Verwaltung und Vollzugsorganen.

Abschließend sei angemerkt, dass es auch mir klar ist, dass der Vorschlag einer freiwilligen Selbstbeschränkung der Einkommenseliten sehr wahrscheinlich reichlich naiv und gutgläubig ist. Hierzu ist eine ethisch geprägte Grundhaltung erforderlich, die bei Entscheidungsfindungsprozessen auch die Wirkung auf das Gemeinwohl in die Überlegungen einbezieht, wie es auf den Seiten 6ff. schon beschrieben worden ist.

Wir erleben gegenwärtig in Deutschland durchaus erfolgreiche Anstrengungen zur Reduzierung der Korruption und für Verbesserungen im Bankensektor, indem das Unwesen der Steueroasen eingedämmt wird. Allerdings sind die bislang erzielten Erfolge nur ein Säuseln, gemessen an den Notwendigkeiten. Vor diesem Hintergrund erscheint es mir nicht unwahrscheinlich, dass es auch bei der sozialen Ungleichheit in Deutschland zu den hier andiskutierten Korrekturmaßnahmen kommen kann.

4.1.7 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der sozialen Situation in Deutschland

4.1.7.1 Intensivierung der Werteorientierung

Umsetzungshorizont: Langfristig

Gesamtgesellschaftliche Maßnahmen zur Intensivierung der Werteorientierung, wie auf Seite 298 beschrieben.

4.1.7.2 Verringerung der Anzahl prekärer Arbeitsverhältnisse

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Schaffung einer Einkommensstruktur, die bei qualifizierten Vollzeitbeschäftigten im unteren Bereich prekäre Arbeitsverhältnisse mit Sicherheit vermeidet. Das ist nur in einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft, Staat und Gewerkschaften möglich.

4.1.7.3 Verstärkung des Stiftungswesens

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Intensivierung von Anreizsystemen zu Stiftungsgründungen, die auch in sozialen Problemfeldern ausgleichend wirken können.

3.1.7.4 Intensivierung der Vermögensbildung

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Schaffung weiterer Anreizsysteme zur Vermögensbildung in den unteren Einkommensbereichen.

4.2 Kommunikationskultur

Die nachfolgenden Betrachtungen zur gegenwärtigen Kommunikationskultur sind – im Gegensatz zu den meisten anderen in diesem Buch behandelten Problemfeldern – keineswegs auf Deutschland beschränkt. Sie gelten eigentlich für alle pluralistisch verfassten westlichen Gesellschaften und natürlich sind viele dieser Aspekte ebenfalls in nicht pluralistischen Gesellschaften bis hin zu Diktaturen anzutreffen.

4.2.1 Eine kleine Episode

Im Bundestagswahlkampf 2002 standen sich die beiden Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder, SPD und Edmund Stoiber, CDU/CSU gegenüber. Unter anderem lieferten sie sich zwei Fernsehduelle. Im zweiten Duell am 8. September 2002 spielte sich folgende Episode ab:

Herr Stoiber geriet zunehmend in eine Position, in der er sich quasi dafür entschuldigen musste, dass er immer noch mit der ersten Frau verheiratet war und dass er drei Kinder erfolgreich erzogen hat. Herr Schröder konnte Derartiges nicht vorweisen. Gleichwohl beherrschte er ganz eindeutig diesen Teil der Diskussion.

Nach deren Ende wurde eine Reihe von Teilnehmern interviewt, unter anderem auch der Pressesprecher der Bundesregierung, Herr Uwe-Karsten Heye. Auf die Frage, wie er das Abschneiden der beiden Diskutanten beurteile, sagt er lediglich mit einem abwertenden Unterton: „Schauen Sie sich doch nur das Frauenbild von Herrn Stoiber an.“

Man könnte zu dieser Episode sehr viele Fragen stellen. Das soll an dieser Stelle nicht geschehen. Sie steht aber irgendwie stellvertretend für wichtige Merkmale unserer heutigen gesellschaftlichen Kommunikationskultur.

4.2.2 Merkmale der heutigen gesellschaftlichen Kommunikation

4.2.2.1 Kommunikationsstruktur

Niklas Luhmann sagt, dass eine Kommunikation stets die drei Elemente „Information“, „Mitteilung“ und „Verstehen“ beinhalte⁴²⁶. Damit wird aber nur der eigentliche Kommunikationsvorgang erfasst. Zieht man den Kreis weiter, muss auch in Betracht gezogen werden, dass eine Kommunikation stets durch ein Ereignis – das heißt durch

426 Quelle: Niklas Luhmann, „Soziale Systeme“, S. 203

eine Ursache – ausgelöst wird, das dann nach dem Verstehen in eine Wirkung mündet. So sprechen wir in einer Gesamtsicht bei der Kommunikation über die fünf Elemente wie sie in Abb. 75 gezeigt werden.



Abb. 75: Definition der Kommunikation nach Luhmann, erweitert um zwei weitere Elemente.

In Tab. 22 werden diese fünf Elemente anhand von drei Beispielen aus dem täglichen Leben, der Wirtschaft und der Politik erläutert.

| Kommunikations- element | Tägliches Leben | Wirtschaft | Politik |
|----------------------------|--|---|---|
| Ursache | Es passiert ein Auto- unfall mit Verletz- ten. | Ein Unternehmen plant, ein neues Pro- dukt auf den Markt zu bringen. | Ein griechischer Au- ßenminister kriti- siert Deutschland. |
| Infomation | Eine Information mit Ort, Ver-letzten und Schadensinfor- matio-nen wird zu- sammengestellt und.. | Eine Werbe- und In- formations-kampa- gne wird formuliert und... | Es wird berichtet: "Griechischer Au- ßenminister ätzt ge- gen Deutschland". |
| Mitteilung | ... an die nächste Leitzentrale gesen- det | ... umgesetzt | Erscheinen dieser Information in einem deutschen Wochen- magazin mit hoher Auflage. |
| Verstehen | Die Information kommt korrekt an und.. | Potenzielle Kunden verstehen die Vorzü- ge dieses Produktes und.... | Griechische Politi- ker greifen Deutsch- land unangemessen an. |
| Wirkung | ... alle erforderli- chen Hilfsmaß- nah- men werden festge- legt und umgesetzt. | ... kaufen | Verstärkt negative Einstellungen der deutschen Öffent- lichkeit gegenüber Griechenland. |

Tab. 22: Beispiele für das Zusammenspiel von Kommunikationselementen.

Dort zeigt sich auch sehr deutlich, wie eine Kommunikation in allen ihren Schritten manipuliert werden kann. Es gilt, dass die Manipulationsmöglichkeiten zunehmen, je weiter man sich von der Ursache zur Wirkung bewegt.

4.2.2.2 Kommunikationsfelder

Kommuniziert wird in allen menschlichen Lebensbereichen. Im Prinzip sind das

- Politik,
- Wirtschaft und
- Gesellschaft mit allen ihren Verästelungen.

Jeder dieser Bereiche hat seine eigenen Gepflogenheiten, die nachfolgend etwas genauer und kritisch betrachtet werden sollen. Informationskanäle sind im Wesentlichen

- Medien,
- persönliche Kontakte und
- individueller Schriftverkehr.

Wegen ihrer hohen Reichweite und ihrer intensiven Einflussmöglichkeiten kommt hier den Medien eine besondere Bedeutung zu. Darum wird hier auch der Fokus der folgenden Betrachtungen liegen.

4.2.2.3 Wahrheit und Wirkung

Die heute praktisch unendlichen Manipulationsmöglichkeiten werden in der gesamten gesellschaftlichen Kommunikation ausgiebig genutzt. In der noch jungen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland kann man hier einen schleichenden Bedeutungswandel vom Inhalt einer Information hin zu deren Wirkung feststellen.

Das lässt sich sehr gut in der Politik beobachten: Werden Interviews gegeben, ist es primär wichtig, dass eine knackige Aussage gemacht wird, deren Inhalt eigentlich von geringerer Bedeutung ist. Das ist zum Beispiel sehr deutlich beim Spitzenpersonal der „Grünen“ und der „Linken“ in Berlin zu beobachten. Beispielsweise zeichnet sich die Bundesabgeordnete der Grünen, Frau Claudia Roth, stets dadurch aus, dass von ihr alle möglichen und unmöglichen Tatbestände als „Skandal“ bezeichnet werden. Linke Spitzenpolitiker fallen ebenfalls häufig durch extreme Positionen auf, bei denen es dann gleichgültig ist, ob sie finanziert werden können, ob sie anderen Positionen ihrer Partei widersprechen oder ob sie überhaupt umgesetzt werden können.

Sehr gut lässt sich dieses Phänomen auch bei den vielen Talkshows beobachten, bei denen man leider nur allzu oft den Eindruck gewinnt, dass das Streitpotenzial einiger Teilnehmer wichtiger ist als deren Fachkompetenz.

Die heutige politische und wirtschaftliche Kommunikation ist mittlerweile so stark verwissenschaftlicht, dass mitunter eine Kommunikation ohne das Mitwirken von Kommunikationswissenschaftlern kaum noch vorstellbar ist. Deren Wirkungsfelder liegen heute in den verschiedensten Fachgebieten, wie

- Medien
- Werbung

- Politik
- Unternehmenskommunikation
- und anderen.

Damit verbinden sich durchaus positive, aber auch negative, teilweise sogar verheerende Konsequenzen.

Positiv ist zu vermerken,

- dass in allen Bereichen die Effizienz der Kommunikation besser geworden ist. Es geht darum, mit möglichst geringem Aufwand Informationen, auch komplexeren Inhaltes, so zu vermitteln, dass sie auch verstanden werden,
- dass man zunehmend die Kommunikation hinter der Kommunikation versteht, das heißt deren Wirkungen in nicht direkt wahrnehmbaren Bereichen wie psychologischen Aspekten, unbewussten Reaktionen und dergleichen mehr.

Hier liegen aber auch die Risiken und Gefahren, da den Manipulationsmöglichkeiten keine Grenzen gesetzt sind:

- Bilder werden bis zur Unkenntlichkeit bearbeitet⁴²⁷.
- Die Auswahl von Bildern erlaubt es, ein bestimmtes Ereignis in jede beliebige Richtung zu interpretieren⁴²⁸.
- Durch eine gezielte Wortwahl können Meldungen gleichermaßen manipuliert werden, zum Beispiel wenn eine ganz normale parlamentarische Diskussion im Bundestag mit der Überschrift „Zoff im Bundestag“ überschrieben wird, oder wenn die oben zitierte, etwas kritische Äußerung eines griechischen Außenministers über Deutschland mit der Überschrift gemeldet wird: „*Griechischer Außenminister ätzt gegen Deutschland*“. Hier hat sich in den vergangenen Jahren eine eigene Wissenschaft unter dem Begriff „Politisches Framing“ etabliert⁴²⁹.

Letztendlich muss man feststellen, dass die Kommunikationswissenschaft heute über ein so feines Instrumentarium zur Gestaltung und Manipulation von Nachrichten verfügt, dass jedes Ereignis in jede beliebige Richtung ausgelegt werden kann.

4.2.2.4 Information und Interpretation

Wie von Luhmann formuliert und in Abb. 75 gezeigt, sind sowohl die Mitteilungen über einen Tatbestand als auch deren Verständnis gleichwertige Bestandteile einer Kommunikation. Betrachtet man die Medien in Deutschland, muss man feststellen, dass auch hierzulande beide Elemente ausreichend bedient werden, jedoch mit unterschiedlichen Qualitäten.

Während vor allem unsere sog. „Qualitätsmedien“ wie zum Beispiel die *Die Zeit*, *Der Spiegel*, *Die Welt*, *Süddeutsche Zeitung* oder öffentliche Rundfunkanstalten Informationen in der Regel sehr wahrheitsgetreu wiedergeben, gibt es bei der Interpretati-

427 Eine ausführliche Darstellung der Manipulationsmöglichkeiten von Bildern in den Medien wird in der Ausgabe des Magazins *Die Zeit* in der Ausgabe 28/2015 vom 9. Juli 2015 gegeben.

428 Ebenda

429 Eine umfassende Beschreibung des „Politischen Framings“ wird von Elisabeth Wehling in ihrem Buch „Politisches Framing“ gegeben.

on, das heißt bei der Analyse, sehr große Unterschiede. Es ist zunächst einmal richtig, dass in einer pluralistisch verfassten Gesellschaft eine große Meinungsvielfalt herrscht. Wenn aber wegen wirtschaftlicher Anreize, wie sie auf den Seiten 274ff. noch eingehender erörtert werden, jedwedes Geschehen negativ interpretiert wird, ist das bedenklich. Wir haben seit Gründung der Bundesrepublik permanent mit dem Problem zu kämpfen, dass die Stimmung in der Gesellschaft durchgehend schlechter ist als die tatsächliche Lage. Ohne Frage tragen unsere heutigen Medien dafür eine erhebliche Verantwortung. Deren stets etwas zu negative Interpretationen wirken praktisch wie ein Brandbeschleuniger auf die permanent schlechte Grundstimmung in unserer Gesellschaft.

4.2.2.5 Diagnose und Therapie

Insbesondere in parlamentarischen Debatten ist es eine vornehme Pflicht, Missstände zu thematisieren. Das ist uneingeschränkt gut so, da das genau der Aufgabe der Opposition entspricht. Allerdings gehört zu einer konstruktiven Kritik auch, dass man Vorstellungen zu Lösungsmöglichkeiten, das heißt zu einer Therapie, hat. Und an dieser Stelle wird zunehmend gesündigt. Es ist überhaupt nicht hilfreich, wenn kritische Tatbestände thematisiert werden, zu denen es entweder keine Lösungsmöglichkeiten gibt oder bei denen Lösungsmöglichkeiten zu einem noch schlechteren Zustand führen als beim Status quo. Als Beispiel sei hier die Partei „Die Linke“ genannt, die permanent vorschlägt, alle möglichen Sozialabgaben, wie Hartz-IV-Auszahlungen, Mindestlohn, Griechenlandhilfe und dergleichen mehr zu erhöhen, ohne zu sagen, wo die dazu erforderlichen Mittel herkommen sollen. Werden Fragen dazu gestellt, gibt es stetig die Standardantwort, dass man sich das Geld „bei den Reichen“ holen werde. Diese Antwort wird vor allem vor dem Hintergrund gegeben, dass das in der Vergangenheit noch bei keinem europäischen Staat funktioniert hat.

2013 hat das IW („Institut der Deutschen Wirtschaft“) die Kosten aus den einzelnen Parteiprogrammen 2012/13 für die deutsche Volkswirtschaft berechnet. Besonders schlecht schnitt dabei die Partei „Die Linke“ ab. Eine komplette Umsetzung von deren Programm würde die deutsche Gesellschaft danach mit ca. 161 Mrd. € zusätzlich belasten (=+53 % des Bundeshaushaltes 2013). Damit einhergehen würden eine Wachstumsverringerung um 2 % und der Verlust von ca. 800.000 bis 900.000 Arbeitsplätzen⁴³⁰. Zudem plädiert diese Partei für einen Austritt aus der NATO und aus der EU, ohne vernünftige Alternativen aufzuzeigen. Bemerkenswert dabei ist, dass „Die Linke“ bislang in allen Fällen, in denen sie eine Regierungsverantwortung übernommen hat, keinerlei Anstalten gezeigt hat, ihre Forderungen auch nur ansatzweise umzusetzen. Auch beim ersten linken Ministerpräsidenten in Thüringen, Herrn Bodo Ramelow, ist davon nicht viel zu sehen.

430 Quelle: *Focus-Online* vom 10.7.2013; http://www.focus.de/finanzen/steuern/tid-32281/wirtschafts-experten-warnen-vor-plaenen-der-linken-gruenen-und-spd-wahlprogramme-im-kosten-check-ein-mehr-oder-weniger-grosses-desaster_aid_1039340.html

Es sei hier betont, dass die Partei „Die Linke“ in unserer politischen Diskussion mit diesem Problem keineswegs alleine steht. Nur ist dort dieses Phänomen am klarsten zu beobachten.

Leider muss man feststellen, dass unsere politische Diskussionskultur an dieser Stelle stetig an Qualität verliert. Es lohnt sich deshalb einmal, Aufzeichnungen aus den frühen 1950er Jahren des Bundesparlamentes in Bonn und auch die Diskussionen der ersten frei gewählten Volkskammer der DDR nach der Maueröffnung bis hin zur Wiedervereinigung anzusehen. Dort haben Menschen miteinander diskutiert, die vorher teilweise auch persönlich schwierige Zeiten durchgemacht haben. Die dort gezeigte Sachlichkeit und konstruktive Grundstimmung hebt sich wohltuend von unserer heutigen politischen Diskussionskultur ab.

4.2.2.6 Informationsüberflutung und -manipulation

Mit Internet, Radio, Fernsehen, Printmedien und weiteren Kanälen stehen unendlich schnelle und umfassende Informationsmöglichkeiten zur Verfügung. Henry Kissinger sagt dazu, dass *„in der modernen Welt menschliches Basiswissen, wie nie zuvor in der Geschichte, durch technische Medien geprägt wird. Das Dreigespann aus Fernsehen, Computer und Smartphone bietet die Möglichkeit, sich ganztägig, fast uneingeschränkt über den Bildschirm zu informieren.“*⁴³¹ Dahinter steckt eine mächtige, extrem große Informationsindustrie, die uns unablässig und verzugslos mit Informationen aus aller Welt versorgt. Marshall McLuhan sagte dazu sehr treffend, dass der Informationsstand eines heutigen Zeitgenossen über die gesamte Welt in etwa dem eines Dorfbewohners über dessen Dorf im 19. Jahrhundert entspreche⁴³². Kissinger meint weiterhin, dass Computer heutzutage Informationen verfügbar machen, die zu Zeiten des Buches kaum erreichbar waren⁴³³.

Insbesondere das Internet hat in den vergangenen 20 Jahren zu einer Informationsexplosion geführt. Eine Besonderheit sind dort die Sozialen Medien und Foren, die eine bislang nicht gekannte Breitenwirkung entfalten. (Weitere Einzelheiten dazu werden auf den Seiten 277ff. behandelt.)

Alle Lebensbereiche sind von dieser massiven Informationsexplosion betroffen und man kann einen zunehmenden Trend beobachten, dass alles Handeln unter den Primat einer guten Außenwirkung gestellt wird. Heutzutage scheint es oberste Maxime allen Handelns in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu sein, sich unter gar keinen Umständen einer Kritik in den Medien auszusetzen. Auch das ist auf der einen Seite gut so, da es unter diesen Bedingungen deutlich schwieriger ist, unlauter oder sogar illegitim zu handeln. Wir haben in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik wunderbare Beispiele von exzellentem Investigativjournalismus erlebt⁴³⁴.

⁴³¹ Quelle. Kissinger „Weltordnung“, S. 396

⁴³² Quelle, McLuhan „Understanding Media“

⁴³³ Quelle. Kissinger „Weltordnung“, S. 399

⁴³⁴ Als Beispiele für einen guten Investigativjournalismus in der Nachkriegsgeschichte Deutschlands seien genannt: die Spiegel-, Flick- und Parteispendenaffären, die Schmiergeldzahlungen bei der

Andererseits ist es aber so, dass der Druck zu einer positiven Wirkung in allen gesellschaftlichen Bereichen mittlerweile so stark ist, dass Andreas Wirsching von einer „Medialisierung“ der Politik spricht⁴³⁵. Man kann das gleichermaßen auch von Wirtschaft und Gesellschaft sagen. Damit sind aber leider auch bedenkliche Nebenwirkungen verbunden:

- Mit der Medialisierung ist auch eine zunehmende Personalisierung vor allem in der Politik verbunden, das heißt, möglichst viele Entwicklungen werden an Personen festgemacht. Da negative Meldungen Priorität genießen, wird dadurch auch eine zunehmende Politikverdrossenheit befeuert. Diese Medialisierung und Personalisierung bewirken auch, dass stets versucht wird, schwer erfassbare Tatbestände komplexitätsreduzierend, schlicht und einfach zu kommunizieren und damit Informationen zu manipulieren⁴³⁶.
- Es werden nur noch Entscheidungen getroffen, die über die Medien positiv vermittelt werden können.
- Medien werden zunehmend von der Politik beherrscht – sei es bei den öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Rundfunkanstalten ARD und ZDF, wo Politiker in vielen Kontrollgremien sitzen und dort Personalentwicklung und Berichterstattung beeinflussen können, sei es die „ddvg“ („Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft“), in der die SPD alle ihre Medienbeteiligungen gebündelt hat. Sie erzielt derzeit eine tägliche Zeitungsauflage von 435.000 Exemplaren und liegt damit im deutschen Zeitungsmarkt mit einem Marktanteil von 1,9 % an 11. Stelle⁴³⁷. In all diesen Fällen ist eine redaktionelle Unabhängigkeit zunehmend unwahrscheinlich.
- Damit verbindet sich auch ein besorgniserregender strategischer Aspekt: Thomas Beschorner und Martin Kolmar zitieren den US-Anthropologen Joseph A. Tainter, der herausgefunden hat, *„dass gesellschaftliche Krisen und Zusammenbrüche neben organisationalen auch individual-psychologische Ursachen haben. Durch eine zunehmende Komplexität haben die Menschen keine Bewältigungsstrategien mehr, mittels derer ihre Existenz sinnvoll in eine sich verändernde Welt eingeschrieben werden könne. Begriffe wie Globalisierung, Migration, Digitalisierung, etc. verkommen schnell zu abstrakten Ungetümen von Zeitdiagnosen.“* Und weiter: *„Das hat auch gesellschaftliche Konsequenzen, denn wird das Wir im Ich porös, so gefährdet es umgedreht das gesellschaftliche Miteinander“*⁴³⁸.

Die angebotene Informationsfülle wie auch die Geschwindigkeit der Informationsvermittlung sind für einen Normalverbraucher nicht mehr zu bewältigen. Er muss zwangsläufig selektieren. Da er im Normalfall aber gar nicht über die dafür erforder-

Bundestagsabstimmung zur Weiterführung der Kanzlerschaft von Kanzler Willy Brandt und die ungeklärten DFB-Zahlungen in Zusammenhang mit der Fußballweltmeisterschaft 2006.

435 Quelle, Andreas Wirsching, Demokratie und Globalisierung“, S. 114

436 Ebenda, S. 180

437 Quelle: https://de.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Druck-_und_Verlagsgesellschaft

438 Quelle: Thomas Beschorner und Martin Kolmar: „Erosion der Ordnung: In schwindel-erregender Gesellschaft“, Gastbeitrag in *Spiegel-Online* vom 14.1.2018; <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fake-news-in-schwindel-erregender-gesellschaft-gastbeitrag-a-1187678.html>

liche Expertise verfügt, ergeben sich auch hier nahezu unbegrenzte Manipulationsmöglichkeiten, und die werden weidlich genutzt. (Siehe hierzu auch die Seiten 279ff.)

4.2.2.7 Eine zunehmende Anglisierung der Sprache

Seit jeher war es ein Merkmal des deutschen Sprachraumes, dass man anderen Sprachen gegenüber offen war und sich von ihnen beeinflussen ließ. Das liegt sicher auch an der zentralen Lage Deutschlands in Europa mit seinen vielen Nachbarstaaten. Nicht zuletzt deshalb ist die deutsche Sprache reich an Ausdrucksmöglichkeiten. Sie verfügt über ein breites Spektrum an Worten, deren Ursprünge in anderen Sprachräumen liegen. Das ist ein Reichtum, der nur positiv gesehen werden kann.

Es gibt aber auch zwei Tendenzen, die man etwas kritisch sehen muss:

- Es gab auch früher schon Perioden, in denen zulasten der deutschen auch andere Sprachen dominierend waren. Das war zum Beispiel im Mittelalter der Fall, in dem vor der Einführung des Buchdruckes in gebildeten Kreisen überwiegend in Latein kommuniziert wurde. Das war bis zu einem gewissen Grade sogar akzeptabel, da Latein damals in Europa die „Lingua Franca“ war und die Kommunikationsmedien, das waren im Wesentlichen Bücher, nur aufwändig in Handarbeit erstellt werden konnten. Folglich hat auch die Einführung des Buchdruckes diesem Zustand ein Ende gesetzt. Hier gab es schon das Problem, dass große Teile der Bevölkerung die Kommunikation nicht verstanden haben, wie zum Beispiel in Gottesdiensten, die überwiegend in Latein gehalten worden sind. In diesem Zusammenhang ist auch bemerkenswert, dass Polen und Deutschland sich bis heute nicht einigen können, ob Nikolaus Kopernikus ein Pole oder ein Deutscher war, da seine gesamte Kommunikation, bis hin zum Familiennamen, nur in Latein verfügbar ist.
- Eine weitere Periode dieser Art waren das Barock und die Rokokozeit, in denen in gehobenen Kreisen ausschließlich Französisch gesprochen wurde. Frankreich war in dieser Zeit Europas führende Kulturnation. Französisch war europaweit die „Lingua Franca“. Hier ist auch zu erwähnen, dass der preußische König Friedrich II. (genannt der Große) mit Französisch als Muttersprache aufgewachsen ist und Deutsch nur mit französischem Akzent sprach. Für ihn war Deutsch eine Fremdsprache.

Spätestens seit dem 19. Jahrhundert ist im deutschen Sprachraum zu beobachten, dass Fachleute dazu tendieren, sich Außenstehenden gegenüber unverständlich auszudrücken. Eigene Aussagen werden derart mit speziellen Fachausdrücken garniert, dass Nichtfachleute deren Inhalte nicht verstehen können. Wer hat nicht schon einmal eine Diskussion unter Ärzten miterlebt? Ein Normalverbraucher kommt da in der Regel nicht mehr mit. Dieser Punkt ist aber keineswegs auf Ärzte beschränkt. Das gilt für alle Fachgebiete. Nun hat es den Anschein, dass in unseren Tagen die englische Sprache dazu herhalten muss, das erwünschte Maß an Unverständlichkeit zu erzielen. Das geschieht insbesondere in solchen Fachgebieten, die näher an der Erfahrungswelt eines Normalbürgers liegen, wie zum Beispiel Betriebs- und Volkswirtschaft, Marketing und dergleichen mehr.

Werfen wir zum Beispiel einen Blick auf folgenden Text aus einem „Eventkalender 2007“ für „Snowboarder“:

„... Von den vier Ground-Grabs (Mute, Indy, Melon, Stalefish) ist der Stalefish derjenige, der am seltensten gestylt wird. Extrem gut kommt er in der Pipe: Vor allem an der Frontside Wall ist er ein klassischer Straight Air, der super einfährt.“⁴³⁹ Da wäre es eigentlich ästhetischer, diesen Text gleich ganz in Englisch zu verfassen.

Nun könnte man ja den Standpunkt vertreten, dass eine derart intensive Anglisierung der deutschen Sprache durchaus ihre positiven Seiten hat, da sie zu einer Angleichung der verschiedenen Sprachräume führe und damit mittelfristig das Verständnis der verschiedenen Kulturen untereinander verbessern kann. Vielleicht ist da sogar etwas Wahres dran. Viel schwerwiegender sind aber etliche Nachteile, von denen hier beispielhaft nur einige genannt werden:

- Wolf Schneider et al. stellen heraus: *„Etwa 60 % der Einwohner Deutschlands können nicht Englisch (Ostdeutsche weniger als Westdeutsche, am wenigsten die in Deutschland lebenden Türken und Osteuropäer). Und die anderen 40 % meinen, wenn sie ‚kann ich‘ sagen, überwiegend ihr Popmusik- und Reise-Englisch, sind also wiederum weit entfernt davon, für die Feinheiten der Fremdsprache ein Gespür zu haben“*⁴⁴⁰. Dieser Tatbestand hat übrigens die Werbewirtschaft hart getroffen, da ein Großteil ihrer „denglischen“ Aussagen von den Zielgruppen gar nicht verstanden worden ist. Mittlerweile wird dort wieder deutlich mehr auf Deutsch kommuniziert.
- Aktionäre beklagen sich, dass sie Geschäftsberichte, wegen eines Übermaßes an Anglismen nicht mehr verstehen.

Während meiner beruflich bedingten mehrjährigen Auslandsaufenthalte (in den USA, Frankreich und Brasilien) war immer wieder zu beobachten, dass man dort unter Deutschsprachlern sehr streng darauf geachtet hat, die Muttersprache nicht mit der Sprache des jeweiligen Gastlandes zu vermischen. Aussagen wie zum Beispiel

- das „Meeting“ wird „gencancelt“
- „switch“ mal den Schalter an
- das ist ein „dirty trick“

waren verpönt und galten als Zeichen intellektueller Schwäche. In Deutschland scheint gegenwärtig eher das Gegenteil der Fall zu sein.

Grundsätzlich gilt, dass alle Sprachen leben und einem ständigen Wechsel unterliegen. Es ist aber keineswegs so, dass alle Anglismen aus der deutschen Sprache verschwinden sollten. Begriffe wie Management, Marketing usw. sind mittlerweile feste Bestandteile unseres Sprachschatzes geworden und werden auch von jedem verstanden. Sie sind auf jeden Fall Bestandteil der bereits oben zitierten Bereicherung.

Wenn aber eine Marketingzeitschrift in ihren Texten zum Beispiel stets von „Low Cost Carriers“ statt von „Billigfluglinien“ spricht, ist das völlig unnötig. Desgleichen listet Rolf Dobelli in seinem Erfolgsbuch „Die Kunst des klaren Denkens“⁴⁴¹ 52 Denk-

439 Quelle: Schneider et al. „Deutsch lebt!“ S. 38ff.

440 Ebenda, S. 39

441 Quelle Rolf Dobelli, „Die Kunst des klaren Denkens“

fehler auf, die durchgängig mit englischen Begriffen mit der Begründung bezeichnet werden, dass es angeblich im Deutschen keine passenden Bezeichnungen gebe. Diese Behauptung ist dummlich, auch weil es wegen der oben bereits genannten begrenzten Englischkenntnisse im deutschsprachigen Raum sehr viel schwieriger ist, sich diese Begriffe zu merken.

Das soll mit folgendem Beispiel gezeigt werden: Dobelli benennt einen dieser Denkfehler als „The Omission Bias“⁴⁴². Das sind praktisch unterlassene, aber notwendige Handlungen. In der deutschen Sprache gibt es hierfür den wunderbaren und viel treffenderen Ausdruck „Unterlassungssünde“, der eigentlich wesentlich aussagestärker ist als der von Dobelli gewählte Anglizismus.

Zusammenfassend kann man eigentlich nur hoffen, dass diese extreme Anglisierung unserer Kommunikation nur eine kurze Modeerscheinung ist, die sich bald wieder auf ein normales Maß reduzieren wird. Sie generiert zunehmend Kommunikationsprobleme, da Mitteilungen nicht mehr richtig verstanden werden. Schneider et al. führen aus, dass dieses sog. „Denglisch“ in der Wirtschaft nicht nur zu Kommunikationsproblemen, sondern unter Umständen auch zu Denkblockaden führen kann, da zum Beispiel bei kreativen Tätigkeiten Zielsetzungen nicht eindeutig verstanden werden und so mitunter zu falschen Ergebnissen oder zu Kostensteigerungen führen können⁴⁴³. Zudem ist zu beobachten, dass – vor allem in den neuen Sozialen Medien (siehe Seiten 277ff.) – durch das „Denglisch“ eine immer simple und verstümmelte Sprache praktiziert wird, die vor allem bei bildungsfernen Schichten zu einer bedrückenden Verringerung der Kommunikationsfähigkeit führen kann.

4.2.2.8 Interessenkonflikte

Es ist völlig normal, dass in einem komplexen System wie der menschlichen Gesellschaft Fehler auftreten und unterschiedliche Strömungen aufeinandertreffen, zu denen Kompromisse gesucht werden müssen, und dass dabei zum Beispiel auch so erhebliche Interessenkonflikte zwischen redaktioneller Unabhängigkeit und wirtschaftlichem Erfolg zu bewältigen sind. Das gilt uneingeschränkt für unsere gesellschaftliche Kommunikation.

Das Problem ist die Frage, wie verantwortungsbewusst man damit umgeht. dabei gibt es allerdings erhebliche Defizite. Unsere privat organisierten Medien müssen Geld verdienen. Insbesondere die Printmedien leiden unter dem zunehmenden Gewicht der digitalen Medien im Internet. Sie haben auch deshalb zum Beispiel mit abnehmenden Auflagenzahlen und Werbeschaltungen zu kämpfen. Es ist zunehmend schwieriger, angemessene Erträge zu erzielen. In der Folge wird es auch schwieriger, eine redaktionelle Unabhängigkeit zu wahren. Der Druck zu Gefälligkeitsberichten wird stärker. Eigentlich ist eine redaktionelle Unabhängigkeit der Medien ein sehr hohes Gut, das es zu bewahren gilt. Aber unter den gegebenen Umständen wird das zu-

⁴⁴² Ebenda, S. 181

⁴⁴³ Quelle: Schneider et al., Seiten 31ff.

nehmend schwieriger, weil das nicht mehr zu bezahlen ist. Dieses Problem äußert sich in unseren Medien in vielfältiger Weise:

- Unternehmensmeldungen werden ungeprüft übernommen.
- Journalisten werden zu Fahrzeugtests, Urlaubsreisen in exotische Regionen oder zur Begleitung von Politikern auf politischen Reisen eingeladen und dergleichen mehr. Kritische Berichterstattungen sind unter diesen Bedingungen nur erschwert möglich.
- Redaktionsleitungen weisen Journalisten an, bestimmte Meinungen in ihren Berichten zu bringen, da ansonsten Interessenkonflikte mit Anzeigenkunden, Geldgebern, Sponsoren, politischen Parteien und dergleichen mehr bestehen.

Der inzwischen verstorbene Autor Udo Ulfkotte hat diesem Problem ein komplettes Buch gewidmet. Obwohl es in Teilbereichen sehr polemisch geschrieben und ideologisch gesteuert ist, kann man sich des Eindruckes nicht erwehren, dass dort eine Reihe von alarmierenden Tatbeständen beschrieben wird⁴⁴⁴.

Mit einiger Betrübnis muss man auch feststellen, dass unter den gegebenen Umständen unsere Presse eigentlich gar nicht mehr in der Lage ist, ihrer selbstgewählten Aufgabe nachzukommen, als „vierte Gewalt“ in unserem Staate zu wirken. Abgesehen von einigen löblichen Ausnahmen ist ein intensiver und wirklich unabhängiger Investigativjournalismus gar nicht mehr möglich, so wie wir ihn in der Geschichte der Bundesrepublik beispielsweise vom Magazin *Der Spiegel* oder von der *Süddeutschen Zeitung* sehr oft erleben konnten. Die wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeiten aller Medien sind einfach zu groß geworden. Immer mehr hat man in allen Bereichen unserer Gesellschaft den Eindruck, es mit „Hofberichterstattungen“ zu tun zu haben. Wirtschaftliche Abhängigkeiten äußern sich zum Beispiel darin, dass nach kritischen Berichterstattungen keine Anzeigen mehr geschaltet werden. Politische Abhängigkeiten sind mitunter noch schwerwiegender, wenn zum Beispiel Journalisten nach einer kritischen Berichterstattung nicht mehr zu Gesprächen oder Interviews oder zur Begleitung einer Politikerreise eingeladen werden.

Der Philosoph Jürgen Habermas brachte es 2015 mit seiner geballten Wortmacht in einem Interview mit der *Süddeutschen Zeitung* so auf den Punkt: „Zur postdemokratischen Einschläferung der Öffentlichkeit trägt auch der Gestaltwandel der Presse zu einem betreuenden Journalismus bei, der sich Arm in Arm mit der politischen Klasse um das Wohlbefinden von Kunden kümmert“⁴⁴⁵.

Die wirtschaftlichen Zwänge äußern sich auch darin, dass

- sich, wie schon erwähnt, schlechte Nachrichten in der Regel besser verkaufen lassen als gute Nachrichten und
- in regelmäßigen und kurzen Abständen ein neuer Aufreißer auf den Titelseiten erscheinen muss, um die für die notwendigen Verkaufszahlen erforderliche Aufmerksamkeit zu generieren.

444 Quelle: Ulfkotte, Udo, „Gekaufte Journalisten. Wie Politiker, Geheimdienste und Hochfinanz Deutschlands Massenmedien lenken“

445 Quelle: *Süddeutsche Zeitung Online* vom 22. Juni 2015; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/europa-sand-im-getriebe-1.2532119-3>

Diese Tatbestände führen nur allzu oft zu starken Verzerrungen im Wahrheitsgehalt und in der Prioritätensetzung von Nachrichten. Folgende Beispiele seien genannt:

- 2009 gab es im Iran nach den dortigen Parlamentswahlen sehr heftige Aufstände, die auch überall mit einer beachtlichen Brutalität niedergeschlagen worden sind. In der westlichen Welt gab es in nahezu allen Medien darüber eine intensive Berichterstattung. Während dieses Aufstandes starb plötzlich der US-Sänger Michael Jackson. Wie auf Knopfdruck beherrschte dessen Tod von da an Titelseiten und Topnachrichten. Der Aufstand im Iran war fortan nur noch kleine Meldungen wert.
- Die zunehmende Unruhe in der Weltpolitik seit 2014/ 2015 produziert besorgniserregende Ereignisse nahezu im Wochenrhythmus. Beispielhaft seien genannt:
 - Eurokrise
 - Ukrainekrise
 - Griechenlandkrise
 - Nahostkrise
 - Flüchtlingskrise

Für die Medien ist das ein idealer Nährboden, auch in sehr kurzen Abständen neue Aufreißer auf ihren Titelseiten bringen zu können. Es ist dabei völlig unwichtig, ein Thema wirklich zu Ende zu führen. Hier zählt alleine der „Aufreger“. Zum Beispiel konnte man beobachten, dass während der Griechenlandkrise, im Sommer 2015, niemand mehr an der Ukrainekrise interessiert war, obwohl das Morden dort weiterging und das „Minsk-2-Waffenstillstandsabkommen“ permanent verletzt wurde. Es fiel, auch in meinem Umfeld, immer wieder die Äußerung *„Ich kann die Ukrainekrise nicht mehr hören“*. Das hat auch die Konsequenz, dass in einem derartigen Stadium Politiker so mehr und mehr freie Hand haben, unkontrolliert von der Öffentlichkeit zu agieren.

Ebenfalls ist zu beobachten, dass zum Beispiel zwischen den oben genannten schwerwiegenden Ereignissen zwischendurch immer wieder unwichtige Themen zu kurzfristigen Ausreißern aufgebauscht werden, die dann auch alle Medien beherrschen, wie zum Beispiel

- die „Edathy-Affäre“⁴⁴⁶
- die Spionageaktivitäten der NSA („National Security Agency“ der USA)
- die Korruptionsvorwürfe gegen den damaligen Bundespräsidenten Christian Wulff

Der Zwang wegen eines höheren Aufmerksamkeitsgrades jedwedes Geschehen möglichst negativ darzustellen, führt mitunter zu einer großen Verzerrung in der Wahrnehmung von Ereignissen. Auch das befeuert den Eindruck, dass die allgemeine Stimmung in Deutschland mitunter deutlich schlechter ist als die tatsächliche Lage.

⁴⁴⁶ Bei der „Edathy-Affäre“ ging es um den ehemaligen SPD-Bundestagsabgeordneten Sebastian Edathy, gegen den 2014 wegen Kinderpornographie ermittelt wurde. Dieser Fall hat eine handfeste politische Krise in Berlin ausgelöst, die dann auch zum Rücktritt des damaligen CSU-Innenministers Hans-Peter Friedrich geführt hat. Eine umfangreiche Beschreibung dieser Affäre wird zum Beispiel von Wikipedia gegeben unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Edathy-Aff%C3%A4re>

Interessenverbänden, die bestimmte Ziele erreichen wollen, kommt dieser Trend bei deren Öffentlichkeitsarbeit sehr entgegen. Beispielhaft seien hier Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände genannt. Betrachten wir hier einmal die „Hartz IV“-Gesetzgebung:

Nahezu weltweit werden die deutschen „Hartz IV“-Gesetze als vorbildliches und nachahmenswertes Beispiel einer gelungenen Reform gesehen. „Hartz IV“ hat nachweislich zur Reduzierung der deutschen Arbeitslosenquoten beigetragen. Die Wochenzeitschrift *Die Zeit* schrieb kürzlich dazu sarkastisch: „*Die ganze Welt bewundert Deutschland wegen Hartz IV. Nur die SPD schämt sich*“. Dabei konzediert sie natürlich auch, dass im Detail noch Freiraum für Verbesserungen besteht, was bei einem derartig komplexen Vorhaben durchaus normal ist.

Wohlfahrtsverbände und auch die Partei „Die Linke“ gehen aber noch weiter, indem sie „Hartz IV“ als ein brutales Ausbeutungssystem darstellen, um dann eine Fülle von weiteren Veränderungen einzufordern. Das Argumentationsmuster ist daher stets das gleiche: Es werden Einzelfälle, die tatsächliche Härtefälle sind, herausgepickt, um dann mit dem Argument „Es kann doch nicht sein, dass ...“ das gesamte System zu diskreditieren. Zum Beispiel hatte man in den vergangenen Jahren während der starken Angriffe der Wohlfahrtsverbände auf die „Hartz IV“-Gesetze mitunter den Eindruck, dass die gesamte Bundesrepublik nur aus alleinerziehenden Müttern mit mehreren Kindern bestehe.

Diese Aufzählung ließe sich beliebig fortschreiben. Als Quintessenz bleibt, dass das ständige Suchen nach reißerischen Aufmachern unsere gesamte Medienlandschaft in einen permanenten Zustand der Hyperventilation versetzt. Damit ist natürlich der Effekt verbunden, dass die Öffentlichkeit zunehmend abstumpft, dass nicht reißerisch aufgemachte Berichte gar nicht richtig zur Kenntnis genommen werden und dass die Schwelle, ab der eine Nachricht ernsthaft wahrgenommen wird, sich immer weiter nach oben bewegt.

Mit diesem Zwang, Aufmerksamkeit zu erzeugen, ist auch eine Reihe von negativen Effekten in der Art der Berichterstattung verbunden. Als Beispiele seien genannt:

- Vor allem bei der Boulevardpresse wird die Sprache zunehmend vulgärer und plakativer.
- Es erscheinen Berichte, bei denen die Überschrift kaum noch etwas mit dem Inhalt zu tun hat.
- Nebensächlichkeiten werden zu Skandalen aufgebläht, wie es zum Beispiel sehr häufig bei Focus-Online zu beobachten ist.

4.2.3 Die Sozialen Medien

Ein besonderer Bereich der Kommunikation hat – nicht nur in Deutschland – in den vergangenen Jahren enorme Bedeutung gewonnen. Das sind die sog. „Sozialen Medien“. Plattformen wie beispielsweise

- Facebook
- Twitter sowie
- Leserforen von nahezu allen Nachrichtenportalen.

erlauben eine nahezu verzugsfreie Verbreitung von Mitteilungen und Meinungen für jeden interessierten Menschen, der das Internet zu handhaben weiß. In der Erreichbarkeit anderer Menschen können wir bei den Sozialen Medien einen wahren Quantensprung verzeichnen. Jedem Teilnehmer ist es möglich, sich zu jedem Thema zu äußern, egal wie kompetent er ist, anonym und nicht anonym.

Diese Anonymität ist hier gegenwärtig wohl das größte Problem. Wir können eine Enthemmung der Kommunikationsgepflogenheiten beobachten, wie sie es in der jüngeren Geschichte wohl noch nicht gegeben hat. Fäkalien Sprache, Hasskommentare, Todesdrohungen, Mobbing, Mitteilungsplattform für Terrororganisationen und ein teilweise unsägliches Stammtischniveau prägen mittlerweile große Teile dieser Kommunikation. Als Normalbürger steht man mitunter fassungslos davor. Man muss zudem den Eindruck gewinnen, dass dieser Stil in viel zu vielen Fällen von keinerlei Sachkenntnis getragen wird. Der britische Historiker Niall Ferguson sagt dazu: *„Jedes Netzwerk fordert seine Teilnehmer zur Teilnahme auf und dort kriegen Sie umso mehr Aufmerksamkeit, je auffälliger Sie sich zu Wort melden. Mit anderen Worten, je größer der Blödsinn, umso größer die Chance, dass er viral geht. Mit jedem emotionalen oder moralisch besetzten Tweet steigen die Chancen der Weiterverbreitung um 20 %. Bei Twitter betreten Sie also automatisch eine Sphäre des latenten Extremismus, der per Newsfeed über Facebook weiterverbreitet wird. 45 % aller Amerikaner bezeichnen Facebook als ihre wesentliche Nachrichtenquelle. Und damit zerstört Facebook die Demokratie“*⁴⁴⁷. Um das Ausmaß dieser desaströsen Entwicklung zu ermessen, sollte man sich der Mühe unterziehen, zum Vergleich einmal irgendeinen Brief oder Zeitungsartikel aus dem 19. oder frühen 20. Jahrhundert zu lesen. Man sieht dort, von welcher ausgesuchten Höflichkeit und Empathie die Kommunikationsgepflogenheiten dieser Zeit geprägt waren.

Man könnte über dieses Problem in der vagen Hoffnung hinwegsehen, dass sich diese katastrophale Kommunikationskultur von alleine wieder verbessern werde. Es ist nun einmal in offenen und pluralistisch verfassten Gesellschaften so, dass sich entwickelnde Probleme irgendwann auch wieder einrenken werden. Leider ist aber die Sache nicht ganz so einfach. Es gibt eine Reihe von Problemen, die durchaus negativ auf die Meinungs- und Willensbildung in unserer Gesellschaft einwirken. Im Einzelnen seien genannt:

4.2.3.1 Repräsentativität

Eine Reihe von gesellschaftlichen Einrichtungen halten diese Meinungsbildung in den sozialen Medien für repräsentativ. Parteien richten ihre Forderungen danach, Unternehmen lassen sich in ihren Produktentwicklungen davon beeinflussen und Zeitungen richten ihre Kommunikation danach aus. Als ein gutes Beispiel sei hier nur das

447 Quelle: *Die Zeit* Nr. 53/17; Seite 24

Bahnhofsprojekt „Stuttgart 21“ genannt: Hier hatten die Projektgegner eine so große Öffentlichkeit und sie sind so stark in allen ihren Demonstrationen aufgetreten, dass man als Außenstehender den Eindruck haben musste, dass dieses Projekt gegen den Willen der Bevölkerung in Gang gesetzt worden sei. Es war eine große Überraschung für alle Beteiligten, dass eine Abstimmung darüber im gesamten Land Baden-Württemberg dann eine klare Mehrheit für dieses Projekt ergeben hat.

4.2.3.2 Aktive Teilnahme von Personen des öffentlichen Lebens an diesen Medien

Mittlerweile haben Politiker und andere Personen des öffentlichen Lebens eigene „Twitter Accounts“ und sind gezwungen, täglich Aussagen und Meinungen dort zu platzieren. Gut ist sicher, dass so stets ein großer Personenkreis in einer bislang unerreichten Geschwindigkeit informiert werden kann. Es ist aber fraglich, ob dieser Aufwand gerechtfertigt ist. Schließlich müssen diese Personen ja auch noch ihren eigentlichen Aufgaben nachkommen.

4.2.3.3 Manipulationsmöglichkeiten

Da hier schnell Meinungen und Aussagen positioniert werden können, eröffnen sich in den sozialen Medien auch bislang ungeahnte Manipulationsmöglichkeiten. Jeder Politiker kann jederzeit zu jedem Ereignis eine Aussage von sich geben, die stets eine hohe Breitenwirkung hat, da sie von sehr vielen Empfängern zur Kenntnis genommen werden kann.

Hier tritt auch ein Problem zutage, dessen strategische Bedeutung erst ganz allmählich erkannt wird: Das ist eine völlig neue Qualität der Einflussnahme auf politische Wahlen. Sowohl bei der Brexit-Entscheidung im Juni 2016 als auch bei der Wahl von Donald Trump zum 45. US-Präsidenten wurden Ergebnisse erzielt, die weder von den Meinungsforschern noch von der Weltöffentlichkeit so erwartet worden waren. Die Brexit-Entscheidung ist durch ein gehöriges Maß an Falschaussagen (vulgo Lügen) der Brexit-Befürworter zustande gekommen. Ein Blick auf die mitunter hemmungslosen Twitter-Aktivitäten des gegenwärtigen US-Präsidenten Donald Trump zeigt, dass belegbare Fakten überhaupt keine Rolle mehr zu spielen scheinen, narzisstische Emotionen aber umso mehr. Ca. 45 Millionen sog. „Follower“⁴⁴⁸ sind auf dessen Verteiler. Wegen der in der Regel geringen politischen Expertise (siehe dazu auch Seite 14) kann dieser Personenkreis mit den einfachen, kurzen und schlichten Twitter-Botschaften äußerst intensiv beeinflusst werden. Da bei dieser Art der Kommunikation keine Diskussionen stattfinden, ist es möglich, auch Unwahrheiten ungeprüft zu verbreiten. Dafür hat sich mittlerweile der Begriff „Fake-News“ eingebürgert, wobei diese sich mittlerweile zu einer ernststen Bedrohung unserer herkömmlichen demokratischen Kultur zu entwickeln scheinen.

⁴⁴⁸ Quelle: <https://twitter.com/realdonaldtrump>. Allerdings ist diese Zahl nicht nachzuprüfen. Es scheint, dass ca. 28 % davon sog. „Fake Accounts“ sind, die in der Wirklichkeit nicht existieren. Dennoch ist die Restmenge von dann ca. 32 Mio. Followern immer noch sehr beeindruckend.

Das Problem ist, dass ihnen ein Großteil der Nachrichtenempfänger Glauben schenkt, weil er zum einen gar nicht die Expertise hat, deren Wahrheitsgehalt zu beurteilen, und zum anderen, weil alle diese Aussagen keiner kritischen Diskussion unterzogen werden.

Der Eindruck verstärkt sich, dass diese sozialen Medien in ihrer heutigen Form die Qualität unserer demokratischen Diskussionen gravierend verändern werden. Die fehlende kontroverse Diskussion aus verschiedenen Blickwinkeln ist hier der eigentliche Sprengsatz. Er trägt das Potenzial in sich, dass seit Jahrhunderten gut eingespielte und bewährte demokratische Prozesse damit ihre Wirksamkeit verlieren. Martin Kolmar und Thomas Beschorner umreißen die damit verbundenen Probleme wie folgt: *„Unsere emotionale und narrative Anpassungsfähigkeit kommt an Grenzen. Der Mensch entfremdet sich von der Welt, wendet sich ab oder einfachen Erzählungen zu, in denen das eigene Leben irgendwie noch Sinn ergeben kann.“* Und weiter: *„Es mehren sich die Hinweise auf eine Entwicklung hin zu einer nur post-demokratischen und neo-feudalen Ordnung, in der fundamentale moralische und politische Errungenschaften der Neuzeit kaum mehr Gültigkeit beanspruchen. Was wir in vielfältiger Weise beobachten können, ist beispielsweise die Zersetzung der gesellschaftlichen Ordnung durch das gezielte Brechen gesellschaftlicher Konventionen und Regeln des Anstandes mit ‚Fake-News‘ oder ‚Alternative Facts‘: Die Unterhöhlung wissenschaftlicher Befunde im Allgemeinen und von Expertenwissen im Besonderen kündigen den Konsens über Richtig und Falsch auf“*⁴⁴⁹.

An dieser Stelle sind auch andere Staaten oder Organisationen von besonderem Interesse, die über die Sozialen Medien Meinungen – und damit die Politik – zu beeinflussen versuchen. Bekannt sind die durchaus erfolgreichen Aktivitäten der russischen Regierung, die Meinung der deutschen Öffentlichkeit über serienmäßig produzierte Leserbriefe, meist unter falschen Namen, zu beeinflussen. Es ist bekannt, dass es in Russland sogenannte „Trollfabriken“ gibt, in denen Leserbriefe und ähnliche Stellungnahmen im Sinne der russischen Regierung für nahezu alle europäischen Staaten produziert werden. Zunehmend werden von vielen Interessengruppen sog. „Bots“ eingesetzt. Das sind Computerprogramme, die Meldungen automatisch generieren und die dann auch automatisch im Netz verteilt werden. Der verheerende russische Einfluss auf die US-Präsidentenwahlen 2016 zugunsten des Präsidentschaftskandidaten Donald Trump ist durch die Untersuchungen des Sonderermittlers Robert Mueller bislang (2018) schon umfangreich dokumentiert worden. Der Eindruck verstärkt sich, dass die Einflussnahme Russlands zugunsten von Donald Trump dessen Wahl zum 45. Präsidenten der USA erst möglich gemacht hat.

⁴⁴⁹ Quelle: Spiegel-Online vom 14.1.2018; „Erosion der Ordnung: In schwindel-erregender Gesellschaft“; Gastbeitrag von Martin Kolmar und Thomas Beschorner

4.2.4 Zusammenfassung

Unsere heutige gesellschaftliche Kommunikation ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet.

- Es steht permanent ein ungeheures Wissen zur Verfügung, das in seinem Umfang weder aufgenommen noch verarbeitet werden kann. Alle Kommunikationskanäle sind permanent ein „Big-Data-Generator“,⁴⁵⁰.
- Unsere Kommunikation hat einen Komplexitätsgrad erreicht, mit dem alle Beteiligten (Medien, Politik, Wirtschaft und Bürger) nicht mehr in gebotenem Maße verantwortungsbewusst umgehen können. Das Nachrichtenvolumen ist schlicht nicht mehr zu überschauen.
- Mit den heutigen Erkenntnissen aus Politologie, Kommunikationswissenschaft, Gehirnforschung und dergleichen mehr wissen wir sehr genau, wie Informationen gestaltet werden müssen, um bestimmte Wirkungen zu erzielen, das heißt, wie sie in bestimmte Richtungen manipuliert werden können, ohne explizit die Unwahrheit zu sagen. Von diesen Möglichkeiten wird ausgiebig, mitunter skrupellos, Gebrauch gemacht. Es gibt somit grenzenlose, äußerst subtile Möglichkeiten, in der Öffentlichkeit beliebige Stimmungen und Meinungen zu erzeugen.
- Die neuen Sozialen Medien haben das Kommunikationsvolumen explosionsartig wachsen lassen und die Gesellschaft ist gegenwärtig völlig überfordert, mit herkömmlichen Mitteln deren exzessive Auswirkungen auf Meinungsbildung und Handeln in geordnete Bahnen zu lenken. Es hat sogar den Anschein, dass die traditionelle Funktionsweise unserer westlichen Demokratien dadurch beschädigt und bedroht wird.

Es sei noch einmal betont, dass die hier gegebenen Schlussfolgerungen keineswegs auf Deutschland beschränkt sind. Sie gelten gleichermaßen für die gesamte westliche Welt.

4.2.5 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Kommunikationskultur in Deutschland

Die ganze Palette der oben geschilderten Kommunikationsmerkmale lässt sich nicht durch konkrete Einzelmaßnahmen verbessern. Der Konflikt zwischen journalistischer Unabhängigkeit und wirtschaftlichem Erfolg ist kaum nachhaltig überbrückbar.

Hier kann nur eine verstärkte „Werteorientierung“ helfen, die freiwillige Selbstverpflichtungen der Medien erst wirksam machen kann. Nun gibt es in Deutschland bereits den Presserat mit einem Bündel von Selbstverpflichtungen. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass der nur sehr begrenzt wirken kann. Die Alternative, die Medien

⁴⁵⁰ Mit „Big Data“ werden große Datenmengen bezeichnet, die entweder zu groß, zu komplex, zu schnelllebig oder zu schwach strukturiert sind, um sie mit manuellen und herkömmlichen Methoden auszuwerten. Einzelheiten hierzu können Wikipedia „Big Data“ entnommen werden. https://de.wikipedia.org/wiki/Big_Data#Verarbeitung_von_Big_Data

von wirtschaftlichen Zwängen zu befreien, kann kein ernst zu nehmendes Ziel sein, da sich dann noch schlimmere Abhängigkeiten von den Geldgebern einstellen würden, wie es zum Beispiel bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Fall ist (siehe dazu Seite 125).

Deutlich anders sieht es bei den Sozialen Medien aus, wo konkrete Maßnahmen denkbar sind, wie sie nachfolgend vorgeschlagen werden. Diese sollen vor allem erreichen, dass demokratische Diskussionen in Zukunft auch in den Sozialen Medien in geordneten, gesitteten und demokratisch akzeptablen Bahnen erfolgen können.

4.2.5.1 Anonymität

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Einführung von Verfahren, die jeden Teilnehmer an den Sozialen Medien eindeutig identifizierbar machen. Entsprechende Verfahren sind im Online-Banking und -Handel erprobt und verfügbar. Ohne Identifizierung darf dann kein Beitrag mehr platziert werden.

4.2.5.2 Verantwortlichkeit

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Verpflichtung der Portalbetreiber, nicht akzeptable Beiträge – wie Hassbotschaften, Verunglimpfungen usw. – zu filtern. Hier gibt es bei Facebook und Twitter bereits erste Ansätze, die auch durch gesetzliche europäische und deutsche Vorgaben initiiert worden sind. Aber auch hier bleibt das Problem, dass an dieser Stelle eine absolut sichere Lösung nicht möglich ist. Ohne eine intensivere Werteorientierung bei allen Beteiligten ist dieses Problem ebenfalls nachhaltig nicht zu lösen. Eine sehr wichtige Rolle wird hierbei die Europäische Datenschutz-Grundverordnung („EU-DSVGO“) spielen, die am 25. Mai 2018 in Kraft getreten ist und weltweit als vorbildlich gilt.

4.2.5.3 Haftung

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Verschärfung der Straftatbestände für Missbrauch der sozialen Medien, sowohl für Nutzer als auch für Betreiber.

4.2.5.4 Werteorientierung

Umsetzungshorizont: Langfristig

Durchführung von Kampagnen zur Verbesserung der Werteorientierung aller Teilnehmer, wie auf Seite 298 gezeigt wird.

4.2.5.5 Schlussbemerkung

Während es noch denkbar ist, dass diese Handlungsempfehlungen bei den Online-Foren deutscher Medien oder bei deutschen Blogs mit entsprechenden Selbstverpflichtungen umgesetzt werden können, wird das bei den weltweit tätigen Plattformen, wie zum Beispiel Twitter, Facebook usw., nur über weltweite Verpflichtungen möglich sein. Unter den gegebenen Umständen erscheint es sehr unwahrscheinlich, hier zu schnellen Lösungen zu kommen. Man kann sich eigentlich nur vorstellen, dass derartige Regelungen unter Federführung der UNO gestaltet und eingeführt werden könnten.

4.3 Werteorientierung

4.3.1 Eine kleine Episode

Der Beginn der 1970er Jahre war die Zeit, in der die Bundesregierung, vor allem unter dem Einfluss der SPD, begonnen hatte, ein Füllhorn neuer Sozialleistungen einzuführen. Hier ergab sich folgende kleine Episode:

1973 feierte jemand aus meinem Bekanntenkreis seinen 70. Geburtstag. Dazu hatte er eine Reihe von mehr oder weniger gleichaltrigen Freunden eingeladen. Mit dabei war auch der etwas jüngere Hans Anders⁴⁵¹. Der berichtete, dass er gerade einen sehr interessanten Coup gelandet habe: Er habe sich mit seinen 59 Jahren arbeitslos gemeldet, um dann im Folgejahr im Alter von 60 Jahren in Frührente zu gehen. Unisono haben alle anderen Anwesenden ihr Befremden darüber geäußert, da Hans Anders damit ja „die Allgemeinheit schädige“.

Es ist mir nicht bekannt, ob Herr Anders seine Entscheidung rückgängig gemacht hat. Aber ich bin mir sehr sicher, dass sich bei so einer Diskussion heutzutage ein jeder in dieser Runde primär dafür interessiert hätte, wie man denn so etwas bewerkstelligen könne. Und damit sind wir beim Thema dieses Kapitels.

4.3.2 Einleitung

Ein intaktes Wertesystem ist neben der Legislative eine der Grundvoraussetzungen für ein gedeihliches Zusammenleben in einer jeden Gesellschaft. Das Besondere dabei ist, dass es nicht verordnet werden kann, sondern vor allem mit den Erziehungsprozessen junger Menschen vermittelt wird. Plattformen hierfür sind Familie, Schule und Jugendorganisationen, wie zum Beispiel Interessengruppen, Sportvereine und dergleichen mehr. Klaus M. Leisinger sagt hierzu: *„Wo und wann also Versäumnisse in Bezug auf die Ausbildung einer moralischen Gesinnung von Menschen zu beklagen sind, so müsste die Kritik vorher ansetzen – im Erziehungswesen und nicht beim Unternehmen“*⁴⁵².

⁴⁵¹ Name geändert. Hans Anders ist ein Pseudonym.

⁴⁵² Quelle: Klaus M. Leisinger in: Hans Küng et al. (Herausgeber) „Manifest Globales Wirtschaftsethos“; S. 67

Ein Wertesystem ist in Regeln und Gebote gefasst. So kann man durchaus feststellen, dass intakte Gesellschaften auf intakten Familien und Ausbildungseinrichtungen beruhen. Es gilt, dass intakte Wertekoordinatensysteme auch den Wohlstand und die Effizienz von Gesellschaften positiv beeinflussen, wie es sehr gut in den skandinavischen Ländern zu sehen ist.

So kann man feststellen, dass menschliche Gemeinschaften seit Urzeiten auch über Wertesysteme verfügten, die sich aus sehr unterschiedlichen Quellen gespeist haben: Zunächst waren es primär religiöse Motive wie zum Beispiel in schamanischen Religionen und später auch bei poly- und monotheistischen Religionssystemen. Dazu gehören dann unter anderem auch die zehn Gebote aus jüdischer Tora und dem Alten Testament. Im antiken Griechenland tauchte der Begriff der Ethik auf, der in der dortigen Philosophie ausführlich behandelt worden ist. Ethisches Verhalten ist wertorientiertes Verhalten.

In der Neuzeit hat sich dann während der Aufklärung die Vernunft als Quelle für ein sehr umfassendes Ethikverständnis durchgesetzt. Es war Immanuel Kant, der mit seinem kategorischen Imperativ gegen Ende des 18. Jahrhunderts eine kristallklare und umfassende Definition wertorientierten, sprich, moralischen Verhaltens geliefert hat, die auch heute noch uneingeschränkt gilt: Er sagt, dass man sich stets so verhalten solle, dass aus dem eigenen Handeln (jederzeit) ein allgemeines Gesetz gemacht werden könne⁴⁵³.

Im Grunde genommen ist der kategorische Imperativ nichts anderes als eine präzisere Formulierung der jahrtausendealten sog. „Goldenen Regel“, wie wir sie alle in der Formulierung kennen: „Was Du nicht willst, was man Dir tut, das füge auch keinem anderen zu.“ Artikel 4 des „Manifest Globales Wirtschaftsethos“ bezieht sich darauf und sagt, dass diese Regel der Gegenseitigkeit in allen religiösen und humanistischen Traditionen stehe und wechselseitige Verantwortung, Solidarität, Fairness, Toleranz und Achtung von allen Akteuren einfordere⁴⁵⁴.

Betrachtet man den heutigen Stand der Werteorientierung der deutschen Gesellschaft, muss man mit einiger Betrübnis feststellen, dass diese in der Nachkriegszeit eigentlich einen schleichenden und kontinuierlichen Erosionsprozess erlebt hat. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass kompromissloses Abzocken zunehmend salonfähig und zur Maxime persönlichen Handelns geworden ist. Schädigungen von Mitbürgern durch eigenes Handeln werden immer gleichgültiger zur Kenntnis genommen. Diese Feststellung mag defätistisch klingen. Darum werden nachfolgend einige willkürlich ausgewählte Beispiele gegeben, die alle für sich selbst sprechen. Es muss allerdings ebenso gesehen werden, dass es in dieser Gesellschaft auch eine Fülle von beeindruckenden Gegenbeispielen gibt, wie zum Beispiel

- eine auch im internationalen Vergleich sehr hohe Spendenbereitschaft
- an vielen Orten zu beobachtende Fälle von selbstloser Nachbarschaftshilfe, wie zum Beispiel die in erster Linie von privaten Mitbürgern getragene Willkommenskultur während der Flüchtlingskrise 2015

453 Quelle: Immanuel Kant: „Kritik der reinen Vernunft“; Suhrkamp 2000

454 Quelle: Hans Küng et al. (Herausgeber) „Manifest Globales Wirtschaftsethos“; Seite 27, Artikel 4,

- ein breites Spektrum ehrenamtlichen Engagements in allen gesellschaftlichen Schichten. Gegenwärtig sind ca. 40 % der deutschen Bürger ab 14 Jahren in irgendeiner Form ehrenamtlich tätig⁴⁵⁵
 - ein im internationalen Vergleich sehr leistungsfähiges Stiftungswesen.
- Aber wenden wir uns nachfolgend den ausgewählten Negativbeispielen zu.

4.3.3 Die Bankenwelt: Vom Bankier zum Banker

4.3.3.1 Das Ansehen von Bankern

Wer die Möglichkeit hat, sich von seinen Eltern oder Großeltern deren Lebensumstände aus früherer Zeit schildern zu lassen – so etwa bis in die 1950er oder 1960er Jahre – oder wer sich Filme aus diesen Zeiten ansehen kann, wird erfahren, dass Führungskräfte und Angestellte von Banken, damals „Bankiers“ genannt, allgemein ein sehr hohes Ansehen genossen. Ohne Bedenken hat man sich von einem Bankier vertrauensvoll beraten lassen und ihm auch die Verwaltung des eigenen Vermögens anvertraut. In jeder mittelgroßen Stadt war der lokale Bankdirektor ein anerkanntes Mitglied der gesellschaftlichen Elite. Im Zuge der sehr umfassenden Anglisierung unserer Sprache (siehe auch Seite 272) ist aus dem altehrwürdigen Bankier in unseren Tagen ein „Banker“ geworden. Einige Zeitgenossen gehen manchmal sogar so weit, sarkastisch von „Bankstern“ zu sprechen. Leider hat sich im Laufe der Zeit das Ansehen dieses Berufsstandes stetig verschlechtert. Vom IfD („Institut für Demoskopie Allensbach“) und auch von anderen Institutionen werden regelmäßig Erhebungen über das Ansehen verschiedener Berufsgruppen in Deutschland veröffentlicht. Das Ergebnis des IfD vom April 2013 wird in Abb. 76 gezeigt.

455 Quelle: *Die Zeit* Nr. 34/2017, S. 21

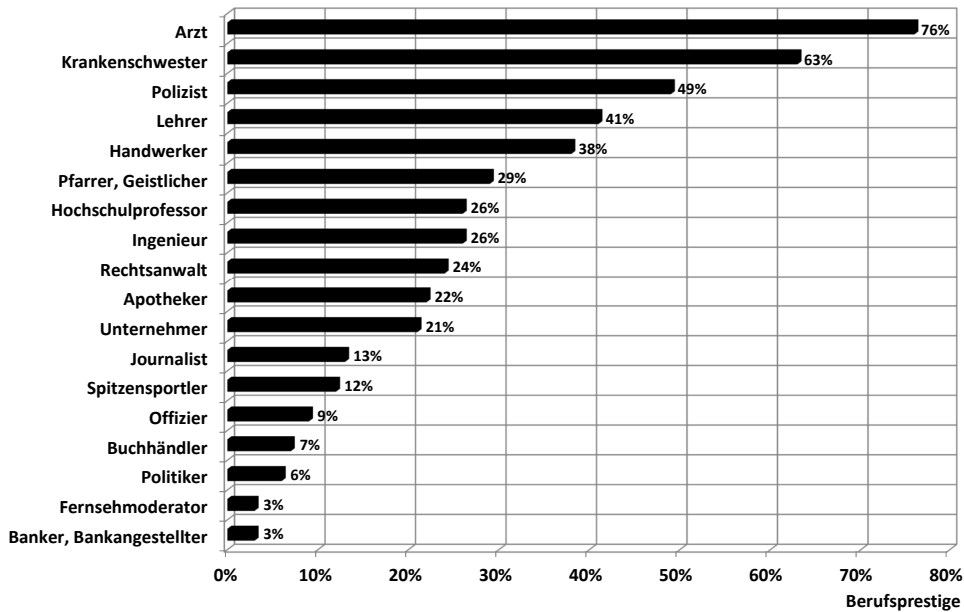


Abb. 76: Umfrageergebnisse zum Berufsprestige der 18 top-platzierten Berufe in Deutschland 2013⁴⁵⁶

Aus den Antworten auf die Frage: „Hier sind einige Berufe aufgeschrieben. Könnten Sie bitte die fünf davon herausuchen, die Sie am meisten schätzen, vor denen Sie die meiste Achtung haben?“ wurde dieses Bild generiert. Es ist zu sehen, dass Bankangestellte und Banker mit einem Prestigewert von 3 %, zusammen mit Fernsehmoderatoren, unter 18 Berufen an letzter Stelle stehen – ein krasser Abstieg vom Bankier der 1950er Jahre. Dieses Ergebnis ist das Resultat einer seit Jahrzehnten gepflegten, zunehmend unethischen Geschäftskultur, nicht nur im deutschen, sondern im internationalen Bankensystem.

Mit der Begriffsänderung vom „Bankier“ zum „Banker“ ist aber noch mehr passiert: Schritt für Schritt wurden auch angelsächsische Gepflogenheiten in die Bankenwelt übernommen, die für eine Vertrauensbildung mitunter kontraproduktiv waren. Dafür ist natürlich nicht diese Begriffsänderung verantwortlich zu machen. Es ist aber vielmehr so, dass die Finanzwelt heute weltweit außergewöhnlich stark globalisiert ist und dass das angelsächsische Bankenwesen ihr sehr intensiv ihren Stempel

⁴⁵⁶ Quelle: „Die Allensbacher Berufsprestige-Skala 2013“; Allensbach Archiv, IfD-Umfrage 11007, 2013. Es gibt zudem eine Reihe anderer Umfragen, beispielsweise von Forsa und der GfK, die auch zu etwas abweichenden Ergebnissen kommen, da sie über unterschiedliche Fragestellungen erhoben werden. Eine vergleichende Zusammenstellung wird gegeben von der fo|wi|d („Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland“) unter <https://fowid.de/meldung/berufsprestige-2013-2016-no-de3302>. Da sich die Erhebungen aber grundsätzlich nicht unterscheiden, wird hier nur das Allensbach-Ergebnis 2013 gezeigt.

aufgedrückt hat. De facto war diese Globalisierung eigentlich das Ergebnis einer Amerikanisierung des Weltfinanzsystems.

Jeffrey Sachs umreißt die Problematik sehr treffend so:

*„Das Weltfinanzsystem wurde durch skrupellose Bankmethoden, die systematische Risiken ohne Kontrollmechanismen aufbauten, in Not gebracht, da die Banken erfolgreich ihre Interessenpolitik betrieben, um Kontrollen ihrer fragwürdigen Praktiken vermeiden zu können. Wir haben erfahren, dass Banken oftmals gegen genau die Wertpapiere wetteten, die sie der Öffentlichkeit verkauft hatten. Und als diese Bankmethoden das Weltsystem in die Knie zwangen und die Steuerzahler der Welt aufgerufen wurden, genau jenen Banken aus der Klemme zu helfen, die diesen Aufruhr verursacht hatten, machten die Banker eine Kehrtwendung und verwendeten die Kautionsgelder, um ihre üppigen und übergroßen Boni beizubehalten.“*⁴⁵⁷

Das Weltfinanzsystem verfügt heute über extrem hohe Freiheitsgrade, die zu unethischen Verhaltensweisen, vulgo zum „Abzocken“, geradezu einladen. Die Folgen sind auch für Deutschland dramatisch. Sehen wir uns einige Beispiele an:

4.3.3.2 Anlageberatung

Mittlerweile ist nahezu jeder Normalbürger in Deutschland davon überzeugt, dass vor allem die großen Geschäftsbanken bei Geldanlagen ihre Kunden nicht in deren Interesse, sondern im Interesse ihrer selbst beraten. Es ist bekannt, dass die Zentralen der Großbanken in Frankfurt am Main ihre Anlageberater in allen Zweigstellen täglich angewiesen hatten, was zu verkaufen sei und welche Umsätze damit erzielt werden mussten. So ließen sich Märkte trefflich manipulieren. Es ist Legende, welche enormen Geldwerte dabei in normalen bürgerlichen Haushalten vernichtet worden sind und wie mitunter Kunden sogar in den Bankrott getrieben wurden. Vor diesem Hintergrund ist es nur allzu verständlich, dass es in Deutschland keine „Aktienkultur“ mehr gibt. Banken und Anlageberater beklagen das zwar. Aber es ist eindeutig, dass diese Zustände von den Banken alleine wegen deren über Jahrzehnte eigennützigem und kundenunfreundlichen Verhalten zu verantworten sind. Damit ist auch ein beachtlicher volkswirtschaftlicher Schaden entstanden, da sich heute ein ungewöhnlich hoher Anteil deutscher Aktien in ausländischen Händen befindet. Im Frühjahr 2016 sind von den deutschen DAX-Konzernen für das Geschäftsjahr 2015 insgesamt ca. 30 Mrd. € an Dividenden ausgeschüttet worden. Davon gingen 16,8 Mrd. € (= 57 %) an ausländische und 10,1 Mrd. € (= ca. 35 %) an deutsche Investoren. 9 % der Dividenden konnten nicht zugeordnet werden. Dabei hat sich gegenüber 2014 der ausländische Dividendenanteil weiter erhöht.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ Quelle: Jeffrey Sachs in Hans Küng et al. (Herausg.), „Manifest Globales Wirtschaftsethos“, S. 16

⁴⁵⁸ Quelle: „Deutsche Wirtschaftsnachrichten“ v. 10.5.2016; <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2016/05/10/dax-konzerne-57-prozent-der-dividenden-gehen-ins-ausland/>

4.3.3.3 Geldgeschäfte

Nach der Weltfinanzkrise 2008 hat sich in Europa eine veritable Euro-Krise entwickelt, die massive staatliche Eingriffe in das Finanzsystem erforderte, da ansonsten das gesamte Eurosystem zusammengebrochen wäre. Große systemrelevante Banken wie „Hypo Real Estate“, „Commerzbank“ usw. mussten mit erheblichen Staatsmitteln gestützt werden, um überleben zu können. In dieser Zeit hat der damalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Josef Ackermann, gesagt, dass *„er sich schämen würde, staatliche Mittel zur Stützung seiner Bank in Anspruch zu nehmen“*. Wie sich 2016 herausstellte, ist diese Äußerung an Arroganz kaum zu überbieten: Die Deutsche Bank befindet sich mittlerweile in einer durchaus existenzgefährdenden Krise. Sie steht vor tiefgreifenden Strukturänderungen und – vor allem – sie musste 2017 über 7800 Rechtsstreitigkeiten bewältigen⁴⁵⁹, die alles zum Gegenstand haben, was an betrügerischen Bankaktivitäten möglich ist. Beispielhaft seien genannt:

- Libor-Zinsmanipulationen
- Wechselkursmanipulationen
- falsche Beratungen von Kommunen zu Hochrisikolanleihen. Viele dieser Kommunen befinden sich deshalb heute in kaum lösbaren finanziellen Schwierigkeiten.
- Unterstützung von Steuerhinterziehungen.

Ganz offensichtlich konnte die Deutsche Bank die Inanspruchnahme staatlicher Unterstützungsmaßnahmen nur mit einem umfangreichen Bündel von betrügerischen Geldgeschäften vermeiden. In dieses Bild passt auch, dass die Deutsche Bank einige Gerichtsverfahren nur durch milliarden schwere Vergleiche abwehren konnte, wie zum Beispiel die Klage des Medienunternehmers Leo Kirch mit 925 Mio. €⁴⁶⁰ oder die Klage der US-Justiz wegen der Beteiligung der Deutschen Bank an den betrügerischen US-Immobiliengeschäften mit 7,2 Mrd. US\$⁴⁶¹.

Es ist aber keineswegs so, dass die Deutsche Bank hier alleine steht. Im Mai 2016 wurde offenbar, dass auch andere Banken mit sogenannten „Cum-Cum“-Geschäften⁴⁶² den deutschen Staat um Steuereinnahmen in Milliardenhöhe gebracht haben. Hier haben wir die klassische Situation, dass der Staat ein Gesetz unzureichend formuliert hat und damit eine ungewollte, völlig widersinnige Gesetzeslücke geschaffen wurde, die dann von allen beteiligten Banken gnadenlos ausgenutzt worden ist. Diese

459 Quelle: *Schwäbische Zeitung* vom 18.11.2016, Seite 8

460 Quelle: *FAZ-Online* vom 20.2.2014; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/einigung-kirch-vergleich-kostet-deutsche-bank-925-millionen-euro-12811381.html>

461 Quelle: *Manager Magazin Online* vom 18.1.2017; <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/banken/deutsche-bank-vergleich-kostet-7-2-milliarden-euro-a-1130463.html>

462 „Cum-Cum-Geschäfte“ werden wie folgt durchgeführt: Wenn deutsche Unternehmen eine Dividende ausschütten, müssen ausländische Anleger darauf normalerweise etwa 15 % Kapitalertragsteuer abführen. Um das zu umgehen, verleihen sie ihre Aktien (Wertpapierleihe) vorübergehend kurz vor dem Dividendenstichtag an einen in Deutschland ansässigen Finanzdienstleister, der sich die Kapitalertragsteuer vom Staat erstatten lassen kann. Kurz nach dem Dividendenstichtag werden die Aktien an den bisherigen ausländischen Besitzer zurückgegeben. Die Kursrisiken werden währenddessen abgesichert, die Partner teilen sich die gesparte Steuer. Nur der deutsche Fiskus wird dabei umgangen. Entnommen aus Wikipedia, „Dividendenstripping“, <https://de.wikipedia.org/wiki/Dividendenstripping#Gesch.C3.A4ftsmodell>

Verhaltensweise ist zwar legal, aber keineswegs legitim. Ein besonders dreistes Beispiel hierfür liefert das Verhalten der „Commerzbank“, die in ihrer Krise mit enormen Steuermitteln gerettet werden musste und jetzt uneingeschränkt dabei mitmachte, ihren Retter, den Staat, mit den „Cum-Cum“- und „Cum-Cum-Ex“-Geschäften um dessen Steuereinnahmen zu prellen.

Es gibt auch eine Reihe von verlustreichen Geldgeschäften, die nicht aus betrügerischer Absicht, sondern aus purer Inkompetenz getätigt worden sind. Was auch immer die Ursache ist, die daraus resultierenden Verluste haben aus volkswirtschaftlicher Sicht den gleichen Effekt: Geld wird vernichtet. Und an dieser Stelle sind staatliche Banken besonders aufgefallen. Günter Ederer zählt folgende Schulden auf:

| Bank | Schulden 2009 [Mrd. €] |
|----------------------|---------------------------|
| BayernLB | 100 |
| LB Baden-Württemberg | 100 |
| WestLB | 70 |
| HSH Nordbank | 65 |
| Nord/LB | 35 |
| Helaba | 35 |
| LB Berlin | 20 |

Tab. 23: Schuldenstände deutscher Landesbanken 2009⁴⁶³

Bemerkenswert hierbei ist, dass

- die Verluste der „WestLB“ letztendlich so hoch waren, dass diese Bank abgewickelt werden musste
- die Aktivitäten der „BayernLB“, insbesondere in Österreich mit der Bank „Hypo Alpe Adria“, zu einem Verlust von ca. 3,7 Mrd. €⁴⁶⁴ geführt haben, der komplett von der bayerischen Staatsregierung getragen werden musste
- die HSH Nordbank an einen privaten Investor verkauft werden musste. Die Länder mussten hierfür eine Verlustgarantie gewähren, deren reale Höhe gegenwärtig auf 5,4 bis 7 Mrd. € beziffert wird. Das entspricht in etwa den 14-fachen Projektkosten der Elbphilharmonie. Auch die werden letztendlich vom Steuerzahler zu tragen sein⁴⁶⁵.

⁴⁶³ Quelle: Günter Ederer, „Träum weiter, Deutschland“, 2012; Seite 59;

⁴⁶⁴ Quelle: Wikipedia „Bayerische Landesbank“ https://de.wikipedia.org/wiki/Bayerische_Landesbank#Beteiligung_an_der_Hypo_Alpe_Adria_Group

⁴⁶⁵ Quelle: NDR-Nachrichten vom 28.2.2018; <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Finanzinvestoren-uebernehmen-die-HSH-Nordbank,hshnordbank1030.html>

4.3.3.4 Boni und andere Anreizsysteme

Führungskräften der Wirtschaft werden Boni für gute Ergebnisse gezahlt. An sich wäre das ein nahezu perfektes Anreizsystem, wenn sich damit im Laufe der Zeit nicht einige Probleme entwickelt hätten, wie zum Beispiel:

4.3.3.4.1 Zeitliche Wirksamkeit der Boni

In der Regel werden Boni für die Gewinne des vorausgehenden Jahres gewährt. Das führt dazu, dass langfristige Erfolgsperspektiven nicht so interessant sind und deshalb allzu oft kurzfristig wirksame Maßnahmen beschlossen werden, auch wenn sie sich langfristig negativ auf das Unternehmensergebnis auswirken. Dieses Problem ist mittlerweile erkannt worden und es gibt zunehmend Lösungen, bei denen Bonuszahlungen an langfristige Erfolgsperspektiven geknüpft werden. Dieser Umgestaltungsprozess verläuft allerdings nur sehr langsam. Standard ist auch heute noch, dass Bonuszahlungen an kurzfristige Erfolge gebunden sind.

4.3.3.4.2 Die Höhe der Boni und Einkünfte

Auch im Vergleich zu den großen DAX-Unternehmen werden im deutschen Bankensektor vergleichsweise die höchsten Vergütungen an Führungskräfte gezahlt. Kürzlich ist die Aussage gefallen, dass jeder kleine Sparkassendirektor in Deutschland mehr verdiene als Bundeskanzlerin Angela Merkel. Dieser Vergleich ist zwar sehr polemisch, aber durchaus treffend. Der damalige Leiter der in Großbritannien angesiedelten Investmentsparte der Deutschen Bank, Anshu Jain, hat es mitunter sogar auf ein jährliches Einkommen von 40 Mio. € gebracht. Damit hat er sowohl seinen Chef Josef Ackermann als auch alle deutschen DAX-Vorstände um Längen hinter sich gelassen. Nun wird eine Thematisierung dieser hohen Einkommen von Führungskräften im Bankensektor oft als Neiddebatte abgetan. Es ist aber schon die Frage zu stellen, ob diese Höhe den erbrachten Leistungen wirklich entspricht und ob sie auch vor dem Hintergrund der gar nicht so hohen Einkommen von mittleren und unteren Bankangestellten ethisch vertretbar ist. Es ist zum Beispiel noch nicht bekannt geworden, dass Banken ihren unteren und mittleren Angestellten ähnliche Gewinnbeteiligungen gezahlt hätten wie es zum Beispiel bei den deutschen Automobilunternehmen üblich ist. In diese Überlegungen passt auch das Ergebnis einer britischen Untersuchung aus den vergangenen Jahren, die ermittelt hat, dass Investmentbanker in London mit jedem Euro, den sie verdient haben, im Durchschnitt sieben Euro an Geldwert vernichtet haben.⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ Quelle: ARD-Sendung „Der Geld-Check (3)“ vom 31.10.2016, 20:15 Uhr

4.3.4 Der Abgaskandal der Automobilindustrie

4.3.4.1 Die Geschichte

Diese nach wie vor brandaktuelle Affäre begann mit einem Phänomen: In vielen deutschen Innenstädten lagen die NO_x („Stickoxid“)-Emissionswerte immer wieder deutlich über den zugelassenen Grenzwerten und waren damit nachweisbar gesundheitsschädlich. Nach Abschätzungen des deutschen Umweltbundesamtes 2018 haben sie gegenwärtig ca. 6000 bis 8000 Tote pro Jahr zu verantworten⁴⁶⁷. Die Europäische Kommission geht für Europa sogar von 75.000 Toten pro Jahr aus⁴⁶⁸. Von vornherein war klar, dass der Hauptverursacher der Straßenverkehr war. Eigentlich waren diese Grenzwertüberschreitungen bei den angegebenen Emissionswerten der Dieselmotoren und bei dem gegebenen Verkehrsaufkommen überhaupt nicht zu erklären. Weder das zuständige KBA („Kraftfahrtbundesamt“) noch Prüfstellen wie „TÜV“ oder „Dekra“ noch das Verkehrsministerium konnten Erklärungen liefern. Es fehlte auch der Nachdruck, diesem Problem wirksam nachzugehen. Es bedurfte einer Initiative aus den USA, wo der ICCT („International Council on Clean Transportation“) zum ersten Mal systematisch reale Emissionsmessungen an fahrenden Fahrzeugen im operativen Verkehr am Auspuffaustritt vorgenommen hatte⁴⁶⁹, um den Stein ins Rollen zu bringen, der dann von der DUH („Deutsche Umwelthilfe“) für Deutschland aufgenommen worden ist. Danach war die Ursache klar: Die so gemessenen Emissionswerte lagen 5- bis 18-mal über den vorgegebenen Grenzwerten.

Erst die kompromisslose Vorgehensweise des US-Umweltministeriums hat eine Aufklärung dieses Problems ermöglicht. Es sieht so aus, dass alle deutschen Kontrollinstitutionen hier versagt haben, und man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass hier eine sehr verwerfliche Kumpanei zwischen deutscher Politik und der Autoindustrie aufgedeckt worden ist.

4.3.4.2 Was wirklich passiert ist

Über mehrere Jahre wurden innerhalb der EU die Grenzwerte für Stickoxidemissionen schrittweise auf zuletzt 80 mg/km abgesenkt. In den USA wurden sie sogar auf 0,07 g/Meile, (=ca. 43 mg/km) festgelegt⁴⁷⁰. Bei Dieselmotoren sind diese nur mit einem erheblichen technischen Aufwand zu erreichen, der zudem noch leistungsmindernd wirkt und unter Umständen auch den Brennstoffverbrauch leicht erhöhen kann, was wiederum die CO₂-Emissionen entsprechend anhebt. Insbesondere der er-

467 Quelle: Umweltbundesamt: Bericht „Hintergrund // Januar 2018; Luftqualität 2017, Vorläufige Auswertung“ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/publikationen/uba_hg_Luftqualitaet_2017_bf.pdf

468 Quelle: *Spiegel-Online* vom 29.11.2016; <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/stickoxid-wo-luft-in-deutschland-krank-macht-a-1120859.html>

469 Das ist das sog. RED („Real Drive Emission“)-Verfahren

470 Quelle: Wikipedia „Abgasnorm“, https://de.wikipedia.org/wiki/Abgasnorm#USA.2C_Federal und Umweltbundesamt; www.Umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge (Stand: August 2016)

höhte technische Aufwand wirkte kostensteigernd mit entsprechenden Auswirkungen auf die Gewinnsituation.

Nun gab es grundsätzlich drei Wege, auf dieses Problem zu reagieren:

1. Alle technischen Möglichkeiten zur Einhaltung der neuen Grenzwerte mit den entsprechenden Kostensteigerungen zu nutzen.
2. Vorhandene Schlupflöcher im Gesetzesrahmen zu nutzen, um das Problem für die Autohersteller zu lindern. Es gab zum Beispiel die Möglichkeit, die Abgasreinigungsvorrichtung ab einer bestimmten Umgebungstemperatur abzuschalten, um den Motor zu schonen. Das ist das sogenannte „Thermofenster„. Daimler macht das bei ca. +7 °C. Opel schaltet bereits bei +17 °C ab⁴⁷¹.

Unterhalb dieser Temperaturen werden die Abgase um ein Vielfaches oberhalb des Grenzwertes emittiert. Abb. 77 zeigt eine Zusammenstellung von im Mai 2016 veröffentlichten Messergebnissen. Es ist zu sehen, dass deutsche Hersteller bei den Abweichungen etwa im Mittelfeld liegen.

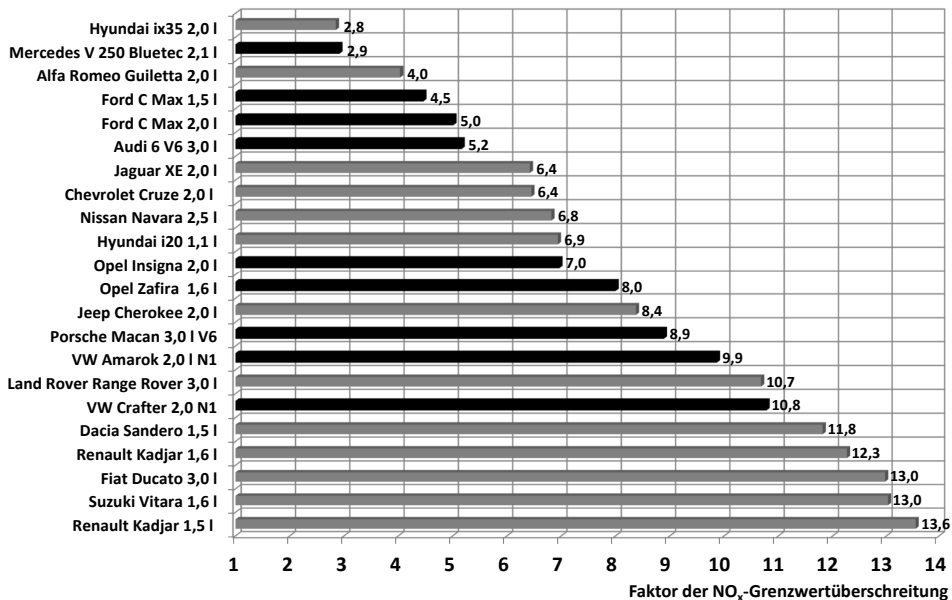


Abb. 77: Vom Kraftfahrtbundesamt mit Stand April 2016 gemessene NO_x-Grenzwertüberschreitungen bei verschiedenen Fahrzeugen der Gruppe II. Schwarze Balken zeigen deutsche Fabrikate.⁴⁷²

Übrigens sieht der monatliche durchschnittliche Temperaturverlauf in Deutschland aus wie in Abb. 78 gezeigt. Insbesondere bei Opel ist sehr klar zu sehen, dass die

⁴⁷¹ Quelle: ADAC-Motorwelt 5/16, Seiten 31/32

⁴⁷² Quelle: „Bericht der Untersuchungskommission 'Volkswagen' des Bundesministeriums für Verkehr mit Stand 4/2016; www.bmv.t.de; Gruppe II sind Fahrzeuge mit auffälligen NO_x-Werten, bei denen eine von Bosch gelieferte Software das Thermofenster einschaltet.

Fahrtzeiten mit aktivierter Abgasreinigung im Jahresverlauf fast kaum ins Gewicht fallen. Weiter einschränkend wirken hier noch die begrenzten Drehzahlbereiche der Motoren. In der Praxis heißt das, dass alle so aufgefallen Fahrzeuge im Jahresverlauf überwiegend mit abgeschalteten Abgasreinigungseinrichtungen unterwegs sind.

3. Man kann betrügen. Diesen Weg ist VW wohl unter allen betroffenen Autoherstellern alleine gegangen, indem eine Software installiert wurde, die feststellen konnte, ob sich ein Fahrzeug auf einem Abgasprüfstand befindet, und die nur dann die Abgasreinigungseinrichtungen in Betrieb gesetzt hat. Ansonsten sind alle diese Fahrzeuge ohne NO_x -Reinigung gefahren. Gleichwohl kann man in Abb. 77 sehen, dass bei den Grenzwertüberschreitungen VW nur im oberen Mittelfeld liegt. Es gibt eine Reihe von schlimmeren Fällen, zum Beispiel bei Dacia, Fiat, Suzuki und Renault.

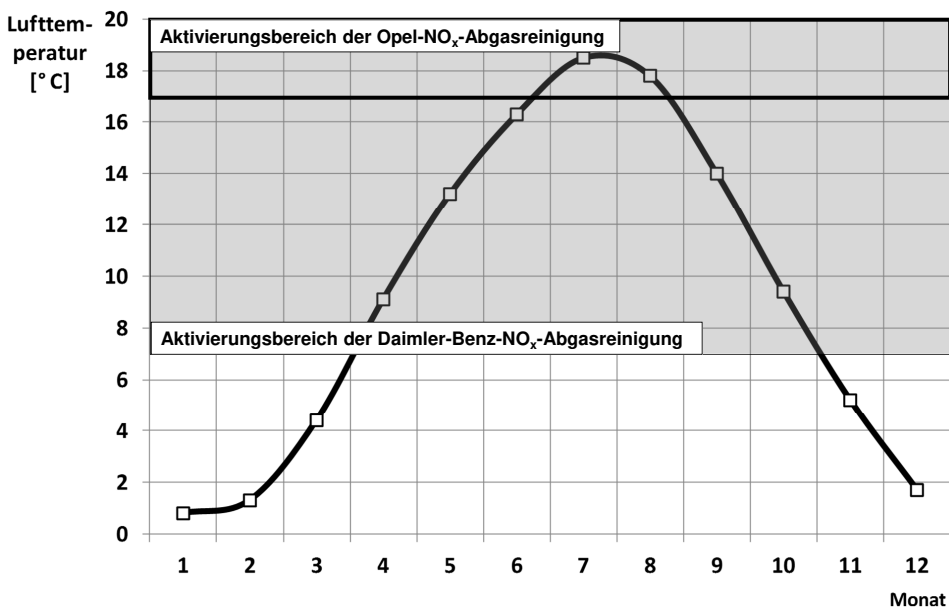


Abb. 78: Aktivierungsbereiche (sog. „Thermofenster“) der NO_x -Abgasreinigungsanlagen bei Opel und Daimler-Benz-Diesel-Pkw⁴⁷³

4.3.4.3 Abgasmanipulation und Werteorientierung

Unter dem Aspekt, dass eigentlich alle Techniken zur Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Grenzwerte verfügbar sind, ist es weder akzeptabel, Gesetzeslücken exzessiv zu nutzen, wie es beim Fall 2 auf Seite 292 geschehen ist, noch ist der weitaus schlimmere Fall eines Betruges hinnehmbar, wie bei VW geschehen. In beiden Fällen kommt hinzu, dass Öffentlichkeit und Politik massiv aktiv betrogen worden sind, in-

⁴⁷³ Quelle des Temperaturverlaufes: Wikipedia; Zeitreihe der Lufttemperatur in Deutschland; Durchschnittswerte 2001–2016; https://de.wikipedia.org/wiki/Zeitreihe_der_Lufttemperatur_in_Deutschland#2011_bis_2020

dem mit allen verfügbaren Mitteln der Kommunikation der Eindruck vermittelt wurde, dass bei allen Fahrzeugen die Grenzwerte eingehalten würden. Damit wurde einem sehr wichtigen Aktivposten der deutschen Wirtschaft insgesamt ein Vertrauensverlust zugefügt, dessen strategische Implikationen gegenwärtig noch gar nicht voll eingeschätzt werden können.

4.3.4.4 Die Besonderheiten des VW-Betruges

Dass sich das größte deutsche Industrieunternehmen mit weltweit über 610.000 Mitarbeitern und einem Jahresumsatz von 213 Mrd. €⁴⁷⁴ – ein Unternehmen, dass viele Aspekte deutscher Tugenden (siehe Seite 3) repräsentiert und davon auch noch in seinen Verkaufsaktivitäten profitiert, das in Bezug auf Technik, Service und Kosteneffizienz weltweit einen ausgezeichneten Ruf genießt – aufmacht, mit einer derart, ich sage es ganz offen, primitiven und einfallslosen Betrugsaktivität einen großen Teil seines Kundenstammes und die gesamte internationale Öffentlichkeit zu betrügen, ist kaum zu fassen. Mittlerweile sind mit Stand 2016 weltweit über mehrere Jahre 11 Millionen Fahrzeuge mit dieser Betrugssoftware ausgeliefert worden.

Die Fassungslosigkeit wird noch verstärkt, wenn man sich folgende Tatbestände vor Augen führe:

- In jeder offenen Gesellschaft kann man davon ausgehen, dass unethisches oder gesetzloses Handeln irgendwann ans Tageslicht kommt. Dazu gibt es unendlich viele Beispiele. Also musste das verantwortliche VW-Management davon ausgehen, dass auch dieser Betrug irgendwann an die Öffentlichkeit gerät, was dann ja auch wie im Bilderbuch geschehen ist.
- Jede Unternehmensleitung muss kraft ihres Amtes in ausreichendem Umfang Rückstellungen für Risiken vornehmen. Das ist bei VW ganz offensichtlich nicht geschehen, obwohl das in Deutschland mit dem sog. KonTraG („Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich“) seit 1988 gesetzlich vorgeschrieben ist.
- Schlimmer noch: Verantwortliche Manager bleiben auch heute noch dabei, von dieser Manipulation nichts gewusst zu haben. Das ist nach dem jetzigen Kenntnisstand mehr als zweifelhaft.

Die Quintessenz dieses in der ganzen deutschen Nachkriegsgeschichte bislang einmaligen Vorgangs ist, dass VW 2016 über 16 Milliarden € für die zu erwartenden Risiken zurückstellen und damit den größten Verlust seiner Geschichte ausweisen musste.

Erstaunlicherweise konnte der VW-Konzern für 2017 wieder beachtliche Gewinne melden und es sieht so aus, dass die Absatzzahlen durch die Abgasaffäre nicht gelitten hätten. Auch die Jahre 2016 und 2017 konnte der VW-Konzern mit insgesamt über 10 Mio. verkauften Fahrzeugen als der größte Kfz-Hersteller der Welt abschließen. Darüber hinaus hat es im Konzern einen Strategieschwenk gegeben: VW sieht vor, in den Jahren 2018 bis 2022 bis zu 34 Mrd. € in die Elektromobilität zu investie-

⁴⁷⁴ Quelle: Wikipedia „Liste der größten Unternehmen in Deutschland“. Die Zahlen gelten für 2013/14 https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_gr%C3%B6%C3%9Ften_Unternehmen_in_Deutschland

ren⁴⁷⁵. Es wird abzuwarten sein, ob die guten Geschäftszahlen 2017 ein Strohfeuer sind oder ob sie nachhaltig belegen, dass der Konzern durch die Abgasaffäre tatsächlich keinen Schaden genommen hat.

4.3.4.5 Und wieder die Boni-Zahlungen

Damit ist das Stirnrunzeln über die Wertorientierung des VW-Managements aber noch nicht abgeschlossen. Im Frühjahr 2016 standen Bonuszahlungen in beträchtlicher Höhe für die Leistungen 2014/15 an. Die waren formal sogar in Ordnung, da sie aus den noch sehr guten Geschäftszahlen aus der Zeit vor Bekanntwerden des Abgaskandals berechnet wurden. Erst nach langen Diskussionen war das Management bereit, auf 30 % seiner Boni zu verzichten, allerdings mit der Maßgabe, dass diese zu einem späteren Zeitpunkt nachgezahlt werden können, wenn sich weiter eine positive Geschäftsentwicklung einstellen würde.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass dieses Management in den Vorjahren durch seine Fehlentscheidungen selbst den Skandal verursacht hat, dass viele Mitarbeiter und Lieferanten davon betroffen sind und dass die Wertentwicklung des VW-Konzerns davon in Mitleidenschaft gezogen wird, ist diese Haltung des VW-Managements schlichtweg unethisch und mit den Vorbildfunktionen, die man von einem Management erwartet, nicht zu vereinbaren.

4.3.5 Schlussfolgerungen

Die beiden oben ausführlich beschriebenen Fälle aus der Banken- und Automobilbranche sollen nicht weiter ergänzt werden. Sie stehen sicher repräsentativ für sehr viele ähnliche Fälle in der bundesrepublikanischen Wirklichkeit. Der bereits auf Seite 284 angesprochene Erosionsprozess im heutigen deutschen Wertekoordinatensystem kann an einigen signifikanten Merkmalen festgemacht werden, von denen beispielhaft zu nennen sind:

4.3.5.1 Verantwortungslosigkeit

Wenn es kritisch wird und persönlich negative Konsequenzen zu befürchten sind, drängt sich mitunter der Eindruck auf, dass wir es in vielen deutschen Vorstandsetagen mit „Feiglingen“ zu tun haben. Insbesondere bei bezahlten DAX-Vorständen scheint es verbreitet zu sein, abzutauchen, wenn es um die Übernahme von Verantwortung für Fehlentwicklungen geht. Deren hohe Vergütungen werden auch mit der Maßgabe gezahlt, dass man in Problemfällen zu seinen übernommenen Verantwortungen steht. Dass Mitarbeiter des mittleren Managements mit Geld- und teilweise

⁴⁷⁵ Quelle: zum Beispiel FAZ-Online vom 17.11.2017; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/vw-investiert-34-milliarden-euro-in-elektromobilitaet-15297179.html>

hohen Gefängnisstrafen belangt werden, ohne dass sie von den verantwortlichen Vorständen gedeckt werden, ist unter diesen Aspekten verwerflich.

Es muss jedoch betont werden, dass es in Bezug auf Verantwortungsbewusstsein insbesondere im starken deutschen Mittelstand auch beeindruckende Positivbeispiele gibt. Der Mittelstand ist durch eine Fülle von familiengeführten Unternehmen geprägt. Die Mehrzahl dieser Betriebe wird von Inhabern geführt, die in bemerkenswert vielen Fällen auch persönlich im Risiko stehen und so eine volle Verantwortung tragen. Einen sehr beeindruckenden Überblick über diese starke Seite der deutschen Wirtschaft gibt Hermann Simon in seinem Buch „Hidden Champions“. Wie schon auf Seite 234 erwähnt, zeigt er darin, dass einige deutsche mittelständische Unternehmen mit zu den am besten geführten Unternehmen der Welt gehören⁴⁷⁶.

4.3.5.2 Betrug

Zugegeben, betrügerische Aktionen gab es und gibt es zu jeder Zeit in jeder Gesellschaft. Soziologen wissen, dass durchschnittlich ca. 10 % einer Gesellschaft über eine gewisse kriminelle Energie verfügen können. Ein sehr großer Teil davon ist mit betrügerischen Aktionen verbunden. Werfen wir einen Blick auf unsere heutige gesellschaftliche Wirklichkeit, kann man sich in der Tat des Eindrucks nicht erwehren, dass Betrug zunehmend hoffähig wird. Dazu sollen folgende, willkürlich ausgesuchte Beispiele herangezogen werden:

4.3.5.2.1 In der Wirtschaft

- Falsche Anlageberatungen, wie bereits auf Seite 287 beschrieben
- Produktentwicklungen, mit einer geplanten Obsoleszenz⁴⁷⁷
- Preisabsprachen
- Abrechnungsbetrug zum Beispiel bei gebührenbasierten Preisen, wie auf Seite 182 beim Gesundheitswesen beschrieben
- der auf Seite 291 beschriebene Abgasskandal
- falsche Werbeaussagen, wie zum Beispiel bei den Verbrauchswerten von Kraftfahrzeugen, Energieverbrauchswerten bei Haushaltsgeräten⁴⁷⁸, Wirkungsversprechen in der Medikamentenwerbung etc.
- manipulierte Bewertungsportale im Internet
- die Verzuckerung eines Großteils unserer Lebensmittel mit verheerenden Folgen für die Gesundheit breiter Bevölkerungsschichten
- Verkauf von Gammelfleisch
- Subventionsbetrug

⁴⁷⁶ Quelle: Herman Simon, „Hidden Champions – Aufbruch nach Globalis: Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer“, 2012

⁴⁷⁷ Damit ist eine geplante Produktalterung gemeint

⁴⁷⁸ Quelle zum Beispiel: ARD-Sendung „Vorsicht Verbraucherfalle“ vom 30.5.2016, 20:30 Uhr

- eine extreme Auslegung von Gesetzen zum eigenen Vorteil, wie auf Seite 289 anhand der „Cum-Cum“-Geschäfte und mit den „Thermofenstern“ beim Abgaskanal auf Seite 291 beschrieben
- Brutale und kompromisslose Senkung von Lohnkosten zur Erhöhung von bereits akzeptablen Gewinnen und damit von Managerboni.

4.3.5.2.2 In der Politik

Hier ist es sicher nicht angemessen, von „Betrug“ zu sprechen. Aber eine systematische Täuschung von Wählern, insbesondere in Wahlkämpfen, ist gang und gäbe. Es hat bisher wenige Anstrengungen gegeben, falsche Wahlversprechen zu ahnden.

Mitunter gibt es Untersuchungsausschüsse, die dann aber meistens ergebnislos ausgehen wie das Hornberger Schießen. Beispielhaft sei der sogenannte „Lügenausschuss“ erwähnt, mit dem man versucht hat, im Jahr 2002 dem damaligen Bundesfinanzminister Hans Eichel vor der Bundestagswahl getätigte falsche Aussagen zur tatsächlichen Finanzlage der Bundesregierung nachzuweisen. Die Tatbestände waren ganz offensichtlich. Letztendlich hat aber unter dem Strich niemand etwas zu befürchten gehabt⁴⁷⁹.

4.3.5.2.3 Im privaten Bereich

- Versicherungsbetrug
- Steuerhinterziehung durch Nutzung von Steueroasen
- Schwarzarbeit. Dieses Phänomen ist weiter verbreitet als gemeinhin angenommen. Zum Beispiel hat eine Erhebung 2016 in Berlin aufgezeigt, dass 77 % der 8000 Berliner Taxis „unplausible“ Zahlen ausweisen, vulgo betrügen. Dieses Ergebnis kann man sicher ohne Weiteres auf die gesamte Bundesrepublik übertragen⁴⁸⁰.
- Diebstahl in allen Ausprägungen

4.3.5.2.4 In anderen Bereichen der Gesellschaft

- Doping im Sport
- Korruption in Sportverbänden
- Wettbetrug.

4.3.5.3 Kompromisslose Verfolgung von Partikularinteressen

In der einleitend zu diesem Kapitel geschilderten Episode aus dem Jahre 1973 war zu sehen, dass seinerzeit die Berücksichtigung der Auswirkungen eigener Entscheidun-

⁴⁷⁹ Quelle: Wikipedia „Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages“; https://de.wikipedia.org/wiki/1._Untersuchungsausschuss_der_15._Wahlperiode_des_Deutschen_Bundestages

⁴⁸⁰ Quelle: „Berliner-Kurier-Online“ vom 26.7.2016; <http://www.berliner-kurier.de/berlin/kiez---stadt/taxibetrug-die-uhr-laeuft-ab-24459540>

gen auf die Allgemeinheit durchaus üblich war. Viele Entscheidungen wurden wegen ihrer negativen Auswirkungen auf das Gemeinwesen nicht getroffen. Auch hier sieht es so aus, dass der Blick von vielen Entscheidungsträgern auf das Allgemeinwohl in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend getrübt wurde oder sogar komplett abhandengekommen ist.

4.3.6 Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Werteorientierung in Deutschland

4.3.6.1 Vorbemerkung

Für eine Verbesserung der gesellschaftlichen Werteorientierung werden nachfolgend nur einige, sehr allgemein formulierte Handlungsempfehlungen gegeben. Das liegt daran, dass eine Umorientierung hier nur mittel- bis langfristig zu erreichen ist. Es hat in der deutschen Nachkriegsgeschichte ca. 70 Jahre gedauert, bis der heutige Zustand schleichend und nahezu unmerklich erreicht worden ist. Eine nachhaltige Trendwende wird, wenn überhaupt, ebenfalls nur sehr langsam zu erreichen sein. Der französische Buddhist Matthieu Ricard sagt zu derartigen kulturellen Evolutionsprozessen sehr treffend: *„Selbst, wenn alle sagen, das sei eine tolle Idee, ihre Zeit sei gekommen, dann dauert der kulturelle Wandel immer noch 20 bis 30 Jahre“*⁴⁸¹. Die Verbesserung der Werteorientierung wäre zweifellos ein derartiger kultureller Wandel.

4.3.6.2 Handlungsempfehlungen

4.3.6.2.1 Erziehungsprogramme

Umsetzungshorizont: Langfristig

Systematische und intensive Einbeziehung von Aspekten der Werteorientierung in alle Erziehungsprozesse an Schulen, Universitäten und anderen Bildungseinrichtungen wie auch in Familien, verbunden mit einer Fokussierung auf eine umfassende Allgemeinbildung (siehe hierzu auch die Aussagen von Meinhard Miegel auf Seite 219.) Das ist der stärkste, jedoch nur langsam wirksame Hebel zu einer nachhaltigen Verbesserung der Werteorientierung in der deutschen Gesellschaft.

Ein weiterer Bestandteil dieser Aktivitäten wäre eine aktive Auseinandersetzung aller zu Erziehenden mit Aspekten legitimen Handelns, zum Beispiel in Form von Aufsätzen, Vorträgen, Semesterarbeiten und dergleichen mehr.

⁴⁸¹ Quelle: *Die Zeit*, Nr. 44/2017, Seite 23

4.3.6.2.2 Medienkampagnen

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Erstellung eines Masterplanes für eine langfristig angelegte Medienkampagne über Aspekte der Werteorientierung. Insbesondere hier ist es wichtig, leicht verständliche Beispiele zu behandeln. Ziel dieser Kampagne wird es sein, einerseits die Öffentlichkeit für die Probleme und Folgen illegitimen Handelns zu sensibilisieren und andererseits sogar zu erreichen, dass illegitimes Handeln in der Öffentlichkeit geächtet wird.

4.3.6.2.3 Flexibilisierung der Rechtsprechung

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

Erweiterung der Ermessensspielräume für die Gerichtsbarkeit, die es erlaubt, auch Grenzfälle zu ahnden, die zwar gesetzlich oder vertraglich gedeckt, aber eindeutig illegitim sind. Diese Überlegung steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass die unter anderem auf Seite 40 beschriebene gravierende deutsche Überregulierung engagiert entrumpelt wird.

4.3.6.2.4 Schaffung von weiteren Anreizsystemen für legitimes Handeln

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

In der bundesrepublikanischen Wirklichkeit gibt es bereits eine Reihe von Anreizsystemen für vorbildliches Handeln – sei es in Form von Orden, Preisen und dergleichen mehr. Hier wird vorgeschlagen, weitere Auszeichnungen für vorbildliches und legitimes Handeln auf verschiedenen Ebenen der Gesellschaft zu stiften. Das muss nicht unbedingt nur eine Aufgabe des Staates sein. Kirchen, NGOs, Vereine, Unternehmen und dergleichen mehr kämen als Stifter ebenfalls infrage. Entscheidend für die Vorbildwirkung ist die Öffentlichkeit derartiger Maßnahmen.

4.4 Korruption

Obwohl Korruption auch ein bedeutender Aspekt einer mangelnden Werteorientierung ist, soll sie nachfolgend gesondert behandelt werden, weil sie einerseits von so herausragender Bedeutung für das Wohlergehen unserer Gesellschaft ist und weil sie andererseits von einer Reihe von Eigengesetzlichkeiten geprägt ist.

Seit 1979 veröffentlicht die Organisation TI („Transparency International“)⁴⁸² jährlich Indices über den Korruptionsgrad von gegenwärtig 176 Nationen.⁴⁸³ Hier wird über Befragungen erhoben, wie die Öffentlichkeit die Korruptionsintensität im eigenen Land wahrnimmt. Die entsprechenden Indices sind zwischen 0 (= totale Korruption) und 100 (= gar keine Korruption) definiert.

Die tatsächlich erhobenen Werte liegen für 2016 zwischen 90 für Dänemark – weltweit an erster Stelle – und 10 für Somalia, das mit einem Wert von 10 an letzter Stelle steht. Das heißt, in der Realität gibt es weder eine totale Korruptionsfreiheit noch eine totale Korruption.

Deutschland liegt mit einem Korruptionsindex von 80 zusammen mit Luxemburg und Großbritannien auf einem respektablen zehnten Platz. Diese Positionen sind identisch mit den Indices von 2015. Das ist auf den ersten Blick zunächst einmal ein beachtliches Ergebnis. Schaut man genauer hin, sieht man, dass Deutschland mit einer Differenz von 10 Punkten (= 11 %) unter dem Besten Dänemark liegt und sich 20 % unter dem Korruptionsindex für eine totale Korruptionsfreiheit befindet.

Nimmt man das deutsche BIP von 2016 mit 3,132 Bio. €⁴⁸⁴ zur Hilfe, sei nun in einer ersten Näherung eine Schätzung gewagt, die 20 % davon, nämlich ungefähr 624 Mrd. €/Jahr, als korruptionsbeeinflusst vermuten lässt. Wohlgermerkt, das ist eine mehr als unsichere Annahme. Aber diese Größenordnung ist sicher nicht ganz aus der Luft gegriffen und sollte Anlass sein, hier etwas genauer hinzuschauen.

Britta Bannenberg und Wolfgang Schaupensteiner schreiben sehr treffend, dass Korruption sich zu einer ernsthaften Bedrohung der moralischen Grundlagen unserer Gesellschaft entwickelt habe⁴⁸⁵ und dass das globale Korruptionsklima auch Deutschland aufheize⁴⁸⁶.

4.4.1 Grundmuster der Korruption

TI („Transparency International“) definiert Korruption wie folgt:

„Korruption ist der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil. Ob Bestechung oder Bestechlichkeit im internationalen Geschäftsverkehr oder im eigenen Land, ob Käuflichkeit in der Politik oder der Versuch, durch Schmiergelder Vorteile zu erlangen – Korruption verursacht nicht nur materielle Schäden, sondern untergräbt auch das Fundament einer Gesellschaft. In Deutschland wurde das Problem der Korruption lange Zeit ignoriert. Zahlreiche Skandale, auch in jüngster Zeit, machen deutlich, dass weltweite Korruptionsbekämpfung im eigenen Land anfängt.“

⁴⁸² Quelle: Die deutsche Webseite von Transparency International ist zu finden unter: <https://www.transparency.de/>.

⁴⁸³ Das ist der Stand von 2016.

⁴⁸⁴ Quelle: Statista; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251/umfrage/entwicklung-des-bruttoinlandsprodukts-seit-dem-jahr-1991/>

⁴⁸⁵ Quelle: Bannenberg/Schaupensteiner, 2007, S. 23

⁴⁸⁶ Ebenda; S. 24

Kommt Korruption nur in Politik und Wirtschaft vor? Nein, alle gesellschaftlichen Bereiche können strukturelle Einfallstore bieten, die Korruption befördern“⁴⁸⁷.

Darüber hinaus ziehen wir noch einmal die Überlegungen von Seite 6 heran, nach denen grundsätzlich jedes Handeln durch eine Entscheidung initiiert wird. Das bedeutet, dass Effektivität und Effizienz einer jeden Handlung ausschließlich von der Qualität der vorgeschalteten Entscheidung abhängen. Es sei hier noch einmal wiederholt, dass das Grundmuster einer Entscheidung ist, unter mehreren Optionen stets diejenige zu suchen, die den höchsten Nutzen bringt. Der Nutzen wird dabei als die Fähigkeit verstanden, ein Problem zu lösen⁴⁸⁸.

Und genau an dieser Stelle gibt es ein Problem: Eigentlich sollte ein Entscheider stets die beste Problemlösung suchen. Er kann stattdessen aber auch den eigenen Nutzen in den Vordergrund stellen. Ist das der Fall, sprechen wir von Korruption, wie bereits auf Seite 6 dargelegt wurde. In anderen Worten: Bei korruptionsgeprägten Entscheidungen geht Eigeninteresse vor Sachinteresse. Es geht um Vorteilsnahme auf Kosten einer bestmöglichen Problemlösung.

4.4.2 Wahrnehmbarkeit der Korruption

Es gibt sehr subtile und intelligente Formen der Korruption. Das gesamte, auch bei Geheimdiensten übliche konspirative Instrumentarium kommt hier zur Anwendung, zum Beispiel, wenn

- Beratungsaufträge zu überhöhten Preisen erteilt werden,
- Personen eingestellt werden, die unter Wettbewerbsbedingungen den gestellten Anforderungen nicht genügen würden, oder
- Aufträge erteilt werden, die nur über gefälschte Bewertungsprozesse legitimiert werden.

Es gibt hier praktisch unbegrenzte Möglichkeiten. Folglich ist anzunehmen, dass die Korruptionsgrade, wie sie von TI erhoben werden, mit deren tatsächlicher Ausprägung nicht zwingend übereinstimmen müssen. Es besteht durchaus der Verdacht, dass die tatsächliche Korruption in Deutschland größer ist als deren Wahrnehmung.

Bannenberg/Schaupensteiner führen dazu aus, dass Fahnder in Deutschland davon ausgehen, dass ca. 95 % aller Korruptionsfälle in Deutschland nicht aufgedeckt werden. Das ist auch für Kriminalisten eine außergewöhnlich hohe Dunkelziffer⁴⁸⁹.

487 Quelle: <https://www.transparency.de/index.php?id=2176&type=98>

488 Das ist die in der Betriebswirtschaft übliche Definition. Siehe z Nieschlag, Dichtl, Hörschgen, „Marketing“

489 Quelle: Bannenberg/Schaupensteiner, (2007) S. 38

4.4.3 Bipolarität der Korruption

Wichtig ist auch noch dieser Gesichtspunkt: Jeder Korruptionsvorgang hat mindestens zwei Beteiligte, nämlich einen „Bestecher“ und einen „Bestochenen“.

Bei den nachfolgenden Betrachtungen steht der „Bestochene“ im Vordergrund, da der letztendlich aus freien Stücken Entscheidungen zulasten der besten Problemlösung fällt. Davon unberührt bleibt die andere Seite, nämlich der Bestecher, der sich auch illegitim, in vielen Fällen sogar illegal, verhält. Darum gelten viele der nachfolgenden Überlegungen auch für die andere Seite, nämlich die Vorteilsgewährung.

4.4.4 Wirkungen der Korruption

Es ist leicht nachvollziehbar, dass Korruption als Anreizsystem zu suboptimalen Entscheidungen führen muss und somit in einer Gesellschaft letztendlich Wohlstand vernichtet. Diese Wirkung ist statistisch sehr signifikant, wie in Abb. 79 zu sehen ist. Hier werden für einige europäische Nationen die von TI jährlich erhobenen Korruptionsindices mit den entsprechenden BIP/pro Kopf korreliert. Ein ganz ähnliches Bild ergibt sich übrigens auch, wenn man diese Korruptionsindices mit den entsprechenden Vermögens- oder Einkommenskennzahlen korreliert.

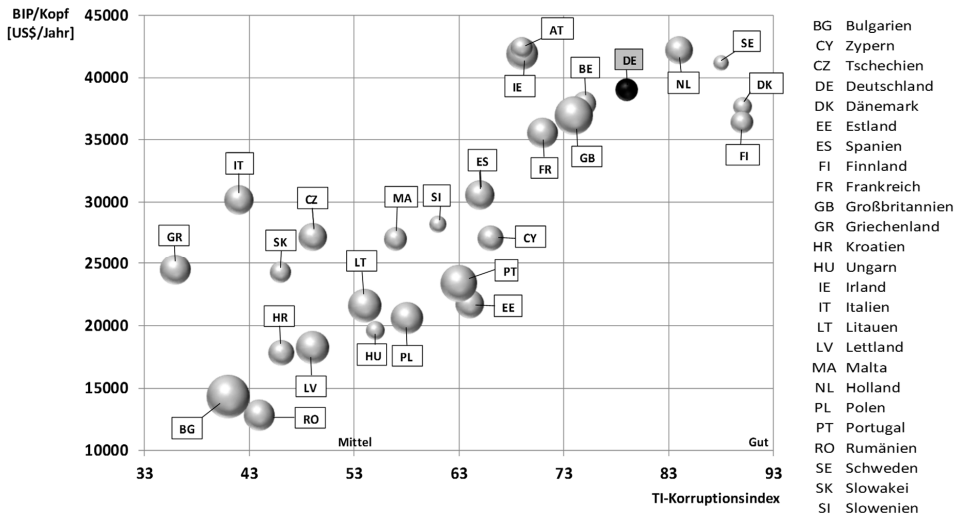


Abb. 79: Korrelation zwischen Korruptionsgrad und BIP/Kopf in den Staaten der Europäischen Union⁴⁹⁰.

(Ohne Luxemburg; Kreisgrößen zeigen die GINI-Koeffizienten der jeweiligen Vermögensverteilungen, wie auf Seite 374 erläutert. Es gilt: Mit zunehmender Kreisgröße steigt die Ungleichheit)

Lesebeispiel: Im europäischen Vergleich zeigt Deutschland einen guten Korruptionsindex mit einem BIP/Kopf im oberen Bereich. Der GINI-Koeffizient für die Vermögensverteilung liegt im mittleren Bereich.

Der gleiche Zusammenhang wird bestätigt, wenn man alle Nationen der Welt entsprechend darstellt. Wegen der Fülle der Daten wird an dieser Stelle aber darauf verzichtet.

Zu den moralischen Auswirkungen der Korruption formulierte der deutsche Juristentag bereits 1996: „Korruption in der Wirtschaft gefährdet die Geschäftsmoral und die Grundlagen der Marktwirtschaft. Durch Korruption wird die Gesellschaft moralisch anfällig für organisierte Kriminalität. Korruptierte Amtsträger bilden Brückenköpfe in Staat und Gesellschaft.“⁴⁹¹

⁴⁹⁰ Quellen: CPI-Korruptionsindex: <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2021.0.html>
 BIP/Kopf/Jahr: http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_L%C3%A4nder_nach_Bruttoinlandsprodukt_pro_Kopf
 GINI-Indices: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook//fields/2172.html>

⁴⁹¹ Entnommen aus Bannenberg/Schaupensteiner, S. 22

4.4.5 Mittel der Korruption

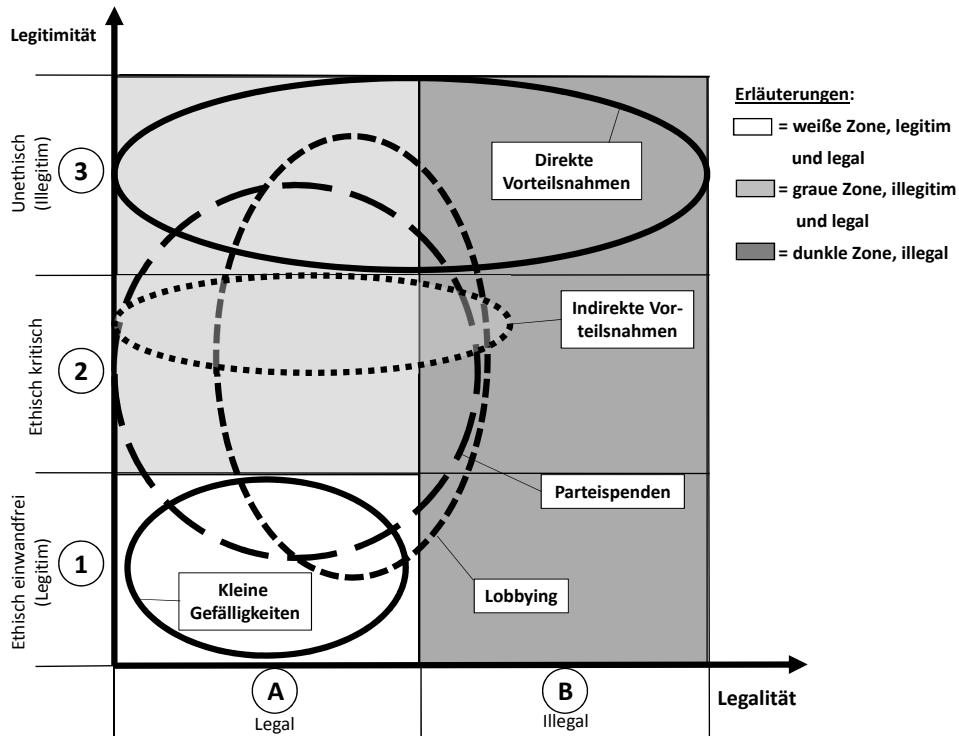


Abb. 80: Systematisierung von Mitteln zur Einflussnahme nach Legitimität und Legalität

Es gibt eine Reihe von „Werkzeugen“, mit denen man Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen kann. Diese werden in Abb. 80 nach „Legalität“ und „Legitimität“, das heißt nach deren „Werteorientierung“, geordnet:

1. Die **Legalität** einer Einflussnahme bedeutet, dass sie gesetzeskonform ist. Ist sie das nicht, kann dagegen vor Gerichten geklagt werden.
2. Deren **Legitimität** besagt, ob sie ethisch vertretbar ist.

Hiermit verbinden sich folgende Überlegungen:

- In einer Gesellschaft können nicht alle Handlungsoptionen gesetzlich geregelt werden. Das würde zu einer Blockade jeglichen Handelns führen.
- Darum ist jede Gesellschaft auf ein intaktes Wertekoordinatensystem angewiesen. Zum Beispiel tut man bestimmte Dinge einfach nicht, weil sie das Zusammenleben erschweren oder vielleicht sogar die Allgemeinheit schädigen würden. Weitergehende Überlegungen dazu wurden bereits auf den Seiten 284ff. gegeben.

Das Grundproblem besteht darin, dass die Grenzen zwischen akzeptablen und verwerflichen Einflussnahmen sehr fließend sind und hier folglich große Ermessensspielräume bestehen.

In Abb. 80 werden verschiedene korruptionsrelevante Tätigkeitsfelder nach deren Legalität und Legitimität geordnet. Werfen wir zunächst einmal einen Blick auf die eindeutigen Bereiche:

4.4.5.1 Kleine Gefälligkeiten (Feld A1 in Abb. 80)

Hier handelt es sich zum Beispiel um

- Geschäftsessen
- kleine Geschenke
- persönliche Einladungen
- andere kleine Aufmerksamkeiten
- gemeinsame Ausflüge

All dieses sind Gefälligkeiten wie sie auch im privaten, nichtgeschäftlichen Umfeld voll akzeptiert und Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens sind. Das Schadenspotenzial ist in der Regel gering. Sie sind absolut legal und ethisch ohne Weiteres vertretbar. Allerdings sind die Grenzen zu den nachfolgend beschriebenen Feldern aus Abb. 80 so fließend, dass Abgrenzungen ohne ein gewisses Feingefühl nicht möglich sind.

4.4.5.2 Direkte Vorteilsnahmen (Felder A3 und B3 in Abb. 80)

Hier geht es um die oben bereits beschriebenen Entscheidungsprozesse, in denen nicht zum Nutzen der Problemlösung, sondern zum Nutzen des Entscheiders gehandelt wird. Direkte Zuwendungen sollen Entscheidungen beeinflussen. Werfen wir zunächst einen Blick auf Feld B3: Hier bewegt man sich ohne gesetzlich oder vertragliche Basis und eine Vorteilsnahme ist eindeutig illegal. Das ist Bestechung, die auch gerichtsfest ist. Beispielhaft für viele sollen an dieser Stelle nur zwei spektakuläre Fälle herangezogen werden.

4.4.5.2.1 Der Fall Gribkowski

Im ersten Fall hat der ehemalige Risikovorstand der BayernLB, Gerhard Gribkowski, gegen Ende 2005 maßgeblich an der Übernahme des Anteils der „BayernLB“ an der Formel 1 durch die Investmentgesellschaft „Alpha Prema“ mitgewirkt. Er hat Vorteile für „Alpha Prema“ erwirkt und damit seinen Arbeitgeber geschädigt. Dafür hat er einen Betrag von US\$ 50 Mio. erhalten, der un versteuert in eine Stiftung in Österreich geflossen ist. Der Fall wurde von der „Süddeutschen Zeitung“ aufgedeckt und es kam zu einer Gerichtsverhandlung, bei der Herr Gribkowski schuldig gesprochen und zu einer Gefängnisstrafe von 8,5 Jahren verurteilt worden ist.

4.4.5.2.2 Der Fall Volkert

Der ehemalige Vorsitzende des VW-Gesamtbetriebsrates, Klaus Volkert, trat 2005 von seinem Amt zurück und wurde 2008 vom Landgericht Braunschweig zu einer Haftstrafe von 2 Jahren und 9 Monaten verurteilt, nachdem erwiesen war, dass er vom VW-Management mit erheblichen Privilegien und Geldzuwendungen ausgestattet worden war. Damit war er erpressbar und zu einem Wohlverhalten gegenüber dem VW-Management gezwungen. Dieser Interessenkonflikt war mit seiner Aufgabe als Gewerkschafter nicht vereinbar.

4.4.5.3 Illegitime, aber legale direkte Vorteilsnahmen (Feld A3 in Abb. 80)

In Feld A3 in Abb. 80 sind die Fälle nicht so eindeutig. Es gibt nämlich auch Situationen, in denen eine Vorteilsnahme vertraglich oder sogar gesetzlich sanktioniert ist. Sie ist dann zwar legal, aber ethisch nicht vertretbar. Hier gibt es in der bundesrepublikanischen Wirklichkeit ein breites Spektrum von Vorgängen, von denen hier einige willkürlich ausgewählte beispielhaft genannt werden sollen:

- Vorstände treffen Entscheidungen zugunsten einer suboptimalen Lösung und erhalten dafür eine Provision, die vertraglich geregelt ist. So hat sich gegen Ende der 90er Jahre der damalige Chef der „Mannesmann-Mobildfunk AG“, Klaus Esser, nach zunächst sehr heftigem Widerstand plötzlich für einen Verkauf seiner Gesellschaft an den weltweit tätigen Konzern „Vodafone“ eingesetzt. Die ihm anschließend vom Mannesmann-Aufsichtsrat gewährte „Abfindung“ in Höhe von 60 Mio. DM war gerichtlich nicht anfechtbar⁴⁹².
- Immer wieder ist zu beobachten, dass insbesondere angestellte Unternehmensführer kurzfristig wirksame Maßnahmen beschließen, obwohl damit mittel- bis langfristig negative Wirkungen zu erwarten sind. Der Anreiz hierzu sind kurzfristig ausgezahlte hohe Boni. Dieses Problem ist insbesondere im Bankensektor und mitunter bei börsennotierten Unternehmen zu beobachten.
- Journalisten schreiben wohlwollende Artikel zum Beispiel über Autotests, über Reiseziele oder über Politiker, weil ihnen entsprechende Reisen bezahlt worden sind, wie von Udo Ulfkotte ausführlich beschrieben wird⁴⁹³.

In all diesen Fällen ist zwar alles legal verlaufen, aber überall gab es Einschränkungen bei der gebotenen Unabhängigkeit der jeweiligen Vorteilsnehmer. Die Breite der Beispiele zeigt, dass hier unbegrenzte Möglichkeiten legaler, jedoch illegitimer Einflussnahmen bestehen, von denen in unserer Gesellschaft auch ausgiebig Gebrauch gemacht wird.

4.4.5.4 Indirekte Vorteilsnahmen (Felder A2 und B2 in Abb. 80)

Auch hier handelt es sich um ein breites Spektrum von Aktivitäten, für die nachfolgend einige Beispiele angeführt werden sollen:

⁴⁹² Quelle: *Spiegel-Online* vom 20.4.2000; <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-16268977.html>

⁴⁹³ Quelle: U. Ulfkotte. „Gekaufte Journalisten“, Kopp, 2014

- Gewährung von bezahlten Ämtern. Sehr beliebt sind hier zum Beispiel Aufsichtsrats- und Beiratsposten für Politiker bei staatsnahen Unternehmen wie Landesbanken, Sparkassen, öffentlichen Rundfunkanstalten und dergleichen mehr.
- Gewährung von Privilegien, wie Sonderpreise bei persönlichen Beschaffungen, Zugang zu interessanten Grundstücken usw.
- Erteilung von gut dotierten Beraterverträgen ohne entsprechende Gegenleistungen.

All dies sind Akte, die nur allzu häufig der Beeinflussung von Entscheidern dienen, die keineswegs illegal sein müssen, die aber trotzdem illegitim sind.

In Abb. 80 erstrecken sich die Bereiche „Lobbying“ und „Parteispenden“ jeweils über mehrere Felder. Obwohl diese Aktivitäten gesellschaftspolitisch eindeutig erwünscht und auch gesetzlich geregelt sind, ergeben sich hier in der Praxis große Möglichkeiten der Einflussnahme, die deshalb nachfolgend etwas eingehender beleuchtet werden sollen.

4.4.5.5 Parteispenden (Felder A1 bis A3 und B2 in Abb. 80)

4.4.5.5.1 Einleitung

Parteien sind die entscheidenden Transmissionsriemen zwischen gesellschaftlichen Strömungen und der Politik. Sie sind somit in pluralistischen Gesellschaften unabdingbar. In unserem heutigen Politikbetrieb sind Parteien mächtige Organisationen, die auch viel Geld benötigen. Zu deren Finanzierung hat der Gesetzgeber unter anderem auch das Instrument der Parteispenden geschaffen. Abb. 81 gibt einen Überblick über die deutsche Parteispendensituation 2005.

In der bundesrepublikanischen Nachkriegsgeschichte hat sich das Parteispendenwesen zunehmend von den ursprünglichen Idealen fortentwickelt und ist zu einem mächtigen Instrument politischer Einflussnahme geworden:

- Die Parteiorganisationen wurden stets umfangreicher und kostenträchtiger.
- Die Mittel zur Spendengenerierung wurden kontinuierlich raffinierter und aggressiver. Dementsprechend wurde eine Verquickung von Parteispenden und Vorteilsnahmen immer intensiver.

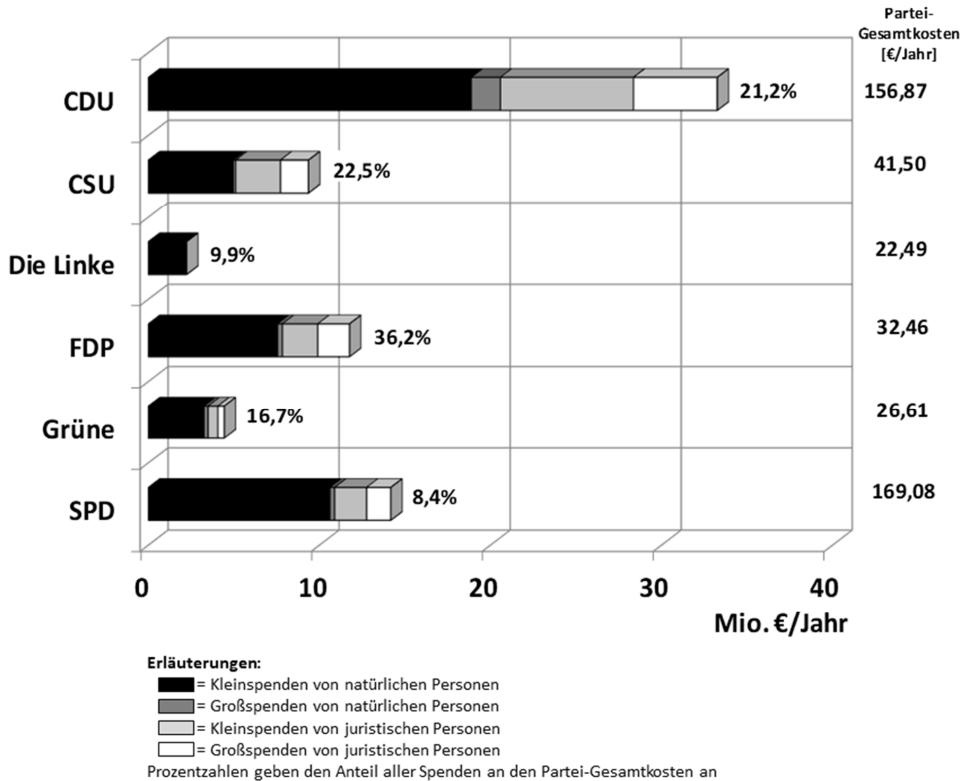


Abb. 81: Spendenstruktur deutscher Parteien 2005⁴⁹⁴

Diese Beobachtungen werden von folgenden Überlegungen getragen:

- Kleinspenden von Einzelpersonen sind unkritisch und willkommen. Sie reichen aber bei weitem nicht aus, den Finanzierungsbedarf – zumindest der Großparteien – zu decken. Deshalb verbergen sich auch hier sehr viele Möglichkeiten der Vorteilsnahme nach dem Motto „eine Hand wäscht die andere“. So ist es durchaus üblich, Parteispenden fließen zu lassen zum Beispiel für
 - einen lokalen Bauauftrag,
 - eine gesamtwirtschaftlich nicht vertretbare lokale Subvention,
 - ein weites Spektrum von wirtschaftlichen Gefälligkeiten und
 - Patronage.

Es ist anzunehmen, dass auch viele kleine Parteispenden mit ethisch kritischen Einflussnahmen in der Politik verbunden werden.

- Die großen Parteien sind, neben staatlichen Mitteln, auf Klein- und Großspenden angewiesen. Das gilt insbesondere für CDU/CSU, SPD und FDP.

⁴⁹⁴ Quelle: Erstellt mit Daten aus Wikipedia „Parteienfinanzierung (Deutschland“, [https://de.wikipedia.org/wiki/Parteienfinanzierung_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Parteienfinanzierung_(Deutschland))

- Bei Großspenden geht es um bis zu siebenstellige Eurobeträge, die in der Regel von Unternehmen, in Ausnahmefällen aber auch von Privatpersonen, erbracht werden. Und hier ergibt sich ein grundsätzliches Problem: Kein Entscheidungsträger eines Unternehmens kann gegenüber seinen Eignern eine Parteispende in diesen Größenordnungen rechtfertigen, wenn sich diese nicht rechnet. Das bedeutet anders herum, dass unter normalen geschäftlichen Bedingungen Großspenden an Parteien nur dann möglich sind, wenn damit auch Vorteile für den Spender verbunden sind. So ist es auch gar nicht schwer, einige Großspenden aus der jüngeren Vergangenheit mit direkten Vorteilsnahmen der Spender zu korrelieren, wie folgende, willkürlich ausgewählte Beispiele zeigen.

4.4.5.5.2 Mövenpick-Spende an die FDP 2009

Nach der Bundestagswahl 2009 übernahm eine schwarz-gelbe Koalition aus CDU/CSU und FDP die Regierungsverantwortung. In den Koalitionsverhandlungen gegen Ende 2009 hatten FDP und CSU mit höchstem Druck eine Senkung der Mehrwertsteuer für das Hotelgewerbe von 19 % auf 7 % durchgesetzt. Dieser Steuernachlass floss daraufhin in das sog. Wachstumsbeschleunigungsgesetz ein, das bereits zum 1. Januar 2010 in Kraft trat.

2009 hatte die FDP von der „Substantia AG“ eine Großspende in Höhe von 1,1 Mio. € erhalten, die in drei Teilbeträgen überwiesen wurde. Dieses Unternehmen gehört der Familie von Finck, die auch an der Hotelkette Mövenpick beteiligt ist.⁴⁹⁵

Zum einen ist das eine der größten Spenden der deutschen Parteiengeschichte⁴⁹⁶ und zum anderen befand sich die FDP zu diesem Zeitpunkt in einer finanziell sehr prekären Lage, da sie kurz vorher in Zusammenhang mit der Möllemann-Affäre eine Strafe von ca. 4,0 Mio. € zahlen musste. Das heißt, sie war zu dem Zeitpunkt äußerst verwundbar und es fällt – trotz aller gegenteiligen Beteuerungen der FDP – sehr schwer, hier keinen Zusammenhang zu sehen.

4.4.5.5.3 Spende der Familie Quandt an die CDU 2014

Auf einem Treffen der europäischen Umweltminister in Luxemburg im Oktober 2013 verhinderte die deutsche Bundesregierung unter dem damaligen CDU-Umweltminister Peter Altmaier eine Einigung auf strengere Abgasnormen. Die Einführung des angestrebten CO₂-Grenzwertes für Pkw-Flottenemissionen auf 95 g/km wurde auf 2020 verschoben und sollte statt für 100 % nur für 80 % der Flotten gelten. Das war eine enorme Erleichterung für die deutsche Automobilindustrie, die insbesondere im Premiumsegment mit Emissionswerten weit über den Grenzwerten stark ist und dort ihre größten Ertragsquellen hat.

Direkt nach diesem Verhandlungsergebnis erhielt die CDU von den BMW-Anteilseignern Johanna und Stephan Quandt sowie Susanne Klatten eine Großspende

⁴⁹⁵ Quelle: Wikipedia „Mövenpick“ <https://de.wikipedia.org/wiki/M%C3%B6venpick>

⁴⁹⁶ Quelle: FAZ vom 17.1.2010

in Höhe von insgesamt € 690.000,-. Die zeitliche Koinzidenz dieser Spende mit dem Verhandlungsergebnis von Luxemburg lässt auch hier einen starken Zusammenhang vermuten. Nach diesem Vorgang hat es übrigens von der Familie Quandt keine Großspende an die Parteien mehr gegeben.

4.4.5.5.4 Illegale Parteispenden

In Abb. 80 erstreckt sich das Feld der Parteispenden auch in den illegalen Bereich B. Wie ist das möglich? Parteispenden sind doch per Gesetz legalisiert. Das ist richtig. Betrachtet man jedoch die Praktiken, mit denen Parteispenden gehandhabt werden, blickt man in einen Abgrund, der einen schaudern lässt. Man hat den Eindruck, dass es hier überhaupt keine Grenzen gibt. Es seien hier nur drei besonders krasse Fälle herangezogen:

- Der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl weigerte sich im November 1999, die Spender von 2,1 Mio. DM zu benennen. Abgesehen davon, dass sich Herr Kohl hiermit eindeutig gegen das Gesetz gestellt hat, ist mit seiner Verhaltensweise auch eine verheerende Signalwirkung an die Gesellschaft verbunden: Wie soll man zum Beispiel einem Polizeibeamten, der für ein relativ niedriges Einkommen auch einmal sein Leben einsetzen muss, vermitteln, dass er sich ethisch einwandfrei verhalten soll, wenn derartige Signale von den Eliten gesendet werden? Es war für unsere Gesellschaft sicher eine tiefe Enttäuschung, dass ein so verdienter Politiker wie Helmut Kohl eine derartige Verhaltensweise an den Tag legte. Hans Leyendecker, Heribert Prandl und Michael Schiller⁴⁹⁷ vermuten übrigens, dass es sich bei diesen 2 Millionen DM gar nicht um eine Spende, sondern um Bestechungsgelder gehandelt habe. Sie beschreiben, dass Bestechungspraktiken gängige Praxis in der gesamten politischen Laufbahn von Helmut Kohl waren.
- Der an sich honorige und allseits geschätzte ehemalige CDU-Schatzmeister, Walther Leisler Kiep, übernimmt auf einem Parkplatz eines Shopping-Centers in St. Margarethen/Schweiz einen Koffer mit 1,0 Mio. DM vom Waffenlobbyisten Karlheinz Schreiber⁴⁹⁸.
- Der damalige Schatzmeister der CDU Hessen, Manfred Kanther, der als Bundesinnenminister stets durch sein besonders hartes und gesetzestreuere Auftreten aufgefallen ist, finanzierte den hessischen Wahlkampf des CDU-Spitzenkandidaten Roland Koch teilweise mit „Vermächtnissen jüdischer Mitbürger“, die ihr Geld angeblich der CDU vermacht hätten. Später stellte sich heraus, dass diese Gelder aus schwarzen Konten der CDU in Liechtenstein stammten. Zu Recht ist Herr Kanther für diesen Vorgang später verurteilt worden⁴⁹⁹.

497 Quelle: Hans Leyendecker et al. „Helmut Kohl, die Macht und das Geld“, Steidl, 2000

498 Quelle: *Zeit-Online* vom 9.5.2016; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-05/walther-leisler-kiep-brueckenbauer-nachruf/komplettansicht>

499 Quelle: Wikipedia, Manfred Kanther, Verwicklung in die CDU-Spendenaffäre; https://de.wikipedia.org/wiki/Manfred_Kanther#Verwicklung_in_die_CDU-Spendenaff.C3.A4re

4.4.5.6 Lobbyismus (Alle Felder in Abb. 80)

Der Begriff „Lobbyismus“ ist in der heutigen bundesrepublikanischen Wirklichkeit stark negativ besetzt. Er gilt – teilweise zu Recht – als schillernd. Dabei ist die Grundidee des Lobbyismus absolut positiv und konstruktiv. Der Politikbetrieb ist, wie vorher schon mehrmals erwähnt, insgesamt äußerst komplex. Dessen Entscheidungen sind stets Kompromisse zwischen sehr breiten Interessenspektren und es ist für die Entscheider in der Legislative, das heißt für Abgeordnete, unmöglich, die Konsequenzen ihrer Vorschläge und Entscheidungen auch nur halbwegs zu überschauen. Wie in Abb. 5 auf Seite 9 gezeigt, ist das eine ganz wichtige Voraussetzung für gute Entscheidungen. In unserer pluralistisch organisierten und auf Eigentum basierenden Gesellschaft ist es ein Grundgebot, Eigeninteressen zu vertreten und in den Entscheidungsprozessen alle Betroffenen zu Wort kommen zu lassen, um zu echten, tragfähigen Kompromissen zu gelangen. Es gilt zunächst einmal, dass *„Verbände elementare Bestandteile moderner Gesellschaften sind, und sich deshalb die Zukunftsfähigkeit eines demokratischen Gemeinwesens auch am besten an der Vielfalt und dem Einfluss seiner organisierten Interessen ablesen lässt: Wo die Regierenden regelmäßig auf die Ratschläge verschiedenster Interessengruppen achten, ist auch die Politik von hoher Qualität“*⁵⁰⁰. Es ist die Aufgabe der Lobbyisten, Wissensdefizite bei politischen Entscheidungen zu beheben.

Das ist die reine Theorie. Leider ist die reale Welt des heutigen Lobbyismus mit einigen beachtlichen Problemen für politische Entscheidungsprozesse behaftet, die sich in folgenden Merkmalen zeigen:

- Der Lobbyismus hat sich zu einem äußerst wirkmächtigen Einflussinstrument auf den Berliner Politikbetrieb entwickelt.
- Wikipedia schreibt: *„Unter den ‚Verbänden‘ gelten in Deutschland über 5000 als solche, die politische Interessen verfolgen. Die Spitzenverbände mit bundespolitischen Interessen können sich in die ‚Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern‘, auch kurz „Lobbyliste“, „eintragen lassen (2241, Stand: 27. März 2015), die beim Präsidenten des Deutschen Bundestages geführt wird. Die Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesregierung sehen die Mitwirkung von Interessenverbänden ausdrücklich vor“*. Da diese Einträge freiwillig sind, ist davon auszugehen, dass tatsächlich noch deutlich mehr Lobbyisten im Regierungsumfeld wirken. Man schätzt für 2015 ca. 5000.⁵⁰¹
- Hierbei handelt es sich um Verbände, Firmen, Berater, Kanzleien und dergleichen mehr.
- Diese Lobbyorganisationen sind finanziell und personell sehr unterschiedlich ausgestattet, haben teilweise aktive und ehemalige Politiker als Mitwirkende gewonnen und sind entsprechend unterschiedlich wirkungsvoll.

⁵⁰⁰ Quelle: Martin Sebaldt, Alexander Straßner „Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung“, S. 13; Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004

⁵⁰¹ Quelle: Wikipedia „Interessenverband“ https://de.wikipedia.org/wiki/Interessenverband#cite_note-P.C3.B6tzsch-5

Ulrich von Alemann und Florian Eckert führen dazu aus:

*„Für uns gehört Lobbyismus zur Schattenpolitik – allerdings nicht im Sinne eines harten Schlagschattens zwischen glänzender Sonne und dunkler Fangschaltung. Wir nutzen diese Metapher vielmehr im Sinne vielfältiger Schattierungen. Ähnlich wird der Begriff Schattenwirtschaft benutzt. Diese reicht von honoriger ehrenamtlicher Tätigkeit über eine große Grauzone der Nachbarschaftshilfe und der Handwerkerleistung ohne Rechnung bis zur klar illegalen Schwarzarbeit in Unternehmen, wo professionelle Vermittlerringe an organisierte Kriminalität grenzen. Auch Lobbyismus spielt sich einerseits im Hellfeld legitimer Interessen und Formen der Willensbildung ab, reicht aber bis in den Bereich des Dunkelfeldes von Nötigung, Erpressung und Korruption. Zwischen Hell- und Dunkelfeld erstreckt sich eine vielfältig akzeptierte Grauzone, in der nicht immer klar ist, was erlaubt ist und was nicht. Dieser Sektor ist nicht klar verboten, also strafrechtlich sanktioniert, aber er ist ein Minenfeld von Aktivitäten, die von der Gesellschaft schwerlich akzeptiert werden. Es handelt sich um das Schattenreich des zwar nicht illegalen, aber doch illegitimen Verhaltens in unserer Gesellschaft.“*⁵⁰²

Diese Einflusszonen werden auch in der Systematisierung der Korruptionsmittel in Abb. 80 gezeigt.

Die Zeitschrift *brand eins* spricht 2009 hier sehr treffend von einer „Demokratie zweiter Ordnung“, die so stark Einfluss auf den laufenden Politikbetrieb nimmt, dass das ursprüngliche Wahlergebnis verfälscht wird und deren Einfluss in keiner Weise legitimiert ist“⁵⁰³. An anderer Stelle wird von der „fünften Gewalt“ gesprochen, die die Demokratie unterlaufe⁵⁰⁴.

Die Einflussintensitäten der einzelnen Lobbyorganisationen in Berlin sind durchaus unterschiedlich. Stellvertretend für viele werden einige sehr einflussreiche nachfolgend etwas eingehender beleuchtet.

4.4.5.6.1 Pharmabranche

Sie wird im Wesentlichen von zwei Organisationen vertreten. Das sind:

- dem vfa („Verband Forschender Arzneimittelhersteller“) und
- dem BAH („Bundesverband der Arzneimittelhersteller“).

Die Wirkung dieser beiden Verbände kann sich wirklich sehen lassen. Wie bereits auf Seite 231 beschrieben, sorgen deren Aktivitäten auf allen Ebenen für gedeihliche Unternehmensgewinne:

- Im europäischen Vergleich haben wir in Deutschland seit einiger Zeit stets die höchsten Pharmapreise, wie in Abb. 82 zu sehen ist. Es wird berichtet, dass in den europäischen Nachbarländern Pharmapreise in der Regel mit einem Abschlag gegenüber den deutschen Preisen festgelegt werden, nachdem zunächst die deutschen Preise bestimmt worden sind.

⁵⁰² Quelle: von Eckert Alemann, „Lobbyismus als Schattenpolitik“, Bundeszentrale für politische Bildung, 2006, <http://www.bpb.de/apuz/29795/lobbyismus-als-schattenpolitik?p=all>

⁵⁰³ Quelle: Zeitschrift *brand eins*, Ausgabe 09/2012 Essay „Die Hintermänner“; <https://www.brandeins.de/archiv/2012/interessen/die-hintermaenner/>

⁵⁰⁴ Quelle: Thomas Leif, Rudolf Speth: „Die fünfte Gewalt. Wie Lobbyisten die parlamentarische Demokratie unterlaufen“, in *Zeit-Online* v. 2.3.2006

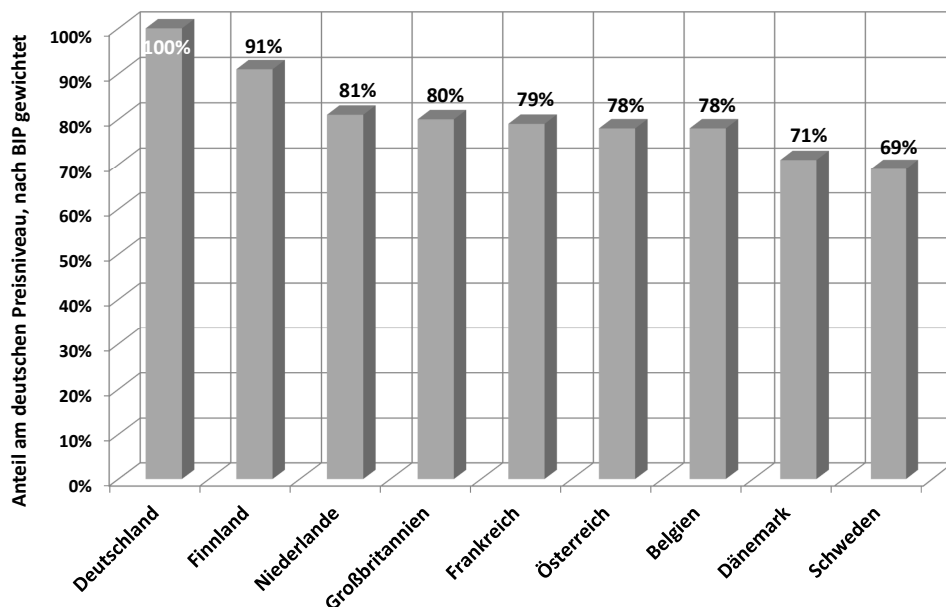


Abb. 82: Vergleich der Pharmapreisniveaus für die 250 umsatzstärksten Präparate in einigen wichtigen europäischen Ländern (BIP gewichtet)⁵⁰⁵

- Regelungen sind so umfassend und stringent, dass sich kaum ein normaler Wettbewerb entwickeln kann. Es gibt viele wettbewerbsverhindernde Prozesse, die gesetzlich verankert sind und derentwegen man vor Gericht ziehen kann. Das gilt zum Beispiel für den Internethandel mit Medikamenten oder die Bildung von Apothekenketten. Mittlerweile hat der EuGH („Europäischer Gerichtshof“) im Oktober 2016 die Preisbindung für rezeptpflichtige Medikamente in Deutschland gekippt. Damit könnte sich hier nun ein intensiverer Wettbewerb entwickeln. Man hört aber, dass die deutsche Bundesregierung im Schnellverfahren neue Gesetze mit dem Ziel vorbereitet, die Preisbindung wie bisher aufrechtzuerhalten. Dieses wäre ein weiterer Beleg für den großen Einfluss der deutschen Pharmalobby auf die deutsche Gesundheitsgesetzgebung⁵⁰⁶.

Es besteht überhaupt kein Zweifel, dass die Pharmabranche in Deutschland vom Gesetzgeber extrem geschützt wird und folglich Wettbewerbsmechanismen nur sehr begrenzt wirken können. Selbst wenn man in Betracht zieht, dass ein wirklich freier Wettbewerb im Gesundheitswesen nicht möglich ist, gäbe es ein beachtliches Verbesserungspotenzial, wenn der Gesetzgeber hier höhere Freiheitsgrade zulassen würde.

505 Quelle: Reinhard Busse, Dimitra Panteli; „Arzneimittelpreise im europäischen Vergleich“, S. 23

506 Quelle: um Beispiel die *Zeit-Online* vom 20.10.2016 „Bittere Pille für Apotheker“ <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-10/preisbindung-medikamente-apotheken-verbraucherschutz-eugh>

4.4.5.6.2 Energiesektor

Hier wird vor allem von den großen Energiekonzernen „E.ON“, „RWE“, „Vattenfall“ und „EnBW“ (und früher auch von den Kohlekonzernen) ein sehr großer Einfluss auf die Politik ausgeübt. Man kann ohne Übertreibung feststellen, dass die Energiewende (siehe Seite 141) in Deutschland bereits deutlich weiterentwickelt wäre, wenn die großen Energiekonzerne nicht derart retardierend auf die entsprechenden Änderungsprozesse einwirken würden. Als Beispiel wurden bereits die Handhabung der KWK und der Weiterbetrieb von Kohlekraftwerken angeführt (siehe Seiten 158ff.), der mittlerweile eine enorme Stromüberschussproduktion und einen neuerlichen Anstieg der CO₂-Emissionen zu verantworten hat. Man kann gegenwärtig sicher ohne Übertreibung feststellen, dass die Lobby der Energiekonzerne mit ihrer starken Vertretung von Eigeninteressen praktisch wie Mehltau auf den deutschen Energiewendeprozess wirkt.

Wie auf Seite 150 bereits erläutert, würde eine schnellere Entwicklung der KWK in Deutschland prozentual zweistellige Einsparungen beim Primärenergiebedarf erlauben. Das geschieht aber nicht, weil dann ein beachtlicher Teil der konventionellen Kraftwerke stillgelegt werden müsste. Wie bereits erwähnt, sind die Vergütungen für durch die KWK erzeugten Strom mit 4 bis 8 Ct./kWh so gering, dass sich entsprechende Investitionen bei Normalverbrauchern nicht lohnen. Diese Vergütungssätze stehen in krassm Gegensatz zum Beispiel zu den entsprechend hohen Fördersätzen bei Photovoltaik und Windenergie. Wie in Abb. 83 zu sehen ist, ist deshalb eine Reihe von europäischen Nationen in der Anwendung der KWK bereits wesentlich weiter fortgeschritten als Deutschland.

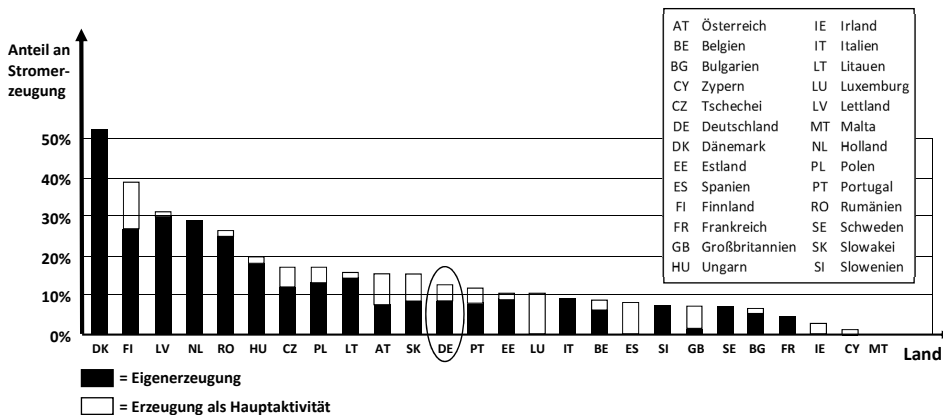


Abb. 83: Anteil der KWK an der Stromerzeugung in der EU 2005 ⁵⁰⁷

⁵⁰⁷ Quelle: Eurostat 2005; entnommen aus: „Kraft-Wärme-Kopplung: Chancen für Umwelt und Industrie“; Schrift des Bundesverbandes Kraft-Wärme-Kopplung

Bei der atomaren Stromerzeugung lässt sich die Maxime „Privatisierung der Gewinne – Vergesellschaftung der Verluste“ besonders gut beobachten:

- In den 1950er-Jahren ist die Atomtechnik mit außergewöhnlich hohen Fördermitteln zu einer beeindruckenden Reife gebracht worden. Es wurden in Deutschland zwischen 1957 und 2004 insgesamt 110 kerntechnische Anlagen gebaut, davon alleine in Westdeutschland 31 Kernreaktoren zur Stromerzeugung⁵⁰⁸ (die Kernkraftwerke der ehemaligen DDR werden hier nicht mit einbezogen.)
- In den Folgejahren hat der Betrieb dieser Kernkraftwerke ihren Eignern (das sind ausnahmslos die vier großen deutschen Energieversorger) exorbitant hohe Gewinne beschert.
- Rückstellungen für die irgendwann anfallenden Rückbauten wurden ganz offensichtlich nicht in ausreichender Höhe vorgenommen. Die Endlagerproblematik ist bis heute nicht geklärt. Zwischenlager wurden teilweise mit einer grandiosen Verantwortungslosigkeit gehandhabt. Zum Beispiel wurde im Januar 2016 gemeldet, dass alleine eine Sanierung des Atommülllagers Asse ca. 10 Mrd. € kosten werde⁵⁰⁹. Es kann mit Sicherheit angenommen werden, dass die gewaltigen Kosten des 2013 beschlossenen Atomausstieges von den Energiekonzernen nicht alleine getragen werden können und zu erheblichen Teilen vom Staat, das heißt von der Allgemeinheit, übernommen werden müssen.
- Mitwirkung an Gesetzen: Insbesondere von der Energiewirtschaft wird berichtet, das wiederholt deren Mitarbeiter an Ministerien „ausgeliehen“ werden, um an der Formulierung von Gesetzen mitzuwirken⁵¹⁰. Es ist dieses ein Akt von Einflussnahme, der weit über eine Beratungstätigkeit hinausgeht, insbesondere, wenn der Einsatz dieser Mitarbeiter für die betroffenen Ministerien kostenlos ist.

4.4.5.6.3 Automobilindustrie

Der VDA („Verband der deutschen Automobilindustrie“) ist gegenwärtig eindeutig der mächtigste Industrieverband Deutschlands. Mit diesen Kennzahlen des Geschäftsjahres 2014

- Umsatz: 368 Mrd. € (= 12,6 % des deutschen BIPs)
- Exportanteil: 64 %
- Mitarbeiter: 775.000⁵¹¹

ist die Automobilindustrie das größte Schwergewicht der deutschen Wirtschaft. Entsprechend groß ist auch der Einfluss des VDA auf die Politik. Das ist im Grunde sogar richtig, da das Wohl der deutschen Industrie ganz wesentlich von dieser Branche beeinflusst wird. Gerade deshalb gibt es im unmittelbaren Umfeld des VDA Beein-

508 Quelle: Wikipedia, „Liste der Kernreaktoren in Deutschland“, https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Kernreaktoren_in_Deutschland

509 Quelle: Zeitschrift *Energie und Management* vom 10.2.2016

510 Quelle: Otto Adamek, „Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich die Gesetze selbst schreiben“.

511 Quelle: Statista; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160479/umfrage/umsatz-der-deutschen-automobilindustrie/>

flussungsprozesse oder unterlassene Aktivitäten, die allerdings das Maß des Tolerierbaren erheblich überschreiten. Als Beispiele seien genannt:

- die Verzögerungen bei der Einführung von umweltrelevanten Grenzwerten zum Beispiel für Abgasemissionen, wie sie auf Seite 309 bereits in Zusammenhang mit der Parteispende der Familie Quandt behandelt worden sind,
- die Aufdeckung und Behandlung des VW-Abgasskandals 2015/16: Dessen Aufdeckung und die Höhe der damit verbundenen Strafmaßnahmen waren nur in den USA möglich, da in Deutschland nicht nur die Politik, sondern auch die nachgeordneten Vollzugsorgane, wie beispielsweise das Kraftfahrtbundesamt, sehr stark unter dem Einfluss der Automobilindustrie stehen. Natürlich muss man eingestehen, dass die entsprechenden US-Vollzugsbehörden sich gegenüber der US-Automobilindustrie auch großzügiger verhalten als gegenüber VW. Die bei diesem Abgasskandal zutage getretenen Vollzugsdefizite scheinen Bestandteil der Industriepolitik einer jeden großen Wirtschaftsnation zu sein.

Es bleibt auch hier festzuhalten, dass der Einfluss der deutschen Autolobby auf die deutsche Politik weit über die durch Lobbyismus erwünschte Beratungsfunktion hinausgeht.

4.4.5.6.4 Finanzbranche

Es gibt wohl keinen anderen Wirtschaftszweig, in dem auch ohne Lobbyismus staatliches Handeln vom Wohlergehen einer ganzen Branche so abhängig ist wie im Finanzsektor. Dafür sind folgende Besonderheiten verantwortlich:

- „Geld“ hat sich von seiner ursprünglichen Aufgabenstellung, ein Hilfsmittel zur Erleichterung des Wirtschaftskreislaufes zu sein, zunehmend zu einem eigenständigen Produkt entwickelt, mit dem auch Geld verdient werden kann. Folglich spiegelt das weltweite Geldvolumen heute nicht mehr den realen Wert der weltweiten Wirtschaftsleistung wider. Es ist um ein Vielfaches größer.
- Der Finanzbereich ist total globalisiert. Wegen der heute so leistungsfähigen weltweiten Kommunikationssysteme kann kein anderes „Produkt“ so schnell und bequem um die Welt bewegt werden.
- Da auf der anderen Seite wirtschaftliche Rahmenbedingungen immer noch national oder bestenfalls in Wirtschaftsräumen, wie zum Beispiel der EU, festgelegt werden, gibt es hierbei weltweit große Unterschiede mit entsprechend weiten Gestaltungsfreiräumen für Spekulation, Steuervermeidung und kriminelle Aktivitäten.

Diese Besonderheiten kommen erst dadurch richtig zur Wirkung, dass der weltweite Finanzsektor in den vergangenen 40 Jahren extrem stark liberalisiert und dereguliert worden ist. Damit wurden beschleunigt Freiräume für unethische Handlungen bis hin zu Erpressung ganzer Staaten und für gigantische Gewinne geschaffen.

Dieser Liberalisierungsprozess wird von Andreas Wirsching⁵¹² sehr treffend wie folgt beschrieben:

„In einer langfristigen Perspektive betrachtet, war es zunächst die seit den 1980er Jahren forcierte Deregulierung und Liberalisierung des Finanzmarktes, die sich nach zwei Jahrzehnten in ihren Folgen selbst ad absurdum führte. Ende der 1970er Jahre befand sich der amerikanische Finanzsektor in einer tiefen Krise. International lag er zurück und hatte sich der dynamischen Konkurrenz japanischer, aber auch europäischer Großbanken zu erwehren. Die Lösungsstrategie der Reagan -Administration zielte darauf ab, den ganzen Finanzsektor zu reformieren und zu dynamisieren. Gemäß der neoliberalen Lehre von der Selbstregulation der Märkte räumte der Staat den Banken und Finanzinstituten immer mehr Bewegungsfreiheit ein, baute gesetzliche Hemmnisse ab und übertrug den Marktteilnehmern selbst die Hauptverantwortung für ihr Controlling.

Die Rechnung ging auf, hatte aber ihren Preis. Einerseits belebte sich das US-amerikanische Finanzwesen nachhaltig, ja geradezu sensationell. Im Bestreben, die erweiterten Spielräume zu nutzen, erfanden die Anbieter immer neue Finanzprodukte, mit denen sich Risiken umschichten und Renditechancen spekulativ erhöhen ließen. Diese Investmentzertifikate und Derivate schufen einen rasch wachsenden, dynamischen Markt. Andererseits wurde schon in den 1980er Jahren die Kehrseite der Deregulierung erkennbar. Wo Regeln fehlten, drohte Regellosigkeit. Wo in der Theorie die „unsichtbare Hand“ herrschen sollte, verbreiteten sich bald schon Maßlosigkeit, Gier und Korruption. Wo sich der Staat also weit zurückzog, traten auch Markt und Moral allzu weit auseinander.“ Und weiter:

„Als langfristige Ursachen der Finanzkrise des Jahres 2008 lassen sich also durchaus die Politik der Deregulierung und der mit ihr verbundene Mentalitätswandel der Marktteilnehmer bestimmen. Das alte System der Regulierung wurde niedergerissen, ohne dass neue Kontrollmechanismen an seine Stelle getreten wären. Die Folge war eine ungeordnete Globalisierung der Finanzmärkte.“

Mit diesen Vorgängen war eine zunehmende Entwicklung hin zu großen Banken verbunden, die dann auch noch das ganze Spektrum von Bankaktivitäten abdeckten, vom Kleinkundengeschäft bis hin zum Investmentbanking. Großbanken wurden zunehmend „systemrelevant“, das heißt, deren Zusammenbruch hätte das gesamte Wirtschaftssystem in eine schwere Krise geführt. So kam es dann auch in der Finanzkrise 2008. Mehrere deutsche Großbanken wie zum Beispiel die Commerzbank, die Hypo Real Estate, die BayernLB und die KfW („Kreditanstalt für Wiederaufbau“) mussten mit enormen staatlichen Mitteln gerettet werden (siehe dazu auch Tab. 23 auf Seite 289). Dem Staat blieb nur noch, die gigantischen Geldmengen, die für diese Rettungsaktionen aufgebracht werden mussten, als „alternativlos“ zu akzeptieren. In den Folgejahren haben sich diese Banken zwar fast alle wieder stabilisiert und konnten zu einem normalen Geschäftsbetrieb zurückkehren. Die Folgekosten für den Staat werden aber noch für geraume Zeit weiter bestehen.

Eigentlich sollte man annehmen, dass die tiefe Krise des Jahres 2008 zu gezielten Korrekturmaßnahmen im Finanzbereich geführt hätte, um derartige Krisen in Zukunft zu vermeiden. Sei es, dass die Eigenkapitalausstattung verbessert worden wäre, dass Banken so verkleinert und entflochten würden, dass sie nicht mehr im bisherigen Ausmaß „systemrelevant“ sein können, oder dass die exorbitant hohen Boni für leitende Bankangestellte zurückgefahren werden und dergleichen mehr. Einige kleine

512 Quelle: Andreas Wirsching, „Demokratie und Globalisierung; Europa seit 1989“, S 184ff.

Verbesserungen sind tatsächlich vorgenommen worden, aber bei weitem nicht in einem für eine nachhaltige Verbesserung erforderlichen Ausmaß. Sehr viele Missetände sind noch nicht behoben. An dieser Stelle hat zum einen die Bankenlobby sehr erfolgreich gewirkt. Aber zum anderen ist es auch so, dass wegen des hohen Globalisierungsgrades neue Regulierungen im Bankensektor nur dann nachhaltig wirken können, wenn sie international synchronisiert eingeführt werden. Ansonsten würde es sofort unter den einzelnen Ländern zu weiteren Asymmetrien bei der Wettbewerbsstärke kommen. Und hier verweigern sich regelmäßig einige Staaten, deren Wohlstand wesentlich vom Finanzsektor getragen wird. Beispiele sind Großbritannien, das 2013 etwa 7,8 % seines BIPs im Finanzsektor generierte⁵¹³, die Schweiz sowie Steueroasen wie Singapur, die Jersey-Inseln, die Bermudas und dergleichen mehr. Auch hat der neue US-Präsident Donald Trump bereits 2017 angekündigt, dass er die Liberalisierung der US-Banken wieder zu verstärken gedenke. Nur so ist es zu erklären, dass die wesentlichen Defekte, die die Finanzkrise 2008 verursacht haben, bis heute nicht behoben werden konnten. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass alleine deshalb die nächste Finanzkrise bereits vorprogrammiert ist. So werden auch weitergehende Regulierungsansätze in Deutschland mit steter Regelmäßigkeit von Hinweisen der Bankenlobby auf die „staatliche Regulierungswut“ begleitet.

4.4.6 Zusammenfassung

Jens Ivo Engels belegt in seinem bemerkenswerten Buch „Die Geschichte der Korruption“ dass Korruption in allen Epochen der Geschichte praktisch weltweit ein starker Begleiter politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Handelns war⁵¹⁴. Wie sich an den jährlichen TI-Untersuchungen sehen lässt, gibt es aber dramatische Unterschiede in deren Ausprägungen. Deshalb geht es in der Folge darum, Wege zu finden, dieses Ausmaß zu reduzieren.

Korruption wirkt in unserem Wirtschaftssystem praktisch wie eine Krebserkrankung, indem Wohlstand vernichtet wird. Jede Gesellschaft ist gut beraten, Antikörper zu entwickeln, um diesem Übel entgegenzuwirken. In vielen Teilen dieser Welt geschieht das jedoch nicht, weil es von den entsprechenden Eliten auch gar nicht gewünscht wird.

Möchte man Korruption bekämpfen, ist das in allen Fällen nur mit langfristigen und aufwändigen Maßnahmen zu erreichen. Gesetzliche Regelungen helfen hier nur bedingt, da diese stets unterlaufen werden können. Bannenberg/Schaupensteiner sagen hierzu, dass an dieser Stelle insbesondere „korruptionsverhindernde Strategien“ angesagt seien⁵¹⁵, das heißt Ansätze, die von der Gesellschaft insgesamt getragen wer-

513 Quelle: Statista; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/309588/umfrage/anteil-des-finanzsektors-am-bip-grossbritanniens/>

514 Quelle: Jens Ivo Engels, „Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert“ 2014

515 Quelle: Bannenberg/Schaupensteiner (2007), S. 23

den und die auf Selbstregelungsmechanismen basieren, das heißt, auf Wettbewerbselementen.

In Deutschland besteht hier ein beachtliches Verbesserungspotenzial auch, weil es von einem großen Teil der Gesellschaft erwünscht wird. Was getan werden kann, lässt sich an den Staaten sehen, die sich hier eines noch besseren Zustandes erfreuen, als Deutschland. Im Einzelnen gibt es folgende Einflussbereiche.

4.4.7 Handlungsempfehlungen für eine intensivere Bekämpfung der Korruption in Deutschland

4.4.7.1 Erhöhung der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

„Transparenz ist der Todfeind der Korruption“⁵¹⁶

TI postuliert in all ihren Veröffentlichungen, dass insbesondere eine umfassende Transparenz zu einer Reduzierung der Korruption durch Selbstregulierung führen wird. Zum Beispiel existiert in Schweden im öffentlichen Bereich nahezu keine Korruption, da dort jeder Bürger an jedem Ort zu jeder Zeit Einsicht in Akten der öffentlichen Verwaltung beantragen kann. Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen muss hier so offengelegt werden, dass jeder Wettbewerber einen Vergabevorgang eindeutig nachvollziehen kann.

Zum Beispiel soll dem Vernehmen nach die Vergabe von öffentlichen Aufträgen in Deutschland stark korruptionsgefährdet sein. Dieser Problembereich lässt sich nur mit einer Transparenz schwedischer Ausprägung reduzieren. Natürlich ist es klar, dass es immer wieder Geschäftsvorgänge gibt, die – aus was für Gründen auch immer – nicht offengelegt werden können. Aber das sollte die Ausnahme sein. Man hat noch nicht davon gehört, dass diese Transparenz in schwedischen Amtsstuben zu großen gesellschaftlichen Problemen geführt, geschweige denn Datenschützern schlaflose Nächte bereitet hätte.

Gleichermaßen wäre es denkbar, dass bei Gesetzgebungsvorgängen eine Pflicht eingeführt wird, bekannt zu machen, welche externen Organisationen mit welchen Kosten an der Gesetzgebung mitgewirkt haben.

Grundsätzlich geht es darum, dass die Transparenz so weit getrieben wird, dass bei möglichst vielen korruptionsträchtigen Vorgängen Vertreter verschiedener Interessengruppen die Möglichkeit erhalten, die entsprechenden Prozesse nachzuempfinden. In anderen Worten: Es geht um Selbstregulierung durch Transparenz, ähnlich wie in einer freien Marktwirtschaft Höchstleistungen durch Wettbewerb ohne große gesetzliche Regelungen erzielt werden. Weitere Überlegungen hierzu werden noch auf den Seiten 340ff. gegeben.

⁵¹⁶ Ebenda, S. 223

4.4.7.2 Schaffung von transparenten Märkten

Umsetzungshorizont: Mittel- bis langfristig

David Landes sagt: „Ein möglichst offener Markt ist ein Schwungrad für Rationalität und Effizienz, für eine Neustrukturierung der Wirtschaftskraft, die den komparativen Vorteil (das ist die Wettbewerbsintensität) zum Maßstab hat für die Eindämmung von Korruption und Vetternwirtschaft“⁵¹⁷. Das heißt, offene Märkte sorgen für eine erhöhte Transparenz und somit für weniger Korruption.

4.4.7.3 Intensivierung der Werteorientierung

Umsetzungshorizont: Langfristig

Wie auf den Seiten 284ff. bereits erörtert, können wir in der bundesrepublikanischen Nachkriegsgeschichte eine schleichende und stetige Erosion des Wertekoordinatensystems beobachten. In allen Lebensbereichen bekommt der Eigennutzen gegenüber Sachnutzen und Gemeinwohl ein zunehmend höheres Gewicht. Das ist sicher auch ein Grund für eine zunehmende Korruptionsgefährdung. Obwohl nur langfristig wirksam, muss an vielen Stellen in der Gesellschaft auch eine intensivere Wertorientierung wieder vermehrt thematisiert werden. Das fängt in den Familien und Schulen an, geht über alle Medien bis hin zu konkreten Verhaltensregeln in allen Bereichen der Gesellschaft wie Verbänden, Parteien, Unternehmen und anderen Organisationen. Gerade bei den heutigen Möglichkeiten der Kommunikation (siehe Seiten 265ff.) wären da sicherlich bedeutende Effekte zu erzielen. In anderen Worten: Es muss wieder schick werden, sich ethisch einwandfrei zu verhalten statt abzuzocken oder sogar kriminelle Akte zu vollziehen.

Eine derart intensivierte Wertorientierung würde mit Sicherheit auch zu einer stärkeren gesellschaftlichen Ächtung von Personen führen, die sich illegitim verhalten.

4.4.7.4 Abschaffung oder eine weitere Begrenzung von Parteispenden

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

Auf den Seiten 307ff. haben wir gesehen, dass Parteispenden enorme Einflussmöglichkeiten auf Gesetzgebung und öffentliche Beschaffung erlauben. Diese Einflussnahmen sind kaum zu kontrollieren. Auch die Veröffentlichung großer Parteispenden hilft hier offensichtlich nicht weiter.

Um diesen Einflussbereich abzuschalten, hilft ganz offensichtlich nur eine radikale Maßnahme, nämlich ein allgemeines Verbot von Parteispenden. Betrachtet man die möglichen negativen Auswirkungen von Parteispenden auf das gesamtgesellschaftliche Wohlergehen, ist es wahrscheinlich volkswirtschaftlich wirkungsvoller, den Par-

⁵¹⁷ Quelle: David Landes, (2009); Seite 497.

teien mehr Staatsmittel zukommen zu lassen, um den Ausfall von Spenden zu kompensieren.

4.4.7.5 Begrenzung des Lobbyismus

An dieser Stelle wird allerdings auf konkrete Vorschläge verzichtet, da davon ausgegangen wird, dass eine Umsetzung der anderen in diesem Kapitel vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen zur Verringerung des Korruptionsausmaßes mäßigend auf die hier behandelten Auswüchse des Lobbyismus wirken wird.

4.4.7.6 Verschärfung der Haftungsbedingungen

Umsetzungshorizont: Kurz- bis mittelfristig

Gegenwärtig ist unser Strafvollzug so zahm, dass Personen, die sich korrupt verhalten, in der Regel relativ wenig zu befürchten haben. Es ist unabdinglich, dass das persönliche Risiko von Personen, die sich hier mit Schuld beladen, deutlich erhöht wird, indem sie für entstandene Schäden stärker haftbar gemacht werden. In Deutschland geschieht das eher selten. Man hört von Beamten, die in Korruptionsvorgänge verwickelt waren und überführt worden sind, die nicht einmal ihren Beamtenstatus mit einer komfortablen Unkündbarkeit verloren haben.

Natürlich ist es so, dass solche Haftungsverschärfungen die Korruption nicht beseitigen können, da der Großteil der damit verbundenen Vorgänge nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, und vor allem, weil viele Vorgänge nicht illegal, sondern nur illegitim sind, wie in Abb. 80 gezeigt.

Zu einer Erhöhung des persönlichen Risikos von korrupten Personen würde auch eine Verschärfung des Strafvollzuges führen, etwa indem höhere Strafen verhängt bzw. die gesetzlichen Möglichkeiten konsequenter genutzt werden.

Bannenberg/Schaupensteiner geben aus ihrer praktischen Erfahrung heraus noch weitere Handlungsempfehlungen, von denen nachfolgend noch einige angeführt werden⁵¹⁸. Sie empfehlen ein Bündel von präventiven und repressiven Maßnahmen:

4.4.7.7 Einführung eines Korruptionsregisters

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Hier werden Unternehmen gelistet, die sich korrupter Aktivitäten schuldig gemacht haben. Diese Liste wird veröffentlicht und führt dazu, dass solche Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden.

2017 hat die Bundesregierung die Einrichtung eines sog. „Wettbewerbsregisters“ eingeleitet, das 2019 einsatzreif sein soll und das alle Unternehmen erfasst, bei denen Mitarbeiter zum Beispiel wegen Bestechung, Geldwäsche, Betrug oder Bildung einer

⁵¹⁸ Ebenda, S. 216ff.

kriminellen Vereinigung verurteilt worden sind. Bei Auftragsvergaben mit einem Wert von über 30.000 € müssen Auftraggeber vorher Auskünfte aus diesem Register einholen. Einige Bundesländer verfügen bereits über derartige Auskunftsmöglichkeiten⁵¹⁹. Es wird zu beobachten sein, mit welcher Konsequenz dieses Register in Zukunft zur Wirkung gebracht werden wird.

4.4.7.8 Verschärfung des Unternehmensstrafrechtes

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Aufhebung der Straffreiheit für juristische Personen, wie in vielen anderen Industrieländern bereits eingeführt (zum Beispiel USA, Schweiz und Frankreich).

4.4.7.9 Schließen von Gesetzeslücken

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Vor dem Hintergrund, dass unsere gegenwärtige Gesetzeslage zu viele Schlupflöcher bietet, wird vorgeschlagen:

- Abgeordnetenbestechung strafbar zu machen,
- den Straftatbestand der Angestelltenbestechung auch auf Selbstständige auszuweiten,
- die Strafbarkeit von Geldwäsche auf alle Korruptionstatbestände zu erweitern,
- die Möglichkeiten von Gewinnabschöpfungen bei Korruption zu erweitern,
- Verdunkelungsgefahr systematisch als Haftgrund zu nutzen,
- die Zuständigkeiten von Wirtschaftsstrafkammern in Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung zu erweitern und
- die Einführung einer Kronzeugenregelung.

4.4.7.10 Bundesweite Einrichtung von Kompetenzzentren zur Strafverfolgung

Umsetzungshorizont: Kurzfristig

Derartige Kompetenzzentren gibt es beispielsweise in Augsburg, Bochum und Frankfurt am Main. Es hat sich erwiesen, dass diese sehr effektiv und effizient arbeiten. Es wäre erstrebenswert, die gesamte Bundesrepublik flächendeckend mit derartigen Kompetenzzentren auszustatten.

⁵¹⁹ Quelle: *Welt-Online* vom 23.3.2017; <https://www.welt.de/wirtschaft/article162306671/Jetzt-kommt-das-oeffentliche-Register-fuer-boese-Konzerne.html>

4.4.7.11 Verbesserung der Kontrollen

Umsetzungshorizont: Mittelfristig

„Eine der Hauptursachen für die zunehmende Ausbreitung der Korruption sind organisatorische Defizite bei Planung und Auftragsvergabe sowie Mangel an qualifizierten Kontrollstrukturen: Gelegenheit macht Diebe. Fehlende Kontrolle macht korrupt“⁵²⁰. Das heißt, wie bereits auf Seite 115 vorgeschlagen, wären bessere Planungs- und Auftragsvergabeprozesse auch bei der Korruptionsvermeidung äußerst hilfreich.

520 Quelle: Bannenberg/Schaupensteiner (2007), S. 224

Kap. 5 Fazit

5.1 Zusammenfassung: Wichtige Problemfelder Deutschlands auf einen Blick

In Deutschland beobachten wir eine Reihe von Fehlentwicklungen, die sich zu einer Bedrohung unseres gesellschaftlichen Zusammenhalts und unseres Wohlstandes entwickeln können, wenn nicht engagiert gegengesteuert wird. Einige davon wurden beispielhaft in diesem Buch behandelt. Sie stehen stellvertretend für ein breites Spektrum von ähnlich kritischen Problemfeldern. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse werden nachfolgend noch einmal zusammengefasst. Wir haben,

5.1.1 Im staatlichen Problembereich

- einen sehr ineffizient strukturierten Politikbetrieb mit einer hyperaktiven Gesetzgebungsmaschinerie, die die gesamte deutsche Gesellschaft inzwischen in einen lähmenden Zustand der Überregulierung manövriert hat
- trotz bester Möglichkeiten eine Unfähigkeit und vielleicht einen Unwillen, proaktiv und gestaltend Europa aus seiner gegenwärtigen Krise herauszuführen
- Prozesse und Mitarbeiter, die im internationalen Vergleich und im Vergleich zur freien Wirtschaft bestenfalls Mittelmaß sind
- eine Abgabenlast, die im internationalen Vergleich zur Spitzenklasse zählt
- staatliche Großprojekte, die in schöner Regelmäßigkeit weitab von allen Planungen, mit teilweise gigantischen Zeit- und Kostenüberschreitungen abgeschlossen werden
- eine Bundeswehr, der in Studien bescheinigt wird, die gegenwärtig ineffektivste Armee der gesamten NATO zu sein
- öffentlich-rechtliche Anstalten, deren Effizienz und Effektivität deutlich schlechter sind, als die entsprechender Einrichtungen der Privatwirtschaft und in anderen Ländern
- Staatsunternehmen (wie zum Beispiel die Deutsche Bahn), deren Leistungsfähigkeit kaum mit der von Konkurrenten aus der Privatwirtschaft vergleichbar ist und die außerstande ist, ihre politisch vorgegebene Aufgabenstellung vollständig zu erfüllen.

5.1.2 Im staatlich-gesellschaftlichen Problembereich

- eine strategisch äußerst wichtige Energiewende, die wegen ihrer mangelhaften Umsetzung an sich selbst zu ersticken droht und sich zu einer zunehmenden Belastung für unsere Volkswirtschaft entwickelt
- ein Gesundheitssystem, das hervorragende Leistungen und einen vorbildlichen Versorgungsgrad bietet, aber äußerst schlecht strukturiert und organisiert ist und bei dem Kostensenkungspotenziale von mindestens 20 % ohne irgendeine Leistungsver schlechterung möglich erscheinen
- ein Rentenversorgungssystem, das zu einem der schlechtesten in Europa und im OECD-Vergleich gehört
- ein Bildungssystem, das – abgesehen von der ausgezeichneten gewerblichen Ausbildung – vor allem im Sekundarbereich nur mittelmäßige Leistungen hervorbringt.

5.1.3 Im gesamtgesellschaftlichen Problembereich

- ein soziales Gefälle, das sich im Vergleich zu allen anderen EU-Staaten am schnellsten vergrößert und das bereits heute ein so kritisches Ausmaß angenommen hat, dass es eigentlich nicht mehr akzeptabel ist und sich zu einer Bedrohung für unseren gesellschaftlichen Zusammenhalt entwickeln kann
- eine Kommunikationskultur, die mit ihrer Informationsfülle jeden normalen Bürger überfordert und zunehmend mehr manipuliert als informiert
- ein Wertekoordinatensystem, das einem stetigen Erosionsprozess unterliegt und damit zum einen den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Wohlstand gefährdet und zum anderen eine immer höhere Regulierungs- und Gesetzesdichte erfordert
- ein Korruptionsniveau, das im Vergleich zu vielen anderen Staaten dieser Welt noch relativ gering ist, gleichwohl aber unsere Gesellschaft mit Schäden in Höhe von zwei- bis dreistelligen Milliardenbeträgen pro Jahr belastet.

5.1.4 Gegenseitige Beeinflussungen der Problemfelder

Über die oben geschilderten Wirkungen in den einzelnen Problemfeldern gibt es mitunter noch starke Wechselwirkungen, die die gesamte Problemsituation multiplikativ verschlechtern bzw. verbessern können. Einige Beispiele werden in Tab. 24 gezeigt.

| Probleme bei der | haben Auswirkungen auf: |
|-------------------------|---|
| Öffentlichen Verwaltung | <ul style="list-style-type: none"> – Großprojekte – Energiewende – Gesundheitswesen – RV-System – usw. |
| Politik | <ul style="list-style-type: none"> – Großprojekte – öffentliche Verwaltung – Gesundheitswesen – Bildungssystem – Energiewende – usw. |
| Werteorientierung | <ul style="list-style-type: none"> – Politik – öffentliche Verwaltung – Bildungssystem – Energiewende – soziales Gefügenderzielbaren – Kommunikationskultur – Korruption – usw. |

Tab. 24: Einige ausgesuchte Beispiele zu den multiplen Wirkungen einzelner Handlungsfelder auf mehrere Problemfelder

5.2 Überlegungen zu einem integrierten und gesamtgesellschaftlich getragenen Verbesserungsprozess

Bis hierher haben wir eine detaillierte Übersicht gewonnen über

- die Istsituationen bei mehreren staatlichen und gesellschaftlichen Problembereichen und
- Handlungsempfehlungen zu deren Verbesserungen.

Es besteht überhaupt kein Zweifel, dass die mit einer Umsetzung der gegebenen Handlungsempfehlungen erzielbaren Verbesserungspotenziale nur im Rahmen einer bislang nicht gekannten, langfristig angelegten gesamtgesellschaftlichen Kraftanstrengung aktiviert werden können. Dazu werden nachfolgend einige Überlegungen gegeben. Diese werden zunächst ohne Rücksicht auf mögliche gesellschaftliche Widerstände und hemmende Partikularinteressen entwickelt. Sie haben mitunter sicher einen visionären Charakter. Wichtig ist hier zunächst, dass erst einmal anzustrebende Endzustände formuliert werden, auch wenn sie zunächst durchaus unrealistisch erscheinen. Bei deren Umsetzung muss dann zeitlich entsprechend flexibel gehandelt werden.

5.2.1 Ein „Reset“ für Deutschland

Wir alle kennen das: Ist ein Computer zu lange in Betrieb, werden dessen Systeme zunehmend komplexer und langsamer. Systemzusammenbrüche häufen sich. Im Extremfall ist auch eine totale Funktionsunfähigkeit möglich. Dann ist ein sog. „Reset“ angebracht, der den Computer wieder in einen geordneten Zustand zurückversetzt. Damit werden Fehleinstellungen weitgehend beseitigt und so ein Computer sollte danach wieder vernünftig funktionieren.

In den Ausführungen der vorherigen Kapitel konnten wir sehen, dass die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland seit ihrer Gründung 1949 durchaus ähnlich der eines langjährig betriebenen Computers verlaufen ist: Eine zunehmende Regulierungsdichte, eine stetige Verfeinerung aller gesellschaftlichen Prozesse, eine ungehemmte Zunahme von Besitzansprüchen und eine schleichende Erosion unseres Wertekoordinatensystems haben unsere gesamtgesellschaftliche Komplexität permanent erhöht. Alle diese Effekte lassen die Vernunft nur allzu oft auf der Strecke. Verschlimmernd wirkt hier, dass die relativ kurze Geschichte der Bundesrepublik bislang noch keinen Anlass gegeben hat, hier gezielt gegenzusteuern.

Setzen wir diese Überlegungen fort, drängt sich die Frage nach einem solchen gesellschaftlichen „Reset“ für Deutschland geradezu auf. Die in diesem Buche angesprochenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen bedürfen einer tiefgreifenden, vernunftorientierten Neujustierung. Damit ließe sich die gesamtgesellschaftliche Effizienz und Effektivität Deutschlands mit entsprechenden Auswirkungen auf Wohlstand und gesellschaftlichen Zusammenhalt deutlich verbessern.

Dieser Gedanke ist sicherlich attraktiv, aber unter den gegebenen Bedingungen nicht umsetzbar: Denn jeder „Reset“-Ansatz müsste Besitzstände infrage stellen oder sogar vernichten. Da der heutige, äußerst komplexe Innenzustand Deutschlands weitgehend durch Gesetze, Verordnungen und Gewohnheiten zementiert ist, könnten Betroffene bei jedem Versuch, etwas zu ändern, vor Gericht ziehen. Das heißt, der jetzige Zustand Deutschlands ist in weiten Teilen mit normalen „Bordmitteln“ kaum zu ändern.

Schaut man in die Geschichte, kann man sehen, dass es wirklich umfassende „Reset“-Vorgänge eigentlich nur in der Folge von gewaltsamen Umbrüchen, wie zum Beispiel Revolutionen gegeben hat. Etwa mit der Reformation zu Beginn der Neuen Zeit, mit der Französischen Revolution 1792, mit der kommunistischen Revolution in Russland von 1917 usw. Allerdings kann man auch sehen, dass nach nahezu jeder Revolution Gegenbewegungen kamen, die die Revolutionsergebnisse wieder zurückgefahren haben und/ oder viel Leid erzeugt haben. In all diesen oben genannten Fällen war das so, wie Friedrich Gaede sehr eindrücklich beschrieben hat⁵²¹.

Sehr viel erfolgreicher und nachhaltiger waren eigentlich evolutionär entwickelte neue Bewegungen, wie zum Beispiel die Gründung der USA 1776, die schon vor der Französischen Revolution die Menschenrechte in ihrer Verfassung verankert hatten.

521 Quelle: Gaede, Friedrich; „Der Gegenlauf, das grausame Gesetz der Geschichte“ Würzburg, 2012

Dazu gehören auch die preußischen Reformen des 19. Jahrhunderts bei Militär, Bildung und Verwaltung, die die Effizienz des preußischen Staates in allen Bereichen deutlich gesteigert haben und eigentlich Vorbild für viele ähnliche Vorgänge in der gesamten Welt waren. Dazu gehört sicher auch die industrielle Revolution des 19. Jahrhunderts, die sich ebenfalls in vielen kleinen aufeinanderfolgenden Schritten entwickelt hat.

Gemeinsames Merkmal dieser evolutionären Entwicklungen ist es, dass sie in kleinen Schritten vollzogen und von visionären Persönlichkeiten mit einer ausgeprägten sozialen Kompetenz und Überzeugungskraft getragen worden sind. Sie haben zudem den Vorteil, dass Fehlentwicklungen in der Regel rechtzeitig erkannt und notwendige Korrekturen ohne tiefe Brüche vorgenommen werden konnten.

Allerdings gibt es mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in der jüngeren Geschichte Deutschlands auch einen sehr erfolgreichen „Reset“-Vorgang, der quasi revolutionär zustande kam. Der war deshalb so wirkungsvoll, weil mit dem Ende dieses verheerenden, durch Deutschland angezettelten Krieges es nahezu jedem Mitbürger klar war, dass eine grundlegende Neujustierung der deutschen Gesellschaft unabdingbar war. Diese Erkenntnis war das Ferment, auf dem ein hervorragendes Grundgesetz entstehen, ein äußerst vernünftiges Parlament gebildet und mit der sozialen Marktwirtschaft ein optimales Wirtschaftssystem gestaltet werden konnte. Der Preis für diesen so erfolgreichen Reset war allerdings die bislang größte Katastrophe der deutschen Geschichte, die ganz Europa mit unendlichem Leid und Verlusten überzogen hat. Man kann niemandem zumuten, freiwillig einen derart hohen Preis für die Neuorientierung einer Gesellschaft zu fordern. Es muss andere Wege geben.

5.2.2 Überlegungen zur Gestaltung eines nachhaltigen gesellschaftlichen „Resets“ in Deutschland

Möchte man die in diesem Buch behandelten gesellschaftlichen Fehlentwicklungen einer Besserung zuführen, ist das im Rahmen der gegebenen Randbedingungen eigentlich nur über langfristig und strategisch angelegte Änderungsprozesse zu bewerkstelligen. Schließlich hat sich der jetzige Zustand auch nahezu unmerklich über mehr als 70 Jahre entwickelt.

Nun sollte man eigentlich annehmen, dass pluralistisch angelegte Gesellschaftsordnungen mit funktionierender Gewaltenteilung, wie in der Bundesrepublik, Fehlentwicklungen durch Selbstregulierungen korrigieren können. Bis zu einem bestimmten Grade funktioniert das auch. Aber bei den in diesem Buch angesprochenen Problemfeldern scheint das nur in einem begrenzten Umfange der Fall zu sein.

Es sieht so aus, dass es eines proaktiven Ansatzes bedarf, um hier zu nachhaltigen Verbesserungen zu kommen. Das könnte zum Beispiel über ein Gremium geschehen, das mit Vertretern aus allen gesellschaftlichen Schichten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft besetzt und in der Lage ist, eine Vision und eine Strategie für einen ganzheitlichen Verbesserungsprozess in allen hier angesprochenen Problemfeldern zu entwickeln. In einem zweiten Schritt könnten dann entsprechende Umsetzungsprozesse

gestaltet und langfristig durchgeführt werden. Es geht hier praktisch um einen Masterplan mit einem Zeithorizont von 20 bis 50 Jahren.

Ein solches Gremium wäre in der deutschen Geschichte und wahrscheinlich auch im europäischen Kontext ein absolutes Novum. Darum kann man mit Sicherheit erwarten, dass es nicht einfach sein wird, es zu realisieren und dann noch sicherzustellen, dass dessen Arbeitsergebnisse auch umgesetzt werden. Hier werden ein sehr langer Atem sowie eine behutsame und sehr gut abgestimmte Vorgehensweise in kleinen Schritten erforderlich sein.

Zu den einzelnen hier behandelten gesellschaftlichen Problemfeldern sind ja jeweils bereits Handlungsempfehlungen mit kurz-, mittel- und langfristigen Umsetzungshorizonten gegeben worden. Nun geht es darum, die im Rahmen der hier vorgeschlagenen Masterpläne in ein umfassendes Gesamtkonzept einzubinden. Dazu werden nachfolgend einige Überlegungen gegeben. Dieses Gremium sollte frei von kurzfristigen Sachzwängen und Interessenlagen an seine Aufgabe herangehen können. Für dessen Arbeit sollten folgende Leitlinien gelten:

5.2.2.1 Leitlinie 1: Eine ganzheitliche und strukturierte Vorgehensweise

5.2.2.1.1 Einleitung

Gesellschaftliche Problemlösungsprozesse sind leider nur allzu häufig dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht ganzheitlich angegangen werden. Das gilt sicher auch für alle in diesem Buche betrachteten Problemfelder – seien es die Energiewende, das Bildungssystem, die Bundeswehr, die Überregulierung usw. Wenn überhaupt, wird stets in Teilbereichen agiert, ohne das Ganze zu sehen.

Jeder Systemanalytiker weiß, dass man derartig komplexe Problemstellungen nur dann einigermaßen zufriedenstellend lösen kann, wenn eine sog. „deduktive“ Herangehensweise gepflegt wird, das heißt, vom Ganzen zum Detail. Bei der Umfänglichkeit der hier behandelten gesellschaftlichen Problemfelder muss dabei auch in langfristigen Perspektiven gedacht werden, was gegenwärtig in Deutschland überhaupt nicht geschieht. Es geht darum, dass ein Problemfeld zunächst umfassend verstanden wird, um mit diesem Wissen dann zu zielgerichteten und detaillierten Verbesserungsansätzen zu kommen.

Wie kann dabei vorgegangen werden? Werfen wir zunächst einen Blick auf den großen Strategen Carl von Clausewitz, der Mitte des 19. Jahrhunderts in seinem Klassiker „Von Kriege“⁵²² vorschlägt, militärische Problemsituationen grundsätzlich in den drei folgenden Schritten abzuhandeln:

- Analyse,
- Zielsetzung und
- Aktion.

Das ist zugegebenermaßen äußerst knapp und in der Kürze nicht mehr zu toppen. Es könnte aber kaum besser formuliert werden. Diese Schrittfolge gilt eigentlich für jed-

⁵²² Quelle: Carl von Clausewitz. „Von Kriege“, zum Beispiel Nikol, Hamburg, 2008

weden Problemlösungsprozess, militärisch oder nichtmilitärisch, operativ oder strategisch. Für die Zwecke dieses Buches soll er aber etwas erweitert werden, wie in Abb. 84 gezeigt.

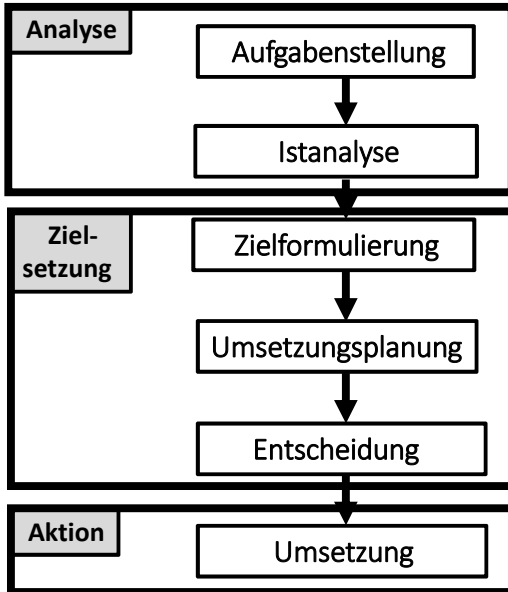


Abb. 84: Erweiterte Schrittfolge zur Behandlung ganzheitlicher Problemlösungsprozesse.

(Grau markierte Felder sind Schritte nach Clausewitz.)⁵²³

Zur Schrittfolge aus Abb. 84 seien folgende Erläuterungen gegeben:

5.2.2.1.2 Aufgabenstellung

Eine präzise und für jeden eindeutig verständliche Aufgabenstellung ist eine wesentliche Voraussetzung für die Qualität des nachfolgenden Problemlösungsprozesses. Ungenauigkeiten bzw. Unterlassungen hier sind die Hauptursachen für nachfolgende Fehlentwicklungen zum Beispiel in Form von Kosten- und Terminüberschreitungen. Sehr wichtig ist auch, dass eine Aufgabenstellung auch von allen Beteiligten an dem jeweiligen Problemlösungsprozess, das heißt, von Teilnehmern und Betroffenen, eindeutig verstanden und getragen wird.

5.2.2.1.3 Ist-Analyse

Möchte man einen Problemlösungsprozess in Gang setzen, steht am Anfang stets eine umfassende Ist-Analyse. Wir haben in Abb. 5 auf Seite 9 bereits gesehen, dass die

⁵²³ Quelle: Erstellt in Anlehnung an W. F. Daenzer und F. Huber, 1997, S. 94ff.

Qualität einer Entscheidung ganz wesentlich von dem Wissen über deren Konsequenzen beeinflusst wird. Dieses Wissen wird über derartige Istanalysen erworben.

Vor dem Hintergrund, dass es in Deutschland praktisch Normalzustand ist, gesellschaftliche Problemfelder eben nicht ganzheitlich anzugehen, wird vorgeschlagen, ein qualifiziertes Analyseteam auch als Bestandteil des oben genannten Gremiums zu installieren. Das könnte ein Team sein, das je nach Problemstellung bedarfsweise aus qualifizierten Fachleuten zusammengestellt wird oder vielleicht sogar eine sog. „Denkfabrik“ (im angelsächsischen Sprachraum so treffend „Think Tank“ genannt), wie zum Beispiel die US-amerikanische „RAND Corporation“⁵²⁴.

Egal, wie eine derartige Einrichtung letztendlich gestaltet wird: Sie muss die Fähigkeit haben, in Frage kommende gesellschaftliche Problemfelder umfassend und frei von Partikularinteressen mit langfristigen, strategischen Perspektiven zu analysieren. Erst die ganzheitliche und vorurteilslose Gesamtsicht einer Istsituation wird es erlauben, die ganze Breite von Problemen und deren Korrelationen untereinander zu erkennen.

5.2.2.1.4 Zielsetzung

Mit einer so erworbenen Gesamtsicht können Zielsetzungen zu umfassenden und effektiven Verbesserungen des analysierten Problemfeldes formuliert werden. Das sind alles Schritte, die auch heute schon üblich sind. In der Regel geschieht das allerdings nicht in der gebotenen Ganzheitlichkeit und Konsequenz. Es ist in diesem Buch ausführlich dargelegt worden, dass auch dieser Tatbestand für so viele gesellschaftliche Fehlentwicklungen verantwortlich ist. Es sind vor allem die umfassenden, vielleicht sogar visionären Zielsetzungen, die erstellt werden müssen, bevor Problemfelder unserer Gesellschaft Verbesserungsprozessen zugeführt werden.

Wichtig für das Verständnis dieses Schrittes ist es, zu wissen, dass Zielsetzungen ausschließlich festlegen, „WAS“ man zu erreichen gedenkt, ohne Aussagen über das „WIE“ zu treffen. So artikulieren sich Zielsetzungen zumeist in charakteristischen Kennzahlen, wie zum Beispiel Kosten, Zeithorizonten, Qualitätskennzahlen, Bekanntheitsgraden und dergleichen mehr. Hierbei ist es allerdings eine zwingende Voraussetzung, dass in diesem Schritt stets realistische, das heißt, erreichbare, Ziele formuliert werden.

5.2.2.1.5 Umsetzungsplanung

Im Gegensatz zu den Zielsetzungen wird hier das „WIE“ behandelt, das heißt, die Frage, mit welchen Maßnahmen und Mitteln die Zielsetzungen aus dem vorherigen Schritt zu erreichen sind. Dazu müssen Projektpläne bzw Masterpläne erarbeitet wer-

⁵²⁴ Die RAND Corporation wurde 1948 gegründet, um sich zunächst nur mit militärischen Fragestellungen zu befassen. Mittlerweile nimmt sie in den USA genau die Aufgabe ein, die hier beschrieben wird. Sie analysiert gesamtgesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Problemstellungen. <http://www.rand.org/>

den. Deren Ganzheitlichkeit ist eine zwingende Voraussetzung. Im Gegensatz zu der gegenwärtig in Deutschland üblichen Praxis geht es darum,

- im weitesten Sinne alle Einflussgrößen auf die jeweilige Aufgabenstellung in der Planung zu berücksichtigen,
- Zeithorizonte ausreichend weit zu fassen,
- Auswirkungen der Aufgabenstellung auf andere Bereiche umfassend zu erkennen und zu bemessen und
- Risiken weitestmöglich zu benennen und deren Auswirkungen ebenfalls zu untersuchen.

Diese etwas abstrakten Forderungen sollen nachfolgend anhand einiger Beispiele aus den in diesem Buche behandelten Problemfeldern erläutert werden:

5.2.2.1.5.1 Beispiel Energiewende

Vor Einführung der ersten Fördermaßnahmen für Photovoltaik und Windenergie gegen Ende der 1990er Jahre wäre es richtig gewesen, einen umfassenden Masterplan zu erstellen, der folgende Aspekte erfasst hätte:

- eine koordinierte Erstellung von Produktions-, Leitungs- und Speicherkapazitäten,
- eine gut aufeinander abgestimmte Vorgehensweise bei der Stilllegung von fossilen und atomaren Stromerzeugern bis hin zu einem Zustand mit 100 % regenerativer Stromerzeugung und
- eine Optimierung der finanziellen Belastungen der Volkswirtschaft.

Das alles ist hier nicht geschehen. Ausschließlich die unkoordinierte und selektive Vorgehensweise bei der Umsetzung der Energiewende ist für deren gegenwärtig so desolaten Zustand verantwortlich.

5.2.2.1.5.2 Beispiel öffentliche Großprojekte

Eine systematische und kompromisslose Anwendung des heute so ausgefeilten und bewährten Projektmanagement-Instrumentariums ist hier unabdinglich. Dazu gehören insbesondere

- Phasenpläne, die die gesamte Projektlebensdauer erfassen
- Meilensteine, die nach deren Festlegung unverrückbar sind. Das gilt insbesondere für Änderungen nach Auftragserteilungen
- klare Strukturen der Projektorganisation mit klar definierten Verantwortlichkeiten
- Erfassung aller durch ein Projekt Betroffenen und weitgehende Berücksichtigung von deren Interessen
- umfangreiche Risikoanalysen
- realistische Kosten- und Zeitpläne.

Wie wir in den Beschreibungen der öffentlichen Großprojekte auf den Seiten 74ff. gesehen haben, sind – außer vielleicht in Bayern – derartige Planungskapazitäten beim öffentlichen Auftraggeber kaum vorhanden. Es erscheint fast unmöglich, dort kurz- bis mittelfristig die erforderlichen Kapazitäten aufzubauen. So ist es nahezu zwingend,

derartige Großprojekte in naher Zukunft ausschließlich im PPP-Modus unter Einschaltung erfahrener Projektmanagement-Spezialisten durchzuführen. Parallel dazu müssten die erforderlichen Projektmanagement-Kompetenzen beim öffentlichen Auftraggeber entwickelt werden.

5.2.2.1.6 Entscheidung

Liegen alle Informationen aus Zielsetzung und Umsetzungsplanung entscheidungsreif vor, muss eine Entscheidung über die Umsetzung des so vorbereiteten Projektes getroffen werden. Dabei muss nicht unbedingt eine Gesamtentscheidung gefällt werden. In vielen Fällen ist es auch möglich, mit Teilentscheidungen stets Teilbereiche umzusetzen. Aber auch hier ist es unabdinglich, dass derartige Teilentscheidungen in ein Gesamtkonzept bzw. einen Gesamt-Masterplan eingebettet sind.

Diese Aspekte sollen am Beispiel des deutschen Bildungssystems etwas verdeutlicht werden. Beabsichtigt man, das Leistungsniveau des deutschen Bildungssystems im Sekundarbereich nachhaltig zu verbessern, kann beispielsweise wie folgt vorgegangen werden:

- Erstellung und Entscheidung eines Grob-Masterplans, der alle notwendigen Schritte für diesen Verbesserungsprozess umfasst.
- Erstellung und Entscheidung von Teilprojekten, die unabhängig voneinander umgesetzt werden können, wie zum Beispiel:
 - Homogenisierung von Prüfungsanforderungen und Ausbildungsmaterialien auf dem jeweils höchsten Niveau
 - Verbesserung und Homogenisierung der Lehrerqualifikation
 - Neuausrichtung und Homogenisierung der Lehrpläne
 - Reduzierung der Kultusministerien und entsprechender Verwaltungen durch Schaffung von Ministerien für jeweils einige Länder. Ggf. Einschränkungen der Kulturhoheit der Länder in diesem Bereich
 - Verbesserung der Infrastrukturen

Damit hier qualifizierte, das heißt, gute, Entscheidungen zustande kommen, sind die vorher erstellten Istanalysen und Zielsetzungen eine zwingende Voraussetzung. Sind diese fundiert, verringert sich damit auch der entsprechende Entscheidungsaufwand. Da demokratisch zustande gekommene politische Entscheidungen letztendlich immer Kompromisse zwischen verschiedenen Interessen sind, ist zu erwarten, dass auch hier stets mehrere Durchgänge zwischen Analyseteam und den Entscheidern erforderlich sein werden. Das ist auch nicht zu beanstanden.

5.2.2.1.7 Aktion

Damit ist im nichtmilitärischen Sprachgebrauch die Umsetzung der Projekte bzw. der Masterpläne gemeint. Das ist ein Tätigkeitsbereich, der nicht mehr in der Hand der vorgeschlagenen „Denkfabrik“ liegt, sondern der von den zuständigen operativen Einheiten zu erledigen ist.

Die eigentlichen Umsetzungsprozesse müssen dann unter dem Dach der getroffenen Entscheidungen von den jeweils zuständigen Körperschaften wie politischen Gremien, Verwaltungen, Unternehmen und dergleichen mehr durchgeführt werden. Dabei kann, je nach Problemstellung, Lösungskompetenzen und Willenslage, auch externe Hilfe jeder Art in Anspruch genommen werden.

Angelehnt an drei in diesem Buche behandelte Problemfelder werden dazu in Tab. 25 drei Beispiele gegeben:

| Problemfeld | Öffentliche Verwaltung | Energiewende | Bildungssystem |
|-------------------------|--|---|--|
| Aufgabenstellung | Verbesserung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung in den kommenden 10 Jahren. | Gestaltung des weiteren Energiewendeprozesses so, dass volkswirtschaftliche Belastungen minimiert werden und alle eingegangenen internationalen Klimaverpflichtungen eingehalten werden können. | Umgestaltung des deutschen Bildungswesens so, dass im internationalen Vergleich gute Leistungen in allen seinen Bereichen erreicht werden können. |
| Istanalyse | Erhebung und Beschreibung relevanter Verwaltungsprozesse. Deren Vergleich mit entsprechenden Prozessen in anderen Ländern, an anderen Stellen der eigenen Verwaltung oder in der freien Wirtschaft und Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten. | Umfassende Erhebung der gegenwärtigen ziemlich "vermurksten" Istsituation mit allen Einflussgrößen und Notwendigkeiten, die für eine Verbesserung des Energiewendeprozesses erforderlich sind. | Erstellung einer umfassenden Istanalyse des Status quo, in die auch durch Struktur und gesellschaftlich, politische Vorgaben induzierte Ineffizienzen einfließen werden. |

| Problemfeld | Öffentliche Verwaltung | Energiewende | Bildungssystem |
|-------------------|---|--|---|
| Zielformulierung | Als Gesamtziel könnte zum Beispiel angesetzt werden, die Kosten der öffentlichen Verwaltung innerhalb von 10 Jahren um ca. 20% zu senken und deren volkswirtschaftliche Auswirkungen um einen deutlichen Prozentsatz zu reduzieren. Dem würde ein Satz von Teilzeilen folgen. | Erstellung eines umfassenden Zielkataloges, der die Erfordernisse an regenerative Energieerzeugung, Stromverteilung und -speicherung, die volkswirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Belastungen sowie Investitionserfordernisse optimal zueinander korreliert. | Frei von politischen und gesellschaftlichen Vorgaben: Formulierung eines langfristig orientierten Zielzustandes für das deutsche Bildungssystem, damit es zukünftig im internationalen Vergleich Spitzenleistungen zu erbringen vermag. |
| Umsetzungsplanung | Erstellung entsprechender mittel- bis langfristiger Master- und Unterprojektpläne. | | |
| Entscheidung | Einbringung der Umsetzungspläne in entsprechende politische und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse, die mitunter sehr lange dauern können. | | |
| Umsetzung | Initiierung entsprechender Umsetzungsprozesse, wie oben beschrieben | | |

Tab. 25: Darstellung der Clausewitz'schen Schrittfolge für Problemlösungsprozesse anhand von drei Beispielen

Ganz ähnliche Vorgänge sind auch bei den anderen in diesem Buche behandelten Problemfeldern zu erwarten.

5.2.2.2 Leitlinie 2: Von der Regelung zur Selbstregelung

Die hyperaktive deutsche Gesetzgebungsmaschine wurde bereits auf den Seiten 22ff. ausführlich behandelt. Sie hat in der noch jungen Geschichte der Bundesrepublik einen zunehmend lähmenden und kostentreibenden Zustand der Überregulierung geschaffen. Die mittlerweile erzielte Regulierungsdichte liegt praktisch wie Mehltau auf der gesamten deutschen Gesellschaft. Es ist dringend geboten, die hochintensiven Gesetzgebungsaktivitäten der deutschen Legislative deutlich zu reduzieren und auch den nicht mehr überschaubaren Gesetzes- und Verordnungsdschungel drastisch zu entrümpeln.

Dem steht aber der spezifisch deutsche Hang entgegen, jede noch so kleine gesellschaftliche Fehlentwicklung gesetzlich regeln zu wollen.

Hier ist ein grundlegender Paradigmenwechsel dringend vonnöten, der darauf hinausläuft, verstärkt auf Selbstregulierungsprozesse wie Wettbewerb und Anreizsys-

teme zu setzen. Einige konkrete Vorschläge dazu wurden bereits in den Handlungsempfehlungen zur öffentlichen Verwaltung auf den Seiten 73ff. gegeben.

5.2.2.3 Leitlinie 3: Unvoreingenommenes Benchmarking (Vergleichsstudien)

Es ist keineswegs erforderlich, für jede Problemstellung eigene und neue Lösungen zu finden. Viele unter den in diesem Buche erörterten Problemfeldern sind sehr oft an anderer Stelle besser gelöst worden als in Deutschland – sei es in anderen Staaten, in einzelnen Bundesländern, in der Industrie oder an weiteren Orten. Es wird dafür plädiert, derartige Lösungsansätze systematisch und unvoreingenommen auf ihre Übertragbarkeit in die betroffenen Problemfelder zu überprüfen. Nachfolgend werden einige Beispiele vorgestellt. Diese Aufzählung ist keineswegs vollständig.

5.2.2.3.1 Überregulierung

Auf den Seiten 49ff. ist bereits dargelegt worden, wie Deutschlands internationale Wettbewerbsstärke durch Überregulierung und Überbürokratisierung zunehmend Schaden nimmt. Es wurden Studien des Schweizer Forschungsinstitutes IMD und der Weltbank zitiert, die diesen Tatbestand mit Zahlen belegen und die vor allem aufzeigen, wie Deutschlands relative Wettbewerbsstärke sich hier stetig verschlechtert.

In allen diesen Studien werden Staaten benannt, die hier Spitzenwerte aufweisen. Es ist dringend angeraten, hier Deutschlands Istzustand systematisch mit dem der hier leistungsfähigsten Staaten zu vergleichen, um belastbare Erkenntnisse für eine gezielte Verbesserung der deutschen Situation zu gewinnen.

Zum Beispiel dürfte es kein großes Problem sein, Deutschlands 133. Position bei dem erforderlichen Aufwand für die Anmeldung eines Gewerbes, wie auf Seite 48 geschildert, auf ein deutlich besseres Niveau zu bringen. Die Anmeldeprozesse in den hier leistungsfähigsten Ländern Neuseeland, Kanada, Australien, Irland usw. könnten analysiert und auf ihre Übertragbarkeit auf Deutschland überprüft werden. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, dass so in einer sehr kurzen Zeit signifikante Verbesserungen in Deutschland erzielbar wären. Dabei ist es gar nicht einmal erforderlich, komplette Prozesse nach Deutschland zu übertragen. Es würde in vielen Fällen reichen, wichtige Elemente in unsere Vorschriftenlandschaft einzubringen.

5.2.2.3.2 Öffentliche Großprojekte und Bundeswehr

In der Diskussion über deutsche Großprojekte war zu sehen, dass wir bei dem staatlichen Management von Großprojekten ein deutliches Nord-Süd-Gefälle haben (siehe Interview mit Herrn Hascher auf den Seiten 111ff.). Bayern weist hier eindeutig bessere Ergebnisse auf als die anderen deutschen Bundesländer. Auch hier wäre es naheliegend, die bayerischen Erfolgsrezepte auf andere, weniger erfolgreiche Länder zu übertragen. Einzelheiten dazu werden in den Handlungsempfehlungen auf den Seiten 115ff. gegeben.

Gleichermaßen wäre natürlich ein Blick auf Großunternehmen lohnenswert, die in der Lage sind, Großprojekte erfolgreich zu managen. Eine Übernahme von deren Erfolgsrezepten durch die öffentliche Hand könnte deren Projektmanagementkompetenzen nachhaltig verbessern. Alternativ wäre es auch möglich, derartige Unternehmen gleich ganz in einem PPP-Modus mit einem Gesamt-Projektmanagement zu beauftragen, wie bereits auf Seite 116 beschrieben.

5.2.2.3.3 Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten

Wie auf den Seiten 120ff. näher beschrieben, sind die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten die mit Abstand kostenträchtigsten Sender der Welt. Zudem erfüllen sie nur sehr spärlich den ihnen auferlegten Bildungsauftrag. Hier lohnt sich zum Beispiel ein Vergleich mit der britischen Rundfunkgesellschaft BBC, die mit weniger Mitteln und unter einer deutlich besseren Erfüllung ihres Bildungsauftrags weltweit eine größere Zuhörer- und Zuschauerschaft erreicht als die deutschen Anstalten.

Weiter scheint ein systematischer Vergleich mit Prozessen und Strukturen der privaten deutschen Rundfunk- und Fernsehanstalten angebracht, um die Kostenprobleme der deutschen öffentlich-rechtlichen Anstalten unter Kontrolle zu bekommen.

5.2.2.3.4 Leistungsfähigkeit des Eisenbahnsystems

Die Schweiz verfügt eindeutig über das leistungsfähigste Eisenbahnsystem der Welt, wie bereits auf den Seiten 134ff. beschrieben wurde. Das gilt insbesondere für die technische Ausstattung, für das Schienennetz, das Pünktlichkeitsniveau und die Transportkapazität. Der Nachteil dieses so perfekten Systems ist ein Kostendeckungsgrad von nur 41 %. Darum wird es sehr unwahrscheinlich sein, dass das Schweizer System komplett nach Deutschland übertragen werden kann. Aber es ist sicher eines Versuchs wert, nicht so kostenträchtige Elemente des Schweizer Systems auf eine Übertragung nach Deutschland zu überprüfen, wie zum Beispiel die Organisation der Pünktlichkeit, der Wartung und der Technik.

Bei dem Bemühen, mehr Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu bringen, läge es nahe, das sehr erfolgreiche OTELLO-Konzept (wie auf Seite 129 beschrieben) auf andere Kfz-Zulieferstränge zu übertragen, beispielsweise aus den östliche EU-Ländern Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn und damit die entsprechenden Autobahnen spürbar zu entlasten.

5.2.2.3.5 Unabhängigkeit des Bahn-Schienennetzes

Die deutsche Stromverteilungs-, Straßen- und Wassernetze sind völlig unabhängig von der Nutzung organisiert. Es bestehen folgende Systeme

- **Stromnetz:** Mehrere Netzbetreiber, die vollkommen unabhängig von der Stromerzeugung operieren, erheben Nutzungsgebühren von allen Nutzern.

- **Straßen und Wassernetze:** Beide Systeme sind vollkommen in der Hand des Staates. Alle Nutzer zahlen Steuern und Nutzungsgebühren.

Hier ist unbedingt eine kompromisslose Unabhängigkeit des Bahn-Schienennetz erforderlich. Die Erfahrungen der anderen unabhängigen bundesdeutschen Netze könnten sicherlich wertvolle Hinweise dazu liefern

5.2.2.3.6 Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems

5.2.2.3.6.1 Krankenhausstruktur

Wie auf Seite 180 dargelegt, könnte eine Umstrukturierung des deutschen Krankenhaussystems nach dänischem Vorbild beachtlichen Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen generieren.

5.2.2.3.6.2 Kostenkontrolle

Wie auf Seite 183 bereits gefordert, sind Anreizsysteme erforderlich, die jeden Patienten veranlassen, in Rechnung gestellte Kosten kritisch zu hinterfragen. Private Krankenversicherungen („PKV“) verfügen hier über ein deutlich besseres Instrumentarium als die gesetzlichen Krankenkassen („GKV“). Es wird vorgeschlagen, zu überprüfen, inwieweit deren Ansätze auf das GKV-System übertragen werden können.

5.2.2.3.7 Rentenversorgungssysteme

In Tab. 18 auf Seite 211 wurde bereits gezeigt, dass insbesondere die RV-Systeme in den Niederlanden und in Schweden zukunftsorientiert, sozial gerecht, kosteneffizient und nachhaltig ausgestaltet sind. Es ist ganz offensichtlich, dass das deutsche RV-System einer tiefgreifenden Reform bedarf, um leistungsfähigen internationalen Standards zu genügen. Es wird deshalb vorgeschlagen, insbesondere das schwedische System auf seine Übertragbarkeit auf Deutschland zu überprüfen und im Falle eines positiven Ergebnisses das deutsche System in einem langfristigen Prozess entsprechend umzugestalten.

5.2.2.3.8 Schulsysteme

Hier sind Leistungsvergleiche bereits innerhalb der Bundesrepublik möglich. Es bietet sich geradezu an, in den Bundesländern mit schlechten Ergebnissen die Wege zu erkunden, die den besten Ländern Sachsen, Bayern und Thüringen, seit Neustem auch Schleswig-Holstein, deren gute Leistungen ermöglicht haben (siehe Abb. 64 auf Seite 226).

Es wäre sogar relativ kurzfristig möglich, die Leistungsstandards der besten Bundesländer auf alle deutschen Schulsysteme zu übertragen. Natürlich bietet es sich auch an, hier gute ausländische Schulsysteme heranzuziehen, wie zum Beispiel Finnland oder einige asiatische Länder.

5.2.2.3.9 Verbesserung der Werteorientierung

Eine nachhaltige Verbesserung der Werteorientierung ist in der deutschen Gesellschaft eigentlich nur über eine koordinierte Aktivierung vieler Kommunikationskanäle zu erreichen, wie zum Beispiel

- Familien,
- Schulen,
- Verbände und Vereine,
- Medien,
- Industrie und
- Politik.

Das heißt, hier müsste ein sehr dickes Brett gebohrt werden. Nachhaltige Verbesserungen können so nur langfristig erzielt werden. Es gibt in der jüngeren Vergangenheit aber einen durchaus erfolgreichen Änderungsprozess, der sehr viele Ähnlichkeiten mit den Zielsetzungen zur Verbesserung der Werteorientierung aufweist und der nach mehreren Jahren erste Erfolge ausweist:

Das ist die Antiraucher-Kampagne der vergangenen Jahre. Hier ist auf allen verfügbaren Kanälen – auch gegen sehr massive Widerstände der betroffenen Industrie – kommuniziert und ein nachhaltiger Bewusstseinswandel in der deutschen Gesellschaft erzielt worden. Die Zahl der aktiven Raucher ist in Deutschland zwischen 2002 und 2014 bereits um 46 % zurückgegangen⁵²⁵ und alles deutet darauf hin, dass sich dieser Trend in den kommenden Jahren fortsetzen wird.

Bestandteil dieser Kampagne waren auch gesetzliche Maßnahmen, die Raucher zum Beispiel dadurch eindeutig diskriminiert haben, dass in öffentlichen Räumen nicht mehr geraucht werden durfte. Neuere Spielfilme zeigen eigentlich keine Szenen mehr, in denen geraucht wird. Alle Medien bringen regelmäßig Artikel über die Gesundheitsgefahren des Rauchens. Massive Preiserhöhungen haben in den vergangenen Jahren das Rauchen für Normalbürger zu einer mitunter schmerzhaften Kostenbelastung gemacht und sog. Schockbilder auf allen Zigarettenspackungen verfehlen ganz offensichtlich ihre Wirkung auch nicht.

Ein weiteres, sehr beeindruckendes Beispiel einer erfolgreichen Beeinflussungskampagne ist die Art, wie die US-Regierung in den 1950er Jahren die Bindung der Bundesrepublik an den Westen mit einem breit angelegten Bündel von Maßnahmen sehr positiv beeinflusst hat: Zeitungs- und Filmbeiträge – auch für deutsche Wochenschaun – , Spielfilme, ein intensives Besuchsprogramm von Politikern beider Seiten, Amerikahäuser, Universitätsstipendien und dergleichen mehr wurden koordiniert und gut aufeinander abgestimmt eingesetzt. Vor dem Hintergrund des sehr starken deutschen wirtschaftlichen Aufschwungs jener Zeit haben sie eine intensive Wirkung auf die Befindlichkeiten der deutschen Bevölkerung ausgeübt. In der Rückschau kann man diese Aktion als einen vollen Erfolg bezeichnen. Die westdeutsche Gesellschaft

⁵²⁵ In Zahlen heißt das: Von 145 Mrd. Zigaretten/Jahr auf 79 Mrd. Zigaretten/Jahr. Quelle: Pötschke-Langer, Martina et al. „Tabakatlas Deutschland“, (2015), S. 95

hat sich in sehr kurzer Zeit eindeutig auf die westliche Wertegemeinschaft ausgerichtet.

Nur mit derartigen, strategisch geplanten und breit angelegten Maßnahmen auf allen oben genannten Kommunikationskanälen wäre es überhaupt möglich, die gegenwärtige Erosion unseres Wertekoordinatensystems zu stoppen und eine Trendwende einzuleiten.

5.2.2.3.10 Transparenz im öffentlichen Bereich

Auf den Seiten 299ff. ist bereits beschrieben worden, wie mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung das Ausmaß von Korruption und anderer illegaler Aktivitäten eindämmen kann. Diese Erkenntnis ist weitverbreitet und hat dazu geführt, dass eine ganze Reihe von Staaten mit freiheitlichen Grundordnungen und einer funktionierenden Gewaltenteilung entsprechende Vorkehrungen zum Beispiel in Form von „Informationsfreiheits-“ oder „Transparenzgesetzen“ getroffen hat.

5.2.2.3.10.1 Deutschland

Werfen wir zunächst einen Blick auf Deutschland, wo sowohl auf Bundesebene als auch bei 12 Bundesländern entsprechende Gesetze bestehen. Die gegenwärtige Situation wird in Abb. 85 gezeigt.

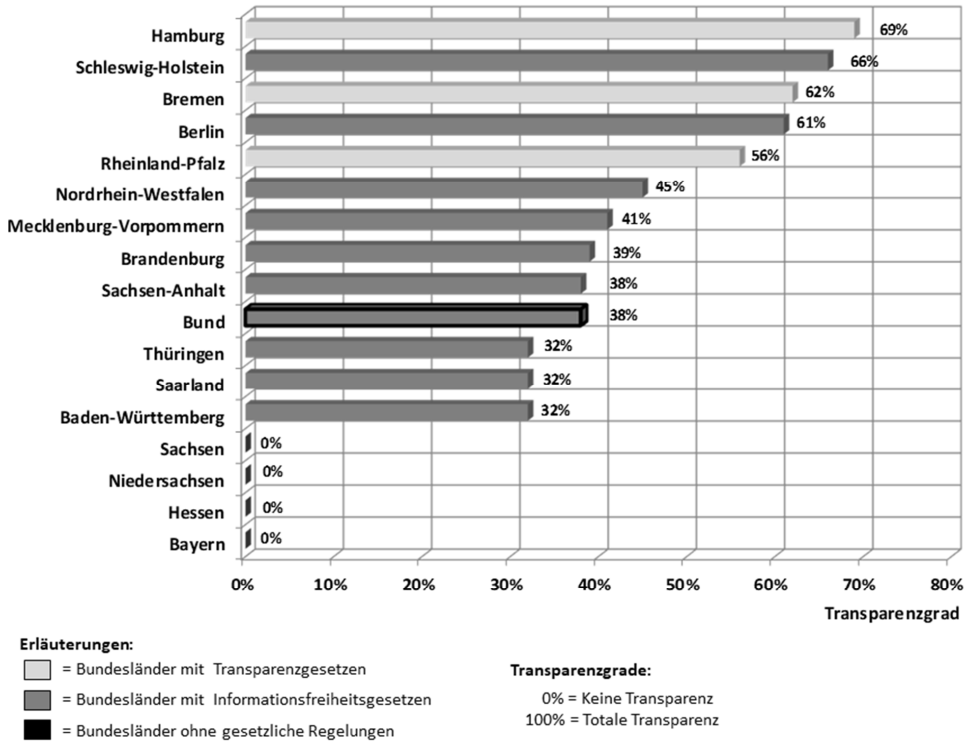


Abb. 85: Transparenzgrade in den deutschen Bundesländern⁵²⁶

Man sieht, dass es zwischen den einzelnen Bundesländern bereits beachtliche Unterschiede in den Transparenzgraden gibt. Die Regelungen für den Bund gelten nur für Bundesbehörden. Sie bieten mit einem Transparenzgrad von nur 38 % ein beachtliches Verbesserungspotenzial. Bemerkenswert ist, dass vier Bundesländer, darunter auch Sachsen und Bayern, an dieser Stelle überhaupt keine Regelungen haben.

Hier bietet es sich bereits an, dass der Bund und solche Länder mit schlechten Transparenzgraden ein „Benchmarking“ mit den hier besten Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein durchführen, um deren Transparenzgrade zu erzielen.

5.2.2.3.10.2 Skandinavien

Bannenberg/Schaupensteiner schreiben: „Während die Schwellenländer durchweg extrem anfällig für Korruption sind, fällt seit Jahren die gleichbleibend hohe Korruptionsresistenz der skandinavischen Länder auf. Als ein Beispiel teilt TI mit, dass ... in Finnland im Jahre 2000 weder Schwerpunktstaatsanwaltschaften noch auf Korruptionsbekämpfung spezialisierte Polizeieinheiten vorgefunden worden waren. Dafür aber die mit

⁵²⁶ Quelle: Helen Darbshire, et al. „Transparenzranking 2017“; <https://transparenzranking.de/static/files/ifg-ranking.pdf>

*Verfassungsrang ausgestattete Informationsfreiheit der finnischen Gesellschaft*⁵²⁷. Die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland stehen seit Jahren beim TI-Korruptionsranking stets auf den besten Positionen. Das liegt zum einen an dem dort immer noch vergleichsweise sehr intakten Wertekoordinatensystem, zum anderen aber auch an den dort außergewöhnlich hohen Transparenzgraden in der öffentlichen Verwaltung. Hier ragt insbesondere Schweden heraus. Helmut Wollmann schreibt hierzu:

„Die skandinavischen Länder sind von einer durchgängigen „culture of openness“ gezeichnet, die in einer im internationalen Vergleich sehr hohen Informationsdurchlässigkeit im politischen Prozess und im Verwaltungshandeln, aber auch in der Offenlegung sensibler Daten der Bürger (zum Beispiel Einkommenshöhe, Steuerzahlung) zum Ausdruck kommt.

Die Zugangsrechte zu öffentlichen Dokumenten (Öffentlichkeitsprinzip, „opennessprincipen“) wurden 1766 in Schweden im Gesetz über die Pressefreiheit („tryckfrihetsförordningen“) begründet, was weltweit erstmalig war und für lange Zeit beispiellos blieb. Das Pressefreiheitsgesetz hat Verfassungsrang, da es, neben dem Grundgesetz zur Regierungsform („regeringsformen“) als einer der vier Bestandteile der schwedischen Verfassung gilt, die anders als in den meisten anderen Verfassungen kein Einzeldokument bildet.

Vermöge des (verfassungskräftigen) „Öffentlichkeitsprinzips“ hat in Schweden jedermann ohne Angabe von Gründen Zugang zu jedem Verwaltungsvorgang und ist jedermann, einschließlich Verwaltungsangehörigen, berechtigt, auch unter dem Schutz der Anonymität, durch Akteneinsicht erlangte Informationen an die Presse zu geben. ferner sind Journalisten berechtigt, die Anonymität von Informanten zu wahren und können diese (als „whistle-blower“) rechtlich/gerichtlich nicht belangt werden.

*Der in den skandinavischen Ländern im internationalen Vergleich geringe Grad der Korruption in Politik, Verwaltung und Wirtschaft dürfte in erheblichem Maße in dem traditionellen „Öffentlichkeitsprinzip“ begründet liegen“*⁵²⁸.

Auch hier liegt es nahe, insbesondere die schwedischen Verhältnisse zum Vergleich heranzuziehen und zu überprüfen, inwieweit deren Transparenzphilosophie auf Deutschland übertragen werden kann. Ein besonderer Aspekt ist hierbei, dass Datenschutz hierbei keine besondere Rolle zu spielen scheint.

An dieser Stelle ist die von Bannenberg/Schaupensteiner zitierte Ansicht des Erlanger Professors für öffentliches Recht Bernhard Wegener interessant. *„Bernhard Wegener ... ist der deutschen Situation mit seiner angeblichen Tradition der Geheimhaltung in der staatlichen Verwaltungstätigkeit auf den Grund gegangen und fand Erstaunliches: Die Geheimhaltung existiert ohne normative Rechtsgrundlage alleine auf ‚traditioneller Übung‘ und widerspricht zudem zentralen demokratischen Anforderungen: Selbstbestimmung setzt Wissen voraus; Wissen auch und gerade über das Handeln der Verwaltung. Eine demokratische Verwaltung muss deshalb die Transparenz ihrer Tätigkeit zum Prinzip erheben“*⁵²⁹.

527 Quelle: Bannenberg/Schaupensteiner „Korruption in Deutschland“, 2007.

528 Quelle: Helmut Wollmann, „Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext. Zwischen Beharrung und Wandel“, 2014; http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/Wollmann.Schwedische_Verwaltung.pdf

529 Entnommen aus Bannemann/Schaupensteiner, (2007) Seite 35. Die Gesamtanalyse befindet sich in Bernhard Wegener, „Der geheime Staat, Arkantradition und Informationsfreiheit in Deutschland“, (2006) S. 401ff.

Das heißt, dass in Deutschland gar keine rechtlichen Grundlagen vorhanden sind, die Informationsfreiheit im öffentlichen Bereich derart einzuschränken.

5.2.2.3.11 Zusammenfassung

Alle hier vorgestellten Benchmarking-Möglichkeiten werden in Tab. 26 noch einmal zusammengefasst:

| Kap. Nr. | Kapitel | Problem | Vergleichsobjekte | | | |
|----------|----------------------------------|---|--|---------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| | | | Andere Staaten | Andere Bundesländer | Industrie | Sonstige |
| 1,4 | Öffentl. Großprojekte | Projektmanagement | Etablierte Baukonzerne (zum Beispiel in den USA) | | Etablierte Baukonzerne | |
| 1,5 | Bundeswehr | | | | Verarbeitende Industrie | |
| 1,7 | Öffentl.-rechtl. Rundfunk | Kosteneffizienz | BBC, Großbritannien | | | Private deutsche Sendeanstalten |
| | | Bildungsauftrag | | | | |
| 1,8 | Bundesunternehmen: Deutsche Bahn | Gesamtsystem | Schweiz | | | |
| | | Unabhängigkeit des Schienennetzes | | | | Strom- und Straßennetze Deutschland |
| 2,3 | Gesundheitssystem | Krankenhausstruktur | Dänemark | | | |
| | | GKV-Kostenkontrolle | | | | PKV-Anreizsysteme |
| 2,4 | Rentenversorgungssystem | Gesamtleistung | Schweden, Holland | | | |
| | | Demographische Entwicklung | Frankreich | | | |
| 2,5 | Bildungssystem | Leistungsfähigkeit der Landesschulsysteme | Finnland | Bayern, Sachsen | | |

| Kap. Nr. | Kapitel | Problem | Vergleichsobjekte | | | |
|----------|-------------------|---|-------------------|-----------------------------|-----------|--|
| | | | Andere Staaten | Andere Bundesländer | Industrie | Sonstige |
| 3,4 | Werteorientierung | Langzeitkampagnen | | | | Antiraucherkampagne. US-PR-Kampagne nach dem 2. Weltkrieg in Deutschland |
| 3,5 | Korruption | Transparenzerhöhung im öffentl. Bereich | Schweden | Hamburg, Schleswig-Holstein | | |

Tab. 26: Zusammenstellung der in diesem Kapitel beschriebenen Benchmarking-Möglichkeiten

5.2.2.4 Leitlinie 4: Effektives Handeln

Effektiv zu handeln heißt, das Richtige zu tun. Das ist zugegebenermaßen nicht immer leicht, da man in vielen Fällen die Richtigkeit des Handelns erst an erzielten Ergebnissen feststellen kann. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Möglichkeiten, die Effektivität von Handlungen durch sorgfältige Planungen und Analysen positiv zu beeinflussen. In anderen Worten: Das Ausmaß von Fehlentscheidungen deutlich zu begrenzen.

In Hinblick auf das tatsächliche deutsche staatliche Handeln sind hier drei Aspekte von Bedeutung, nämlich

- Prioritätenorientierung,
- Zielorientierung und
- eine konsequente Ergebnisorientierung.

Diese Aspekte werden nachfolgend etwas eingehender beleuchtet.

5.2.2.4.1 Setzung der richtigen Prioritäten

Die hochaktive deutsche Gesetzgebungsmaschinerie und die daraus resultierende Überregulierung müssen zwangsläufig den Überblick über richtige Prioritäten beim staatlichen Handeln eintrüben. Falsche Prioritäten sind ganz klar ein Zeichen mangelnden Überblicks. Die Auswirkungen sind teilweise dramatisch. Sie sollen nachfolgend an einigen ausgesuchten Beispielen umrissen werden.

Zunächst werden wir dieses Problem an dem Konflikt zwischen Sozialkosten und staatlicher Investitionsquote etwas ausführlicher behandeln, um danach noch einige weitere Beispiele etwas kürzer abzuhandeln.

5.2.2.4.1.1 Sozialkosten und Investitionsquote

Seit 2000 liegt die Summe der deutschen Sozialtransfers bei ca. 25 % des BIPs. Auch verursacht durch die Flüchtlingskrise und trotz niedriger Arbeitslosigkeit sind sie von 2015–2016 um 33 Mrd. € (= 7,6 %) auf 918 Mrd. € (= 29,3 % des BIPs) gestiegen. Darin sind alleine ca. 200 Mrd. € für die Familienförderung enthalten, ohne dass die deutsche demographische Situation damit nachhaltig verbessert worden wäre. Mit diesem Kostenblock liegt Deutschland sogar nur im europäischen Mittelfeld. Länder wie Frankreich, Italien, Österreich, Schweden und Spanien tragen hier noch höhere Sozialkostenanteile am BIP.

Gleichwohl ist die absolute Höhe dieser Sozialkosten atemberaubend. In Kürze werden wohl 1.000 Mrd. €/Jahr erreicht werden und man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt auch weiterhin steigen wird, da mit jeder politischen Wahl auch irgendwelche weiteren sozialen Wohltaten geschaffen werden müssen. Dieser Tatbestand scheint eine Art Naturgesetz unseres Politikbetriebes zu sein.

Ganz im Gegensatz dazu steht die deutsche staatliche Investitionsquote, die seit Jahren negativ ist, wie in Abb. 86 gezeigt

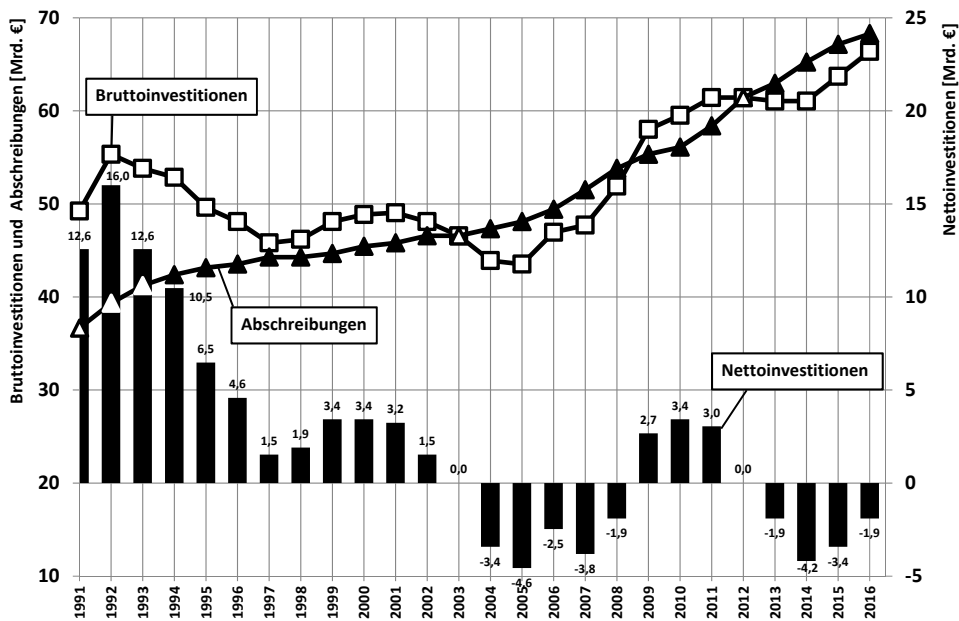


Abb. 86: Deutsche Investitionsquoten 1991–2016⁵³⁰

Erläuterung: Nettoinvestition = Bruttoinvestition abzgl. Abschreibungen

⁵³⁰ Quelle: Welt-Online vom 2.9.2017; <https://www.welt.de/wirtschaft/article168220608/Deutschland-die-Investitionsruine.html>

Hier ist zu sehen, dass in den Jahren nach der Wiedervereinigung die deutsche Nettoinvestitionsquote, das heißt, die Bruttoinvestitionsquote abzüglich der Abschreibungen, noch deutlich positiv war. Allerdings ist dieser hohe Investitionsüberschuss größtenteils in die sehr marode Infrastruktur der ehemaligen DDR geflossen. Sie kann so keinesfalls dem normalen staatlichen Investitionsbedarf zugerechnet werden. Nach Auslauf der durch die Wiedervereinigung bedingten Investitionsprogramme erlebt Deutschland seit 2001 einen stetigen Zustand der Unterinvestition. Eine Ausnahme bilden lediglich Jahre 2009–2011, in denen Sonderprogramme infolge der Finanzkrise 2008 die Nettoinvestitionen noch einmal in den positiven Bereich gehoben haben.

Diese permanenten staatlichen Unterinvestitionen haben dramatische Auswirkungen auf den Zustand der deutschen Infrastruktur. Kaputte Straßen, ein anfälliges Schienennetz, verrottete Schulgebäude, ein Zustand der Internet-Breitbandversorgung auf dem Niveau eines Entwicklungslandes, ein maroder Zustand der Bundeswehr, wie er auf den Seiten 91ff. eingehend beschrieben worden ist, und dergleichen mehr. Diese Liste lässt sich sehr weit fortsetzen. Sarkastisch titelte *Die Welt* kürzlich hierzu „Deutschland fährt auf Verschleiß“ oder, um es noch drastischer auszudrücken: Deutschland verfrühstückt seine Zukunft.

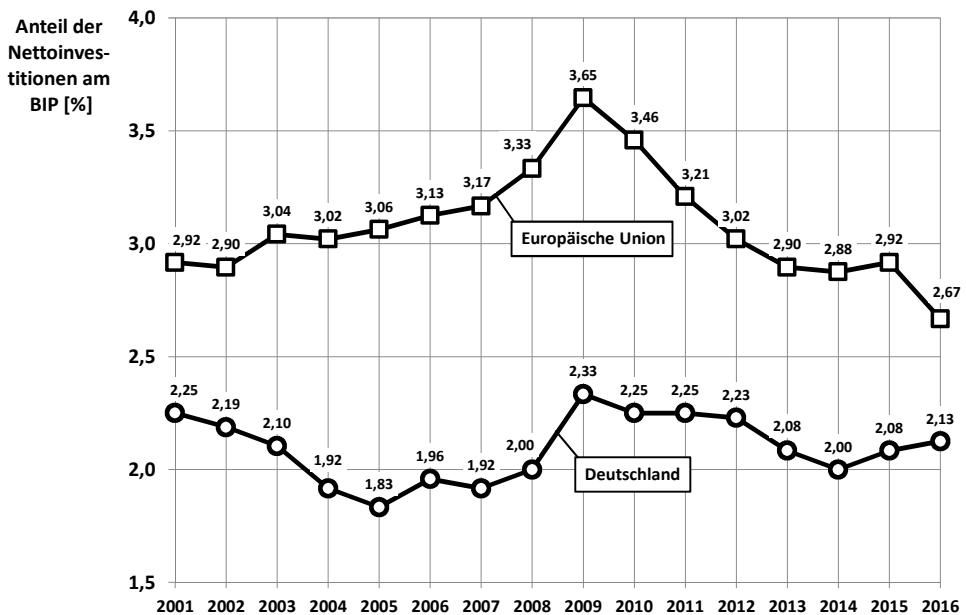


Abb. 87: Deutsche staatliche Bruttoanlageinvestitionen 2001–2016 im Vergleich zum europäischen Durchschnitt⁵³¹.

531 Quelle: Ebenda

Dieser Tatbestand wird auch von Abb. 87 bestätigt. Hier ist zu sehen, dass die deutschen jährlichen Bruttoanlageinvestitionen, gemessen in Anteilen am BIP, im gesamten betrachteten Zeitraum auch deutlich unter dem Durchschnitt aller EU-Staaten liegen.

Nun könnte man einwenden, dass die staatlichen Investitionen ja nur 10 % der Gesamtinvestitionen eines Jahres ausmachen. In Deutschland werden tatsächlich 90 % des gesamten Investitionsvolumens von der Privatwirtschaft aufgebracht. Aber auch dort liegt Deutschland permanent ca. 7,5 % unter den entsprechenden Werten der wichtigsten EU-Länder.

Insgesamt summieren sich die staatlichen Bruttoinvestitionen 2016 auf 66 Mrd. €. Das entspricht in etwa 2 % des BIPs. Auf der anderen Seite entspricht das nur 7,2 % der deutschen Sozialtransfers. Das ist ein für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands sehr bedenklicher Tatbestand. Es wäre dringend geboten, Umschichtungen vom Sozialbudget in das staatliche Investitionsbudget vorzunehmen. Eigentlich sollte das ohne große Probleme möglich sein. Es sieht aber nicht so aus, dass das bei der gegenwärtigen politischen Gemengelage möglich ist.

5.2.2.4.1.2 Mehr Personen- und Güterverkehr auf die Schiene

Wie auf den Seiten 127ff. gezeigt, ist es seit langem ein verkehrspolitisches Ziel, den öffentlichen Nahverkehr insbesondere auf der Schiene zu stärken und den Schienenanteil am Güterverkehr mehr als zu verdoppeln. Der gesamte deutsche Straßenverkehr nähert sich in vielen Bereichen dem Zustand eines Verkehrsinfarktes, der auch mit herkömmlichen Mitteln nicht mehr zu lösen ist. Die steigenden Wohnungsmieten in den Kernbereichen unserer Großstädte lassen ganze Bevölkerungsgruppen in die Vorstädte ziehen und die Anzahl der Berufspendler dramatisch ansteigen. Die seit Jahren anhaltende Spezialisierungsprozesse, vor allem im produzierenden Gewerbe, haben – verbunden mit der „Just in time“-Logistik – in den vergangenen Jahren den deutschen Gesamtgüterverkehr explosionsartig ansteigen lassen.

Die Verlagerung dieser Verkehrsströme auf die Schiene sollte eigentlich in der deutschen Verkehrspolitik die allerhöchste Priorität erfahren. Bereits in den 1990er Jahren ist das Ziel formuliert worden, den Anteil des Schienengüterverkehrs am Gesamtaufkommen auf bis auf 40 % zu steigern. Dieses Ziel ist völlig verfehlt worden. Es ist auch nicht zu sehen, dass nach der Formulierung des 40-%-Zieles verstärkte Anstrengungen zu dessen Erreichung unternommen worden wären. Seit Jahren verharrt der Schienenanteil auf ca. 19 % bis 20 %, wie in Abb. 37 auf Seite 128 gezeigt. Eine Änderung ist gegenwärtig überhaupt nicht in Sicht. Gleichermäßen verbleibt der Nahverkehr für Berufspendler in vielen deutschen Ballungsgebieten seit Jahren auf einem äußerst unzureichenden Niveau. In beiden Fällen hat die Politik ein Prioritätsproblem. Zur Erreichung der einmal formulierten Ziele müsste deutlich mehr in den Schienenverkehr investiert werden, sicher auch zulasten der gegenwärtig signifikant höheren Investitionssummen für den Straßenverkehr.

In diesem Zusammenhang sollte auch überlegt werden, ob es richtig ist, erhebliche Mittel in Prestigeprojekte wie zum Beispiel das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 oder

die extrem teure und wirtschaftlich kaum zu rechtfertigende ICE-Strecke München–Berlin durch Thüringen zu stecken. Die dort investierten Mittel hätten wirtschaftlich wesentlich wirksamer in Verbesserungen beim Schienengüterverkehr und beim öffentlichen Nahverkehr eingesetzt werden können.

Damit soll nicht gesagt werden, dass derartige Prestigeprojekte gar nicht mehr in Angriff genommen werden dürfen. Sie gehören einfach zu einem Industriestaat wie Deutschland. Es wäre aber sicher sinnvoller gewesen, zum Beispiel die zeitliche Reihenfolge und die Abrufe der Mittel bedarfsgerechter zu gestalten.

5.2.2.4.1.3 Pkw-Maut

Die 2017 von der Bundesregierung beschlossene Pkw-Maut ist zunächst einmal wieder ein Beleg für den Hang der öffentlichen Hand zu hochkomplexen Lösungen. Im Gegensatz zu den meisten Nachbarländern ist sie durch teilweise absurde politische Vorgaben so aufwändig geraten, dass zu ihrer Verwaltung ein neues Bürokratiemonster geschaffen werden muss. Es gibt in der gesamten Welt kein Mautsystem mit einer vergleichbaren Komplexität. Die Bundesregierung hat zwar gezeigt, dass aus dem Betrieb ein Nettoertrag von ca. 500 Millionen € pro Jahr erwartet werden kann. Der ADAC⁵³² belegt in einer Gegenrechnung jedoch, dass die Verwaltung dieses Mautsystems wahrscheinlich teurer sein wird als die gesamten zu erwartenden Einnahmen⁵³³, vulgo: dass dieses System Verluste produzieren wird. Derart widersprechende Aussagen sind durchaus zu verstehen, da für solche Prognosen eine Reihe von Annahmen getroffen werden müssen, die erst nach Inbetriebnahme des Systems verifiziert werden können. Es ist nach wie vor nicht sicher, ob dieses Pkw-Mautsystem tatsächlich in Betrieb genommen werden kann, da einige europäische Nachbarstaaten dagegen geklagt haben.

Auch hier sind falsche Prioritäten gesetzt worden. Wahlkampfgeprägte Aussagen, vor allem in Bayern, haben letztendlich einen politischen Druck erzeugt, der zur Schaffung dieses Systems gezwungen hat. Dessen zu erwartende Einnahmen rechtfertigen aber in keiner Weise die Installation eines derart aufwändigen Systems. Diese Erträge hätten ohne Weiteres zum Beispiel über eine Ausweitung der Lkw-Maut, zum Beispiel auf weitere Bundesstraßen, auf weitere Lkw-Typen oder über eine leichte Gebührenerhöhung erhoben werden können.

5.2.2.4.1.4 Zustand der Bundeswehr

Auf Seite 92 wurde bereits berichtet, dass die deutsche Bundeswehr derzeit die ineffektivste Armee der gesamten NATO sei. Ihre Einsatzfähigkeit nimmt weiterhin dra-

⁵³² Quelle: Ratenberger, Rolf, 2017

⁵³³ Quelle: *Spiegel-Online* vom 1.12.2016; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/pkw-maut-alexander-dobrindt-sichert-ertrag-von-500-millionen-euro-a-1123962.html>

matisch ab. Die Zeitung *Die Welt* bezeichnete sie kürzlich sehr treffend als „Potemkinsche Armee“⁵³⁴. Diese Einschätzung ist sicher sehr zutreffend.

Es wäre dringend geboten, in einem Sofortprogramm Maßnahmen zu treffen, die die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr wenigstens wieder auf ein Normalniveau brächten. Davon ist jedoch zur Zeit nichts zu sehen. Stattdessen leistet man sich einen Verwaltungsapparat, der die anderen größtenteils ineffektiven Verwaltungen der öffentlichen Hand noch einmal um Längen übertrifft. Zudem leistet man sich exorbitant teure Beschaffungsprogramme, die im praktischen Armeebetrieb größtenteils nicht einsatzfähig sind und man leistet sich einen durchschnittlichen Ausrüstungsstand bei der Truppe von nur ca. 60 % (siehe Seite 101).

Wie schon auf Seite 105 angedacht, macht eine Bundeswehr in diesem Zustand überhaupt keinen Sinn. Hier können nur radikale Maßnahmen helfen, wie zum Beispiel eine Reduzierung der Bundeswehr auf eine kleine, aber hocheffiziente Armee, die dann zu einem späteren Zeitpunkt wieder vergrößert werden könnte. Diese Reduzierung müsste dann auch mit einem radikalen Bürokratieabbau verbunden werden und vielleicht auch mit einem Paradigmenwechsel im Beschaffungswesen. Die radikalste Lösung, die Bundeswehr ganz abzuschaffen, ist – aus politischen und wirtschaftlichen Gründen – nicht denkbar, und das ist auch richtig so, wie bereits auf Seite 105 angedeutet.

Auch hier werden eindeutig die falschen Prioritäten verfolgt und es bedarf dringend einer starken politischen Hand, um hier zu einem grundlegenden politischen Richtungswechsel zu kommen.

5.2.2.4.1.5 Föderales Bildungssystem

In Abb. 64 auf 226 ist bereits gezeigt worden, zu welchen Leistungs- und Kostenproblemen unser föderales Bildsystem geführt hat. Es erscheint unter den gegebenen Umständen nahezu unmöglich, das deutsche Bildungssystem im OECD-Umfeld in eine Spitzenposition zu führen. Dazu kommt, dass 78 % der deutschen Bevölkerung sich ein bundesweit einheitliches Bildungssystem wünschen. Stattdessen ist in den vergangenen Jahren der föderale Charakter dieses Bildungssystems mit dem Effekt einer zunehmenden Zersplitterung noch verstärkt worden. Auch hier haben wir ein Prioritätenproblem. Statt eine Spitzenleistungsfähigkeit anzustreben, wird die gesamte deutsche Bildungspolitik dem Primat eines größtmöglichen Föderalismus unterstellt.

5.2.2.4.1.6 Schlussbemerkung

Diese willkürlich ausgewählten Beispiele lassen sich aus den in diesem Buch behandelten Problemfeldern noch wesentlich erweitern. Sie reichen aber aus, um zu zeigen, dass wir in Politik und Verwaltung ein gravierendes Prioritätenproblem haben. Nur

⁵³⁴ Quelle: *Welt-Online* vom 31.1.2018; <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article173013598/Nato-Die-Bundeswehr-wird-eine-potemkinsche-Armee-bleiben.html>

allzu viele politische und wirtschaftliche Entscheidungen unterliegen dem Primat der Politik und normativen Vorgaben mit gewaltigen Auswirkungen auf Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns. Es wird dafür plädiert, vor allem bei strategischen Problemen und administrativen Entscheidungen intensiver als bislang üblich eine saubere Abwägung der richtigen Prioritäten in die Planungen einzubeziehen.

5.2.2.4.2 Eine konsequente Zielorientierung

Politische Prozesse werden in der Regel mit Zielsetzungen in Gang gesetzt. So gesehen sind Zielsetzungen ein unverzichtbares Element einer jeden politischen Arbeit.

Damit sie zur Wirkung kommen, müssen sie eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen, von denen nachfolgend einige wichtige benannt werden:

- Sie müssen umsetzbar sein. Mit anderen Worten: Es macht keinen Sinn, sogenannte „Mondziele“ zu setzen, die nur Geld vernichten können.
- Sie müssen eindeutig und vollständig sein. Ansonsten werden die nachfolgenden Umsetzungsaktivitäten ineffektiv.
- Sie müssen lösungsneutral sein, das heißt eine Zielformulierung sollte frei von Lösungsgedanken sein.
- Sie sollten den richtigen Prioritäten folgen.
- Sie sollten, nachdem sie einmal gesetzt worden sind, konsequent umgesetzt werden.

Betrachtet man die gegenwärtige deutsche politische Landschaft, muss man feststellen, dass permanent und ungestraft gegen diese Maximen verstoßen wird. Beispielhaft seien genannt:

5.2.2.4.2.1 Energiewende

Mit den Verhandlungen 2018 zur sogenannten GroKo („Großen Koalition“) wurde offenbar, dass das für 2020 gesetzte Ziel verfehlt wird, die deutschen Treibhausgas-Emissionen bis 2020 um 40 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. Wie auf den Seiten 141ff. gezeigt, wurden bislang im gesamten Energiewendeprozess keine verstärkten Anstrengungen unternommen, dieses Ziel zu erreichen. Es sind gegenwärtig auch keine Anstrengungen zu sehen, die es erlauben würden, dieses Ziel doch noch im geplanten Zeitrahmen zu erreichen.

5.2.2.4.2.2 Erhöhung des Güterverkehrsanteils auf der Schiene auf 40 % des Gesamtvolumens

Dieses Ziel wurde bereits in den 1990er Jahren formuliert. Wie auf Seite 128 erörtert, wurden zu keinem Zeitpunkt verstärkte Maßnahmen ergriffen, dieses Ziel zu erreichen.

5.2.2.4.2.3 Kosten und Termine bei staatlichen Großprojekten

Wie in Abb. 24 auf Seite 78 gezeigt, werden Termine und Kosten aller vom Staat betriebenen Großprojekte ausnahmslos dramatisch überschritten. Die entsprechenden Plandaten sind Zielsetzungen, die die Basis der entsprechenden Umsetzungsentscheidungen sind. Es sind keinerlei Bemühungen zu sehen, an dieser Stelle zu einem Paradigmenwechsel zu kommen, der in etwa den Projektablaufen in der Privatindustrie entspricht.

5.2.2.4.2.4 Überregulierung und Bürokratie

Seit Jahrzehnten werden Ziele zur Entbürokratisierung und Reduzierung der Regulierungsdichte formuliert, leider jedoch ohne irgendeinen Effekt. Der auf Seite 24 beschriebene nationale Normenkontrollrat, der seit 2006 tätig ist, hat bislang keinerlei nennenswerte Verbesserungen gebracht

5.2.2.4.2.5 Sekundares deutsche Bildungssystem

Seit Jahrzehnten bietet insbesondere das deutsche Schulsystem, von einigen Ausnahmen abgesehen, nur mittelmäßige bis schlechte Leistungen, wie in Abb. 63 auf Seite 224 zu sehen ist. Stetig werden aber weitreichende Verbesserungsziele formuliert, ohne bislang zu wirklichen Durchbrüchen gekommen zu sein. Es ist eigentlich bekannt, was getan werden sollte, um das deutsche Bildungssystem nachhaltig zu verbessern. Der große Durchbruch zu international vergleichbaren Spitzenleistungen ist bislang ausgeblieben. Allerdings muss hier erwähnt werden, dass es unter den einzelnen Bundesländern hier deutliche Unterschiede gibt, wie in Abb. 64 auf Seite 226 zu sehen ist.

5.2.2.4.2.6 Digitalisierung

Bereits 2013 ist von der seinerzeit ins Amt gekommenen großen Koalition aus CDU/CSU und SPD das Ziel formuliert worden, Deutschland flächendeckend mit einer leistungsfähigen digitalen Infrastruktur auszurüsten. In der gesamten Legislaturperiode bis 2017 ist jedoch praktisch kaum etwas zur Umsetzung dieses Zieles unternommen worden. In der Rückschau hat man den Eindruck, dass der seinerzeit auch für die Digitalisierung zuständige Verkehrsminister Alexander Dobrindt sich in dieser Legislaturperiode ausschließlich mit der Einführung der auf Seite 89 beschriebenen Pkw-Maut beschäftigt hat. Er ist damit kompromisslos den Vorgaben seines Parteichefs Horst Seehofer gefolgt. Deutschland liegt mit einer durchschnittlichen Übertragungsgeschwindigkeit von 15,3 Mbit/s um 46 % hinter der besten Nation Südkorea und damit auf einem beschämenden 25. Platz, wie in Abb. 88 zu sehen ist. In den vergangenen Jahren hat sich an dieser Position kaum etwas geändert.

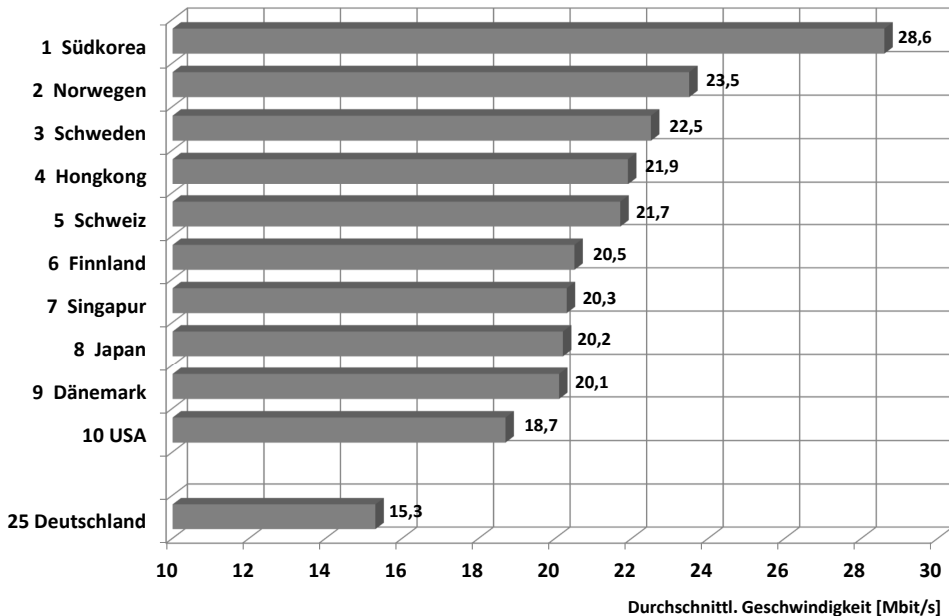


Abb. 88: Durchschnittliche Internet-Übertragungsgeschwindigkeiten wichtiger Industrienationen⁵³⁵.

(Zahlen vor den Ländernamen zeigen die jeweilige Position. **Lesebeispiel:** Deutschland liegt auf dem 25. Platz).

5.2.2.4.2.7 Weitere Beispiele

Diese Aufzählung lässt sich sehr lang fortsetzen. Praktisch alle in diesem Buch behandelten Problemfelder beinhalten nicht erreichte Zielsetzungen. Beispielfhaft erwähnt seien

- die Reduzierung des sozialen Gefälles,
- die Leistungsfähigkeit des deutschen Rentenversorgungssystems,
- die Stärkung Europas oder
- die Flüchtlingsproblematik.

5.2.2.4.3 Eine konsequente Ergebnisorientierung

Ein Erfolg manifestiert sich im Grad einer Zielerreichung. Das heißt, ist einmal ein Ziel als richtig erkannt und ein entsprechender Umsetzungsprozess in Gang gesetzt worden, kann man nach dessen Abschluss irgendwann dessen Ergebnis feststellen. Nur wenn dieses Ergebnis sich mit der Zielsetzung deckt oder sie sogar übertrifft, kann man von einem Erfolg sprechen. Ansonsten sprechen wir von einem Misserfolg.

⁵³⁵ Quelle. Statista vom 19.9.2017

Es geht bei der Ergebnisorientierung also darum, konsequent darum zu kämpfen, dass einmal gesetzte Ziele auch erreicht werden. An den oben genannten Beispielen ist zu sehen, dass genau das im gesamten deutschen staatlichen Handeln eine Mangelware ist. Auch dieser Tatbestand ist für die schlechte Effektivität des deutschen Staates verantwortlich.

Epilog

Auch in einer längeren friedvollen und wirtschaftlich erfolgreichen Phase unterliegen Gesellschaften einem stetigen Wandel, leider aber nicht immer nur zu deren Vorteil. Probleme und Prozesse werden zunehmend fragmentierter und komplexer, Fronten verhärten sich, Kompromisse werden schwieriger und es wird ein Punkt erreicht, an dem sich gesamtgesellschaftliche Effektivität und Effizienz zurückentwickeln. Wohlstand und gesellschaftlicher Zusammenhalt werden gefährdet.

Dieser Befund trifft sicher auf das heutige Deutschland zu. Es hat nach dem Zweiten Weltkrieg eine in jeder Hinsicht beeindruckende Erfolgsgeschichte hingelegt und bringt deren Fortsetzung durch eine zunehmende Kleinteiligkeit seiner Problemlösungsprozesse, schwindende Konsensfähigkeit, einen beängstigenden Mangel an strategischer Sicht und Visionen in Gefahr. Betrachtet man die sich abzeichnenden Fehlentwicklungen in ihrer Summe, wie es in diesem Buch versucht wurde, erkennt man, dass sich hier etwas Bedrohliches zusammenbraut. Deutschland bedarf in einigen gesellschaftlichen Bereichen zweifelsohne tiefgreifender und umfassender Reformen.

An dieser Stelle ähnelt Deutschlands gegenwärtige Situation etwas der des preußischen Staates 1807, dem Zeitpunkt von dessen Niederlage gegen Napoleon. Hier haben einige charismatische und durchsetzungsstarke Persönlichkeiten wie vom Stein, von Hardenberg, von Humboldt, von Scharnhorst oder von Gneisenau eine Reihe von intensiven Reformprozessen in Gang gesetzt und Preußen damit im 19. Jahrhundert zu einem hochleistungsfähigen, zukunftsfähigen und für viele andere Nationen vorbildlichen Staat gemacht. Derartige Persönlichkeiten sind derzeit in Deutschland nicht zu sehen.

Nun sollte man eigentlich davon ausgehen, dass in pluralistisch verfassten Gesellschaften Fehlentwicklungen irgendwann einmal Gegenbewegungen erfahren, wenn der Leidensdruck ausreichend kritisch wird. Im heutigen Deutschland scheint das noch nicht der Fall zu sein. Es hat sogar den Anschein, dass sie nicht einmal richtig wahrgenommen werden. Andererseits haben die damit verbundenen Probleme mittlerweile schon heute eine solche Intensität erreicht, dass sie Wohlstand, Zukunftsfähigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland und auch in Europa zu gefährden drohen. Ganz eindeutig erfährt Deutschland dadurch auch gegenwärtig schon beachtliche Wohlstandseinbußen.

Als Essenz aus den in diesem Buche behandelten Problemfeldern, lässt sich feststellen:

1. Deutschland verfügt über eine im internationalen Vergleich hochleistungsfähige Industrie, die der wichtigste Garant für dessen Wohlstandsniveau ist.

2. In einem erschreckenden Ausmaß scheint dem deutschen Staat der Kompass für effektives und vernünftiges Handeln abhandengekommen zu sein. Politisch-taktisches Geplänkel und formale Aspekte verwässern zunehmend sachliche Notwendigkeiten. Der Eindruck verdichtet sich, dass der deutsche Staat nicht mehr richtig funktioniert. Würden die dort üblichen Standards auch in der Privatwirtschaft gelten, befände sich Deutschland sehr wahrscheinlich in seiner gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit auf einem der hinteren Ränge in Europa. Dazu wurden in diesem Buch eine Reihe von Beispielen gezeigt, die nachfolgend noch einmal aufgezählt werden:
 - Deutschlands politische Entscheidungsprozesse
 - Deutschlands Position in der Europapolitik
 - die gesamte staatliche Verwaltung
 - das Management staatlich organisierter Großprojekte
 - der Zustand der Bundeswehr
 - die Effektivität öffentlich-rechtlicher Einrichtungen
 - das staatliche Wirken bei Bundesunternehmen und Länderbanken
 - der Zustand der Energiewende
 - der Zustand des Gesundheitssystems
 - die Leistungsfähigkeit des Rentenversicherungssystems
 - die Leistungsfähigkeit des deutschen Bildungssystems
3. Über 50 % des deutschen Bruttoinlandsproduktes werden vom Staat mit dessen ganzer Ineffektivität ausgegeben, wie in Abb. 17 auf Seite 54 anhand des „Steuerzahlergedenktales“ gezeigt wird.

Nicht behandelt wurden hier zum Beispiel die deutsche Flüchtlings- und Einwanderungspolitik, die finanzielle Gestaltung des deutschen Wiedervereinigungsprozesses in den 1990er Jahren oder die finanzielle Handhabung der deutschen Außenpolitik.

Die oben genannten Problemfelder werden noch garniert von gesamtgesellschaftlichen Fehlentwicklungen wie

- einem sich verstärkenden sozialen Gefälle, das Gefahr läuft, zunehmend als ungerecht empfunden zu werden und eine gesellschaftliche Sprengkraft zu entwickeln,
- einer zunehmend kontraproduktiven Kommunikationskultur, bei der die Wahrheit nur allzu oft auf der Strecke bleibt,
- einem erodierenden gesellschaftlichen Wertekoordinatensystem und
- einem nicht mehr vernachlässigbaren Korruptionsniveau.

Auch diese vier Problemfelder sind nicht vollständig. Sie belasten die gesamte Gesellschaft und wirken praktisch wie Brandbeschleuniger auf die weiter oben benannten staatlich-gesellschaftlichen Problemfelder.

Nun kann man nicht davon ausgehen, dass alle diese Probleme vollständig beseitigt werden können. Es gilt: „Wo gehobelt wird, da fallen auch Späne“, und es gibt nirgendwo auf der Welt eine perfekte Gesellschaft. Aber die Ausprägung der hier behandelten Probleme kann durchaus gesteuert werden. Vergleicht man den heutigen Innenzustand Deutschlands mit vergleichbaren Staaten, gibt es im Interesse der deutschen Bürger einen dringenden Handlungsbedarf – insbesondere, weil die Tendenzen aller hier behandelten Problemfelder das Potenzial in sich bergen, sich ohne engagier-

te Gegenmaßnahmen weiter stetig zu verschlimmern und Deutschlands wirtschaftliche und gesellschaftliche Leistungsfähigkeit in Zukunft nachhaltig zu schwächen.

Es bedarf langfristig angelegter, mitunter visionärer Reformanstrengungen, um Deutschlands Gesellschaft effektiver und zukunftsfähig zu machen. Dazu gibt es in vielen Staaten dieser Welt beeindruckende Beispiele, die teilweise in diesem Buche auch beschrieben worden sind.

Danksagung

Ein so breiter Themenkomplex, wie er in diesem Buche angesprochen worden ist, kann nicht ohne einen intensiven und inspirierenden Gedankenaustausch mit Freunden, Mitstreitern und Experten behandelt werden. So war es auch hier.

Für eine unendliche Fülle von Anregungen und kritischen Diskussionen habe ich zu danken: Bernd Bialojan, Prof. Dr. Peter Brenner, Prof. Dr. Steffen Jäckle, Ruedi Kurth, Dr. Jürg Lindecker, Edgar Saeger, Dr. Jürgen Schlepppegrell, Rainer Seiler, Dr. Wolfgang Siegfried und Hans Jürgen Zurbrüggen.

Alle haben sich der Mühe unterzogen, dieses Buchprojekt in seinen diversen Entwurfsphasen unter ihre Fittiche zu nehmen und hier sehr viel Detailwissen aus ihren breiten Erfahrungen in sehr verschiedenen Fachgebieten einfließen zu lassen.

Zu danken habe ich auch dem Tectum Verlag für die Veröffentlichung dieses Buches und dessen Mitarbeitern für eine makellos effektive Zusammenarbeit. Hier insbesondere Frau Christina Schmidt und Vivienne Jahnke für eine stets maximale Hilfsbereitschaft. Herrn Dr. Swen Wagner für ein äußerst präzises und inspirierendes Lektorat sowie Herrn Achim Jander für das sehr gelungene Layout.

Ein tiefes Dankeschön gebührt auch meiner Frau Gerda, die den gesamten Entstehungsprozess dieses Buches mit einem Höchstmaß an Geduld, grenzenlosem Verständnis und wertvollen kritischen Anregungen begleitet hat.

Anhänge

Anhang 1: Einzelheiten zu den Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen



Abb. 89: Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen

(Diese Abbildung ist identisch mit Abb. 5.)

Abb. 89 zeigt noch einmal die grundlegenden Voraussetzungen für qualifizierte Entscheidungen bei Entscheidern und Entscheidungsprozessen. Damit verbinden sich folgende Überlegungen:

A1.1 Bei Entscheidungsprozessen

A1.1.1 Effektivität

Die Effektivität eines Entscheidungsprozesses sagt aus, ob dessen Verfahrensschritte richtig sind. Dazu gehören Elemente wie

- eine präzise und umfassende Aufgabenstellung,
- eine ausreichende Flexibilität,
- eine maximal mögliche Komplexitätsreduzierung,
- eine möglichst umfängliche Erfassung aller Einflussgrößen auf den Entscheidungsprozess. Hierzu gehört auch die wichtige Zielorientierung, die zum einen sagt, wie sehr der Entscheidungsprozess auf die Aufgabenstellung fokussiert ist, und zum anderen, ob Sachnutzen, Eigennutz oder das Gemeinwohl im Vordergrund des Entscheidungsprozesses stehen.
- eine weitgehende Reduzierung sachfremder Einflussnahmen auf den Entscheidungsprozess und
- das Vorhandensein von Wettbewerbselementen (wie auf Seite 9 näher erläutert).

A1.1.2 Effizienz

Die Effizienz zeigt, mit welchem Aufwand ein Entscheidungsprozess vollzogen wird. Sie ist umso besser, je geringer der entsprechende Aufwand ist. Dazu gehören Elemente wie

- Kostenorientierung,
- Risikoorientierung,
- die Organisation mit Struktur, Prozessen und Transparenz und
- die Qualität der Durchführung.

A1.1.3 Umsetzungsstärke

Die Umsetzungsstärke erfasst, mit welcher Stringenz Entscheidungen umgesetzt werden. Dazu gehören sowohl die Konsequenz der Umsetzung als auch die erforderliche Mittelbereitstellung.

A1.2 Bei Entscheidungsträgern

A1.2.1 Wissen über die Konsequenzen einer Entscheidung

Bei jeder Entscheidung ist ein Minimalwissen über deren Konsequenzen unabdinglich. Das bedingt, dass man über ein ausreichendes Wissen über den jeweiligen Entscheidungsgegenstand verfügt. Mit zunehmender Komplexität steigt der Aufwand für einen Wissenserwerb. Dazu werden in der Regel Ist-Analysen erstellt, auf deren Grundlage dann Entscheidungen getroffen werden. Das Problem ist, dass nur allzu oft keine Voraussetzungen gegeben sind, das notwendige Wissen zu erlangen – sei es aus Zeitmangel, Inkompetenz oder wegen fehlender Ressourcen. Dann werden Entscheidungen mehr oder weniger im „Blindflug“, das heißt „mit dem Bauch“ getroffen mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Entscheidungsqualität.

A1.2.2 Kompetenz

Die Kompetenz eines Entscheidungsträgers zeigt sich prinzipiell in den Bereichen „Erfahrungen“ und „Ausbildung“. Diese sollen nachfolgend etwas eingehender betrachtet werden.

A1.2.2.1 Erfahrungen

Man sagt gemeinhin, Erfahrung sei die „Summe von Negativerlebnissen“. Das trifft eigentlich sehr genau den Kern von Erfahrungswissen. Man muss nur einmal erlebt haben, was nach einer getroffenen Entscheidung alles schiefgehen kann.

So ist es geradezu natürlich, dass ein Erfahrungswissen mit zunehmendem Alter steigt, dass aber auch die Risikobereitschaft im Gleichschritt abnimmt, unter Umständen so weit, dass man im Extremfall irgendwann überhaupt nicht mehr bereit ist, eine Entscheidung zu treffen. Es geht deshalb letztendlich um den optimalen Mix zwischen Erfahrungen und Risikobereitschaft. Beim Militär gilt das Zusammenwirken zwischen dem alten Feldwebel und dem jungen Leutnant als optimal. Hier trifft der Leutnant die Entscheidung, berät sich aber vorher noch mit dem erfahrenen Feldwebel. Werden Entscheidungen von Organisationen getroffen, wie es in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft normalerweise der Fall ist, gilt es gleichermaßen, die Organisation so zu gestalten, dass in den Entscheidungsgremien möglichst umfangreiche Erfahrungen vorhanden sind und damit die Risiken besser erkannt und kalkulierbar gemacht werden.

A1.2.2.2 Bildung und Ausbildung

Vor allem komplexere Problemstellungen können nicht ohne einen methodischen Rahmen entschieden werden. Methodische Grundlagen werden üblicherweise in einer Ausbildung erworben, wie zum Beispiel in den Bereichen Management, Mathematik, gefolgt von Volks- und Betriebswirtschaft, Politologie usw.

Ausbildung generiert auch Bildung. Während Erfahrungen nur im Laufe eines Arbeitslebens erlangt werden können, können spezifische Kenntnisse beispielsweise in Geschichte, Literatur und Kunst ebenfalls Entscheidungsqualitäten beeinflussen. Hierzu gibt es mannigfache Beispiele aus der Geschichte.

Beispielsweise ist es bekannt, dass große Teile der Führungsschicht des Dritten Reiches sehr ungebildet waren. Hätte Adolf Hitler Machiavelli⁵³⁶ aufmerksam gelesen, hätte er Napoleons Feldzug gegen Russland analysiert oder hätte er den Verlauf des Ersten Weltkrieges analytisch verarbeitet, wären dessen unsäglichen politischen und militärischen Fehlentscheidungen kaum möglich gewesen.

Ein anderes interessantes Beispiel ist der letzte deutsche Kaiser, der Hohenzoller Wilhelm II. Er war berüchtigt wegen seiner unausgewogenen, oft rabiaten Ansichten, wegen seiner sehr militärisch geprägten Denkweise und wegen seiner mitunter ausge-

⁵³⁶ Quelle: Niccolò Machiavelli; „Der Fürst“; (Erstveröffentlichung 1532);

prägten Zügellosigkeit. Es muss den Historikern überlassen bleiben, herauszufinden, inwieweit dieses Verhalten auch zu den kompromisslosen Polarisierungen in Europa vor 1914 und letztendlich zum Ausbruch des katastrophalen Ersten Weltkrieges beigetragen hat. Robert K. Massie hat mögliche Ursachen für diese Verhaltensweisen in seinem Buch „Die Schalen des Zorns“⁵³⁷ so entwickelt:

- Alle Monarchen des Hauses Hohenzollern haben im 19. Jahrhundert stets vor einer Amtsübernahme eine Doppelausbildung erhalten, eine militärische und eine akademische.
- Wilhelm II kam 1888 infolge des frühen Todes seines Vaters, Kaiser Friedrich III., sehr jung, mit 29 Jahren, auf den Kaiserthron, nachdem er lediglich eine militärische Ausbildung in einem Garderegiment in Potsdam erhalten hatte. Dort wurde er dann – dem damaligen Zeitgeiste entsprechend – sehr stark von militärischen Denkkategorien geprägt.
- Zu einer akademischen Ausbildung kam es dann nicht mehr.

Das war sicher nicht der einzige Grund für dessen Verhalten als Kaiser. Man kann aber mit Sicherheit annehmen, dass auch das einseitige und mangelnde Bildungsniveau für dessen unausgewogene Politik verantwortlich war.

Gegenwärtig kann man beobachten, dass die zunehmenden weltweiten Terrorismusaktivitäten – vor allem diejenigen, die vom Islam geprägt sind – sich ausnahmslos in total bildungsfernen Umfeldern entwickeln.

A1.2.3 Verantwortungsbewusstsein

Intakte Gesellschaften zeichnen sich unter anderem dadurch aus, dass für jedes Handeln auch Verantwortlichkeiten organisiert sind. Das bedingt, dass ein Entscheidungsträger in der Lage sein sollte, die Konsequenzen seiner Entscheidung so weit wie möglich abzuschätzen. Das äußert sich darin, dass eine Entscheidung nicht getroffen wird, wenn überwiegend negative Resultate zu erwarten sind. Trifft er sie trotzdem, muss er bereit sein, dafür persönliche Konsequenzen zu tragen, wie zum Beispiel den Verlust seiner Position oder seines Arbeitsplatzes, Haftungen, strafrechtliche Konsequenzen und dergleichen mehr. Natürlich ist es in der Wirklichkeit mit der Verantwortlichkeit bei weitem nicht so einfach wie oben geschildert: Zum Beispiel gibt es Zielkonflikte wie zwischen Wiederwahl und Staatsinteresse, Firmenpleiten und unrechtmäßigem Handeln, Interessenvertretung und Wahrheit. Deshalb äußert sich verantwortliches Handeln nur allzu oft in einem mitunter schmerzvollen Abwägungsprozess oder auch in Verantwortungslosigkeit, wenn für den Entscheider keine negativen Konsequenzen zu befürchten sind. Leider tritt dieser Fall nur allzu häufig auf.

⁵³⁷ Quelle: Robert K. Massie „Die Schalen des Zorns. Großbritannien und Deutschland und das Heranziehen des Ersten Weltkrieges“; S. Fischer, 1993

A1.2.4 Kompromiss- und Konsensfähigkeit

Mit zunehmender Komplexität von Entscheidungsproblemen nimmt auch deren Konfliktpotenzial zu. Entscheidungen werden getroffen, um anschließend umgesetzt zu werden. Bei der Umsetzung von Entscheidungen ist es unabdinglich, dass ein Großteil der Betroffenen dahintersteht. So ist damit auch eine ausreichende Kompromiss- und Konsensfähigkeit der Entscheider gefordert. Insbesondere bei Projekten der öffentlichen Hand können die damit verbundenen Abstimmungsprozesse genau so aufwändig sein wie die eigentliche Projektabwicklung, wie es auf Seite 114 gezeigt worden ist.

A1.2.5 Werteorientiertes Handeln

A1.2.5.1 Einleitung

Nur ein relativ kleiner Teil unseres Handelns kann gesetzlich geregelt werden. Werden Gesetze verletzt, tritt die Gerichtsbarkeit in Aktion. Der weitaus größere Teil unseres Handelns unterliegt keinen Gesetzen, sondern einem „Wertekanon“. Würde man versuchen, all dies gesetzlich zu regeln, wäre unser Handlungsspielraum höchstwahrscheinlich total blockiert.

Jeffrey Sachs bringt es so auf den Punkt: *„Mensch zu sein muss der ethische Maßstab jedes wirtschaftlichen Handelns sein“. Und weiter: „Humanität gedeiht nur in einer Kultur des Respektes vor dem Individuum“. „Selbst einem System, das so gewaltig und dynamisch ist, wie das globale Marktsystem darf es nicht erlaubt werden, aus den Grenzen der Menschlichkeit selbst zu gleiten“*⁵³⁸.

Moralisches Handeln ist ethisches, legitimes Handeln. Gesetzeskonformes Handeln ist legales Handeln. Unsere Handlungsoptionen lassen sich nach diesen beiden Kategorien ordnen wie in Abb. 90 gezeigt.

⁵³⁸ Quelle: Jeffrey Sachs in Hans Küng et al. (Herausgeber) „Manifest Globales Wirtschaftsethos“, Seiten 18, 20 und 26

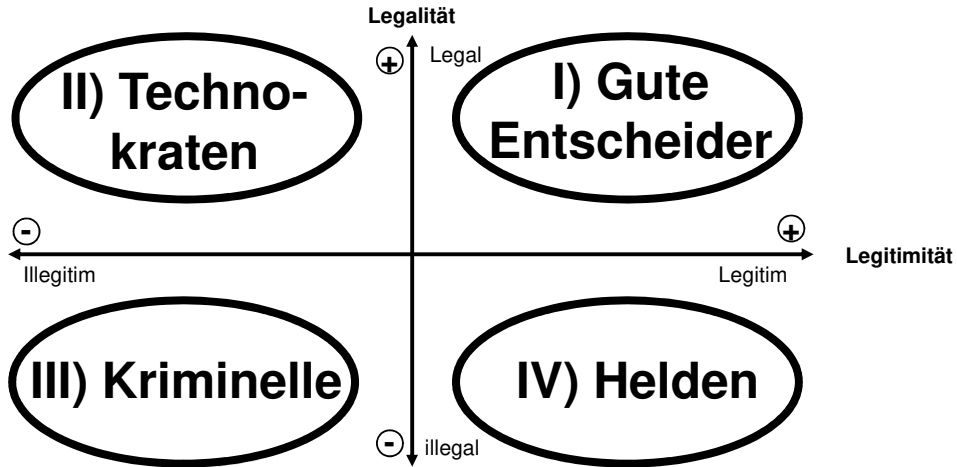


Abb. 90: Ordnungsschema für eine Klassifizierung von Handlungsweisen nach legalen und legitimen Gesichtspunkten

Mit Abb. 90 verbinden sich folgende Überlegungen:

I) Gute Entscheider

Das ist praktisch der Sollbereich eines jeden Handelns. Er ist legal und auch ethisch vertretbar. Nur denjenigen Gesellschaften kann es gut gehen, die sich überwiegend in diesem Bereich bewegen.

II) Technokraten

Auch hier ist das Handeln legal, ethisch jedoch zweifelhaft. Kommt es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen, fallen insbesondere hier Urteile an, die mit dem gesunden Menschenverstand mitunter nicht nachvollziehbar sind. Beispiele für technokratisches Handeln sind:

- Entgegennahme von Provisionen oder Bonuszahlungen, die vertraglich festgelegt sind, aber tatsächlich den Charakter von sog. „nützlichen Abgaben“ haben, da sie Entscheidungen im Sinne des Zahlers beeinflussen können, wie bereits auf Seite 305 beschrieben.
- Die Konstruktion von Wasserstoffbomben durch den amerikanischen Physiker Edward Teller und den russischen Physiker Andrei D. Sacharow.
- Der Bau der V2-Raketen im Zweiten Weltkrieg durch Wernher von Braun und sein Team, der nur ein Ziel hatte, Reisen in den Weltraum zu ermöglichen und damit letztendlich der Menschheit einen großen Dienst erwiesen hat. Die unmenschlichen Begleitumstände in der V2-Produktion während des Dritten Reiches haben ihn dabei überhaupt nicht interessiert.

- Fertigungen in Billiglohnländern mit sklavenähnlichen Arbeitsverhältnissen, wie zum Beispiel Textilfertigungen in Bangladesch und Vietnam oder die Smartphone-Fertigungen für Apple beim chinesischen Unternehmen Foxconn.

III) Kriminelle

Dieser Bereich ist so eindeutig wie Bereich I. Hier ist kein Handeln akzeptabel. Beispiele sind nicht nur Mafiaorganisationen, Diebstahl, Mord usw. Auch die Spendenaffäre des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers Helmut Kohl ließe sich hier sehr treffend einordnen. Er hat damit eindeutig das Gesetz gebrochen und auch noch unethisch gehandelt.

IV) Helden

In diesem Fall ist Handeln zwar illegal, aber ethisch wertvoll. Diese Handelnden sind deshalb Helden, weil sie wegen der Illegalität ein persönliches Risiko eingehen, obwohl sie etwas Gutes tun. Sie sind zum Beispiel in despotischen Staaten anzutreffen, indem sie sich gegen die bestehenden Verhältnisse auflehnen. Das sind Revolutionäre und Dissidenten. Hierhin gehören sicher die Männer des 20. Juli 1944 in Deutschland, Herr Andrei D. Sacharow, der schon bei den Technokraten genannt worden ist und sich später zu einem Dissidenten in der Sowjetunion entwickelt hat. Maximilian de Robespierre und dessen Genossen, die die Französische Revolution 1792 in Gang gesetzt und damit den Menschenrechten in Europa Gewicht verschafft haben⁵³⁹. Das ist aber nur die halbe Wahrheit. Nachdem die Revolutionsführer an der Macht waren, wurden die Gesetze angepasst und die gesamte Revolution ist zu einer Mordorgie gekommen. Damit haben sich diese Revolutionäre in der politischen Umsetzungsphase in den Bereich II von Abb. 90 bewegt. Gleiches gilt auch für viele Revolutionen der Neuzeit, wie zum Beispiel für die kommunistische Revolution unter Wladimir Iljitsch Lenin im Russland von 1917 und in den Folgejahren.

Anhang 2: Erläuterungen zur Gestaltung der Handlungsempfehlungen

Am Ende eines jeden Problemfeldes dieses Buches befindet sich eine Liste mit Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der dort beschriebenen Probleme.

Dort werden zu jedem Lösungsvorschlag sog. „Umsetzungshorizonte“ angegeben. Die kennzeichnen die Zeiträume, die für die Umsetzungen der jeweiligen Handlungsempfehlungen zu erwarten sind. Sie sind wie folgt zu verstehen:

⁵³⁹ Tatsächlich wurden wesentliche Elemente der Menschenrechte zum ersten Mal am 12. Juni 1776 in der „Virginia Declaration of Rights“ verankert und sind so vom Konvent von Virginia in demselben Jahr beschlossen. Sie flossen so auch 1789 in die amerikanische Verfassung und in die französische Erklärung der Bürger- und Menschenrechte ein. Quelle: Wikipedia, https://de.wikipedia.org/wiki/Virginia_Declaration_of_Rights

- „**Kurzfristig**“: Umsetzbarkeit innerhalb von bis zu drei Jahren
- „**Mittelfristig**“: Umsetzbarkeit innerhalb von bis zu zehn Jahren
- „**Langfristig**“: Umsetzbarkeit in über 10 Jahren. Es sind Fälle von bis zu 50 Jahren denkbar, wie zum Beispiel bei der Verbesserung der Werteorientierung.

Anhang 3: Chronologie des Projektablaufes des Flughafens BER

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mrd. €] | Gepl. Eröffnung |
|-----------|--|--------------------------|-----------------|
| 1997–2006 | Im Jahr 1997 entschieden die Gesellschafter, einen privaten Bauherren und Betreiber für das Projekt zu finden. 1999 erhielt das Unternehmen Hochtief dafür den Zuschlag. Aufgrund von Verfahrensfehlern verwarf das Oberlandesgericht Berlin diese Entscheidung. Ein weiterer Privatisierungsanlauf folgte 2002 mit den Unternehmen Hochtief und IVG. Aufgrund von finanziellen Streitigkeiten wurde das Projekt durch den Berliner Regierenden Bürgermeister Klaus Wowereit und den brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck gestoppt. Die finanziellen Streitigkeiten entzündeten sich unter anderem daran, dass die Anbieter nicht bereit waren, alle finanziellen Risiken dieses Projektes voll zu tragen. 40 Millionen Euro werden aus Steuergeldern für den entgangenen Auftrag als Entschädigung bezahlt. Nachdem sich zunächst nur Hochtief hatte qualifizieren können, wurden die Anforderungen in der erneuten Ausschreibung gesenkt. Nachdem sich mehrere Bieter dafür qualifiziert hatten, wurden Preisabsprachen vermutet und die Ausschreibung nicht zur Vergabe geführt. An Stelle des zunächst favorisierten Generalunternehmer-Konzepts wurde anschließend die Ausschreibung in einzelnen Gewerken verfolgt, die von den Gesellschaftern koordiniert werden sollten. | | |
| 5.9.2006 | Erster Spatenstich und offizieller Projektstart | 1,700 | 30.10.2011 |
| 2007 | | 2,018 | |
| 2008 | | 2,400 | |
| 2009 | | 2,830 | |

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mrd. €] | Gepl. Eröffnung |
|-----------|--|-----------------------|--------------------|
| Juni 2010 | Der zunächst für 30. Oktober 2011 geplante Eröffnungstermin wurde um sieben Monate verschoben. Die Verzögerungen wurden mit strenger Sicherheitsanforderungen der EU und der Insolvenz eines beteiligten Ingenieurbüros begründet. | | 03.06. 2012 |
| 2011 | Die komplexe vollautomatische Brandmeldeanlage, in der Form weltweit eine der größten und technisch anspruchsvollsten, die im Brandfall durch 16 000 Melder und ein kilometerlanges Rauchgasabpumpsystem Menschenleben retten soll, zeigte bereits im Dezember 2011 erhebliche Mängel. Das einwandfreie Zusammenwirken der durch fünf Firmen installierten Systeme ist nicht gewährleistet, woraufhin der TÜV die Abnahme verweigerte. | | |
| 8.5.2012 | Der Eröffnungstermin 3. Juni 2012 wurde erneut in Frage gestellt, da sich Elemente der Brandschutzeinrichtungen nicht überprüfen ließen. Zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Verschiebung waren nach Angaben der Betreiber 95 % der Gebäude fertiggestellt, aber noch nicht alle Probleme mit der IT gelöst. | 4,300 | |
| 23.5.2012 | Die Flughafengesellschaft kündigt fristlos der Projektplanungsgesellschaft „pg bbi“ („Planungsgemeinschaft Berlin-Brandenburg-International“). Beobachter sehen als Ursache für die zahlreichen Kosten- und Terminüberschreitungen weitreichende Fehler, unter anderem <u>eine unzureichende Managementstruktur, eine mangelhafte Bauüberwachung, ein mangelhaftes Krisenmanagement, die Besetzung des Aufsichtsrats mit weitgehend fachfremden Politikern und Arbeitnehmervertretern, aber auch eine unzureichende Budgetplanung und Fehler bei den Ausschreibungen.</u> Der gekündigte technische Leiter, Manfred Körtgen, sei auf der Baustelle vielfach nicht anwesend gewesen und habe neben seiner Arbeit eine Dissertation verfasst. Laut Insidern habe es nie eine Bauleitung mit Überblick gegeben. | | |

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mrd. €] | Gepl. Eröffnung |
|------------|--|--------------------------|-----------------|
| Mitte 2012 | <p>Es schienen wesentliche Verzögerungen wegen gravierender Fehler der Geschäftsführung entstanden zu sein, wie Thomas Weyer im Kontrollausschuss sagte. Diese traten insbesondere seit 2008 auf. Dazu zählte zum Beispiel, auf Druck des Aufsichtsrates eine A380-Fluggastbrücke errichten zu lassen, damit ein „Weltflughafen“ entstünde. Dadurch stand insbesondere Weyers Nachfolger an der Spitze der Geschäftsführung, Körtgen, in einem schlechten Licht. Nach mehrjährigen Verzögerungen wurde im Mai 2012 bekannt, dass der zuletzt für den 3. Juni 2012 geplante Eröffnungstermin aufgrund von technischen Problemen und Planungsfehlern nicht eingehalten werden konnte. In der Folge verschob sich der Eröffnungstermin mehrfach. Der Inbetriebnahme-Termin ist auch derzeit nicht absehbar.</p> <p>Am 13. Februar 2014 gab ein ehemaliger Berater im Untersuchungsausschuss bekannt, dass er schon weit vor dem Termin für die erste geplante Eröffnung 2012 gewusst habe, dass diese nicht stattfinden kann. Seine Kritik ging in Richtung eines fehlenden Generalunternehmers und einer wirren Führung, also in Richtung Wowereit, der ja keinen Generalunternehmer wollte.</p> | | |
| 06.2012 | Die geschossübergreifende Brandschutzanlage gilt aufgrund der Architektur des Gebäudes als besonders aufwändig. Sie muss mit 364 definierten Brandszenarien umgehen können. Die notwendigen Komponenten der Brandschutzanlage (beispielsweise Brandmelder) lägen seit langem bereit, doch weder existierten dafür Pläne noch notwendige Vorarbeiten. Seit der Bekanntgabe der Inbetriebnahme-Verzögerung habe es laut Medienberichten keine Fortschritte beim Brandschutz gegeben (Stand Ende Juni 2012). | | |
| 14.8.2012 | Erscheinen eines Medienberichtes, nachdem auch dieser Eröffnungstermin nicht gehalten werden könne. Die Inbetriebnahme solle stattdessen im Sommer oder Herbst 2013 erfolgen. | | |

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mrd. €] | Gepl. Eröffnung |
|--------------|---|----------------------------------|------------------------|
| 4.9.2012 | Ankündigung des damaligen brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck, dass der Starttermin erneut verschoben werde. Am 7. September 2012 gab Technikchef Horst Amann auf einer Pressekonferenz bekannt, dass als neuer Eröffnungstermin der 27. Oktober 2013 geplant ist, der Beginn des Winterflugplans. Ende Dezember 2012 kündigte der damalige Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer an, dass nach Informationen des Bundes auch der Eröffnungstermin am 27. Oktober 2013 möglicherweise nicht gehalten werden könne. Ende Februar 2013 lief noch eine Bestandsaufnahme der bestehenden Mängel. | | 27.10. 2013 |
| 08/2013 | Der Aufsichtsrat des Flughafens stimmt für eine Teileröffnung ab Frühjahr 2014. Im Oktober oder November 2013 sollte ein neuer Terminplan für die Gesamtfertigstellung feststehen. | | Frühjahr 2014 |
| 01/2014 | Es wurde mitgeteilt, dass eine Eröffnung im Jahr 2014 ausgeschlossen erscheine. | | |
| 14.5.2014 | Der Vorsitzende des Verkehrsausschusses im Bundestag, Martin Burkert (SPD), sagte am 14. Mai 2014, dass eine Eröffnung nach 2017 wahrscheinlich sei. Auch Flughafenchef Hartmut Mehdorn schien von 2017 auszugehen. Eine Anfrage des Grünen-Abgeordneten Harald Moritz schien zu keinerlei Aktivität bei den Senatsmitgliedern des BER-Aufsichtsrates geführt zu haben, die offenbar auch am 10. Oktober 2014 behandelt wurde. Es ging um einen Mangel an Öffentlichkeit beim Handling der verschiedenen Verzögerungen. Das Handling wurde als „Geheimniskrämerei“ bewertet. Woreit lehnte jede inhaltliche Stellungnahme ab. Er begründete das mit der Verschwiegenheitspflicht. | 5,400 | Nach 2017 |
| 14.10.2014 | Die Benennung eines Eröffnungsdatums wurde erneut verschoben. Das mögliche Eröffnungsdatum verzögerte sich laut einem Zeitungsbericht des 23. November 2014 wahrscheinlich auf 2018. | 8,000 | 2018/ 2019 |

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mrd. €] | Gepl. Eröffnung |
|---------|---|--------------------------|-----------------|
| 12/2014 | Hartmut Mehdorn gibt überraschend einen Eröffnungstermin irgendwann zwischen Juni und September 2017 bekannt. Unklar bleibt, ob der Flughafen zu diesem Termin vollständig fertiggestellt sein wird. Klar ist, dass die Kapazitäten des Flughafens bereits bei der Eröffnung erschöpft sein werden und ein weiterer Ausbau dringend notwendig ist. | | 09/2017 |

Anhang 4: Eckdaten des Projektes Elbphilharmonie Hamburg

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mio. €] 540 | Gepl. Eröffnung |
|-------------|--|---------------------------------|-----------------|
| Juli 2005 | Abschluss einer Machbarkeitsstudie mit positivem Ergebnis | 186 | offen |
| Herbst 2006 | Erstellung des Bauantrages | | offen |
| 2007 | Zuschlag an das Baukonsortium ADAMATA (Baukonsortium von Commerzbank und Hochtief) | 241,3 | 2010 |
| Nov. 2008 | Nachtragsforderungen | 399 | |
| März 2011 | | | 2013 |
| Aug. 2011 | | 476 | 2014–2015 |
| Herbst 2011 | | | 2014 |
| Juli 2012 | | | 2015 |
| Dez. 2012 | | 575 | Juni 2016 |

540 Es werden hier nur die Gesamtkosten angegeben, die letztendlich getragen werden vom Hamburger Senat, von Investoren und über Spenden.

| Datum | Ereignis | Gepl. Kosten [Mio. €] 540 | Gepl. Eröffnung |
|-----------|---|---------------------------------|-----------------|
| 19.6.2013 | Neuer Vertrag mit Übergabe gegen Ende Oktober 2016 und Eröffnungskonzert am 11.1.2017 | 789 | 11.1.2017 |

Anhang 5: Eckdaten des Projektes „Toll Collect“

| Datum | Ereignis |
|-----------|---|
| 19.6.2002 | Einstellung von 1,3 Mrd. € Lkw-Mauteinnahmen in den Bundeshaushaltsplan 2003 obwohl noch nichts geregelt war und über den Zeitpunkt der Inbetriebnahme des Systems unter allen Fachleuten noch völlige Unklarheit herrschte. Das Bundesamt für Verkehr war zu diesem Zeitpunkt bereits von einem frühestmöglichen Systemstart zum 1.1.2004 ausgegangen. Aber selbst diese Annahme war entschieden zu optimistisch. |
| 8.7.2002 | Nach mehreren Wirren: Entscheidung des Verkehrsministeriums, den Durchführungsauftrag an das Konsortium „Toll Collect“ (bestehend aus „Daimler Benz Services“, „Deutscher Telekom“ und dem französischen Unternehmen „Cofiroute“) zu vergeben. Der ursprünglich für den 1.1.2003 geplante Systemstart wurde um ein halbes Jahr verschoben. |
| 19.9.2002 | Unterzeichnung des 17.000-seitigen Vergabevertrages in einem Schweizer Notariat in Zug. Zug wurde als Unterzeichnungsort gewählt, weil dort Fristen kürzer und Gebühren geringer sind. Zudem wird dort weniger gründlich geprüft, da Notare in der Schweiz von Vertragshaftungen weitgehend befreit sind. Ein wichtiger Bestandteil dieses Vertrages war, dass das System 11 Monate nach dieser Unterzeichnung, nämlich am 31. 8. 2003, in Betrieb gehen sollte, obwohl allen Fachleuten absolut klar war, dass ein derart anspruchsvolles System nicht innerhalb eines so kurzen Zeitraumes fehlerfrei in Betrieb genommen werden konnte. Dementsprechend wurden die Lieferanten in diesem Vertrag auch weitgehend von Haftungen für verspätete Lieferungen freigestellt. |

⁵⁴⁰ Es werden hier nur die Gesamtkosten angegeben, die letztendlich getragen werden vom Hamburger Senat, von Investoren und über Spenden.

| Datum | Ereignis |
|---------------------------|--|
| 20.9.2002 | <p>Zwei Tage vor der anstehenden Bundestagswahl 2002: Drei Vertreter des Bieterkonsortiums und der Bundesverkehrsminister Bode-wig unterzeichnen in Berlin unter großer Pressebeteiligung einen fiktiven Vergabevertrag. Es werden großartige Perspektiven für den Technologiestandort Deutschland verkündet.</p> <p>Tatsächlich war dieser Tag eine reine Wahlkampfveranstaltung, da der Vertrag bereits einen Tag vorher in Zug/CH unterzeichnet worden war.</p> <p>In einem Papier „Fragen zur Lkw Maut 2003–2004“ wird dazu unter anderem vom Verkehrsministerium ausgeführt:</p> <p><i>„Deutschland wird mit der weitgehend automatischen Erhebung der Lkw-Maut zum technologischen Vorreiter in Europa und weltweit. Dies eröffnet neue Marktchancen für die Industrie und sichert Arbeitsplätze. Die weltweit erstmalige Realisierung eines solchen Systems kann in Deutschland zudem auch auf anderen Feldern der Informati-onstechnologie einen Innovationsschub auslösen.“</i></p> |
| 27.9.2002 und 14.11. 2002 | Aus rein formalen Gründen: Zweimalige Neuunterzeichnungen des Vertrages, dieses Mal jedoch in Basel in der Schweiz |
| 2002 bis 2005 | In den Folgemonaten wurden die Haftungsgrenzen für das Liefer-konsortium auf 1 Mrd. €/Jahr angehoben. Unter einem großen poli-tischen Druck bestätigte das Lieferkonsortium mehrmals, dass das System innerhalb von 12 Monaten fehlerfrei zum Einsatz gebracht werden könne. Es war jedem Beteiligten klar, dass diese Zusage nicht eingehalten werden konnte. |
| Juli 2004 | Einleitung eines Schiedsverfahrens der Bundesrepublik gegen „Toll Collect“ mit einer Schadensersatzforderung in Höhe von 3,7 Mrd. € (bis Januar 2005) für bis 2005 entgangene Mauteinnahmen. |
| 1.1.2005 | Inbetriebnahme des Systems mit „eingeschränkter Funktionalität“. |
| 1.1.2006 | Volle Inbetriebnahme des Systems mit 2,5 Jahren Verspätung. |
| Mai 2018 | Das oben genannte Schiedsverfahren wurde mit einem Vergleich beendet. Toll Collect zahlt an die Bundesregierung 3,2 Mrd. €. |

Anhang 6: Definition des GINI-Koeffizienten

In Abb. 91 wird die Definition des GINI-Koeffizienten anhand der Einkommensverteilung in Deutschland aus dem Jahre 2006 gezeigt. Diese Definition gilt gleichermaßen für Einkommens- wie auch für Vermögensverteilungen.

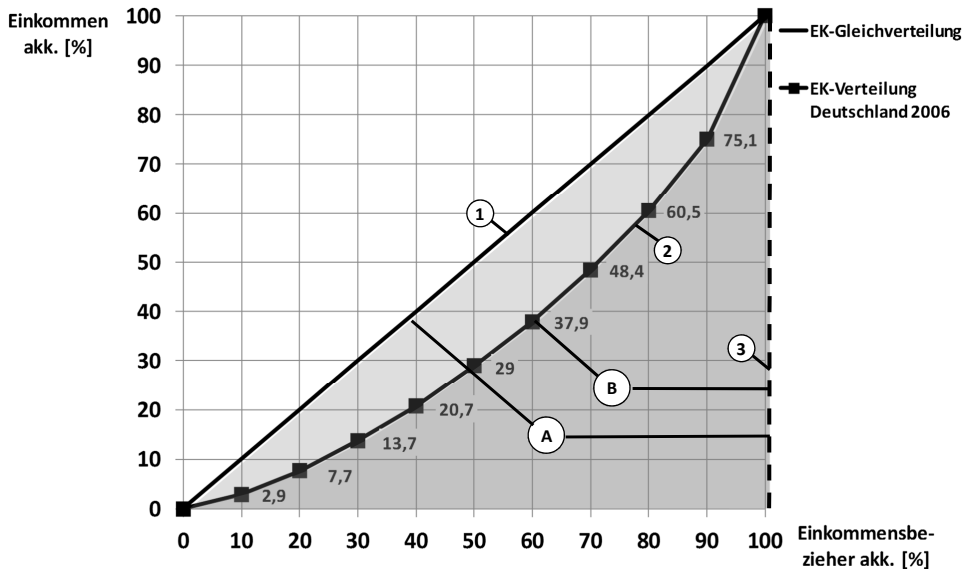


Abb. 91: Grafische Darstellung des deutschen „GINI-Koeffizienten“ für die Einkommensverteilung 2006⁵⁴¹

Lesebeispiel: Die unteren 40 % der Einkommensbezieher verfügen über 20,7 % des akkumulierten Einkommens („EK“)

Die Definition des „GINI-Koeffizienten“ kann anhand von Abb. 91 wie folgt umrissen werden:

- Ein „GINI-Koeffizient“ wird stets für einen Wirtschaftsraum erhoben.
- **Linie 1** zeigt die Einkommensverteilung bei vollkommener Gleichheit. Das heißt, jeder Einkommensbezieher bekommt das gleiche Einkommen. Die Fläche „A“ darunter ist die größtmögliche Fläche in diesem Diagramm.
- **Linie 2** zeigt die tatsächliche Einkommensverteilung in Deutschland 2006. Das ist die sog. „Lorenzkurve“⁵⁴². Die Fläche „B“ darunter ist stets kleiner als die Fläche „A“.
- **Linie 3** zeigt die maximal mögliche Ungleichheit: Hier bezieht ein Einkommensbezieher das gesamte Einkommen. Alle anderen Mitglieder der betrachteten Gesellschaft haben kein Einkommen.
- Der GINI-Koeffizient „G“ berechnet sich aus diesen Flächen wie folgt:

⁵⁴¹ Alle Einkommensbetrachtungen in diesem Kapitel werden mit dem verfügbaren Haushaltseinkommen durchgeführt. Das ist definiert durch das sog. „Markteinkommen“ abzüglich geleisteter Einkommensteuern, Pflichtbeiträgen für die Sozialversicherung (Arbeitnehmeranteil), zuzüglich Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und staatlicher Transfers. (Entnommen aus: „Analyse Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland“ aus dem Gutachten des Sachverständigenrates 2009).

⁵⁴² Die Lorenzkurve wurde 1905 von dem amerikanischen Statistiker Max Otto Lorenz entwickelt, um statistische Verteilungen grafisch darzustellen. Nähere Einzelheiten zur Lorenzkurve gibt Wikipedia „Lorenz-Kurve“ <https://de.wikipedia.org/wiki/Lorenz-Kurve>

– $G = \frac{A-B}{A}$. Damit gilt: $0 \leq G \leq 1$

Tiefe GINI-Werte bedeuten eine ausgeglichene Verteilung. Die Ungleichheit wächst mit zunehmenden GINI-Werten. Bei der Einkommensverteilung rangieren die tatsächlichen GINI-Werte etwa zwischen 0,25, zum Beispiel für die skandinavischen Länder, und 0,6 etwa für Länder wie Botswana und Namibia mit ihren extrem hohen Einkommensunterschieden⁵⁴³. Bei der Vermögensverteilung liegen sie – deutlich schlechter – in einem Bereich zwischen 0,93 für Russland und etwa 0,64 für Japan, wie in Abb. 73 auf Seite 257 gezeigt.

⁵⁴³ Quelle: Lexikon der sozialen Marktwirtschaft, Lexikoneinträge A-E, Einkommen. Konrad-Adenauer-Stiftung, 23.1.2012

Literaturverzeichnis

Autoren

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A.** „Warum Nationen scheitern; Die Ursprünge von Macht, Wohlstand und Armut“; November 2014; 2. Auflage; Fischer Taschenbuch; Frankfurt am Main; ISBN 978-3596-19558-9
- Adamek, Sacha; Otto, Kim** „Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben“; Kiepenheuer & Witsch; Köln; 2009; ISBN 978-3-462-04099-9
- Alemann von, Ulrich; Eckert, Florian** „Lobbyismus als Schattenpolitik“; bpb („Bundeszentrale für politische Bildung“); Bonn; 2006; www.bpb.de/apuz/29795/lobbyismus-als-schattenpolitik?p=all
- Anselmann, Christina; Krämer, Hagen** „Wer wird Millionär? Zur Entwicklung von Top Einkommen in Deutschland“; Präsentation vor der Friedrich-Ebert-Stiftung; Kocheler Kreis für Wirtschaftspolitik; Bonn; 12.01.2013
- Bäcker, Gerhard; Kistler, Ernst** „Die betriebliche Altersvorsorge in der Privatwirtschaft“; bpb; Bundeszentrale für politische Bildung; 31.01.2014; www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223145/empirische-befunde
- Bannenberg, Britta; Schauensteiner, Wolfgang** „Korruption in Deutschland; Portrait einer Wachstumsbranche“; C.H. Beck; München; 2007; 3. Auflage; ISBN 978 3 406 54818 5
- Benz, Tobias; Hagist, Christian; Raffelhüschen, Bernd** „Ausgabenprojektion und Reformszenarien der Beamtenversorgung in Deutschland“; Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.“; Freiburg; Nov. 2011; www.steuerzahler.de/files/40634/Studie_Beamtenversorgung_BdSt_Deutschland.pdf
- Blank, Florian et al.** „Why is Austria's Pension System so Much Better than Germany's?“; Intereconomics, Volume 51, No. 3; May June 2016; <http://archive.intereconomics.eu/year/2016/3/why-is-austrias-pension-system-so-much-better-than-germanys/>
- Bollmann, Oliver et al.** „From CO₂-Neutral Fuels to Emission-free Driving; Alternative Fuels and Powertrains and their Impact on the Automotive Transformation“; PricewaterhouseCoopers; 2017; herunterladbar von <https://www.pwc.de/de/automobilindustrie/alternative-fuels-powertrains-v-2.pdf>
- Brennan, Jason** „Gegen Demokratie. Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen“; Ullstein, Berlin; 2017; ISBN 978-3-550-08156-9
- Bris, Arturo; et al.** „World Competitiveness Yearbook“; IMD World Competitiveness Center; Lausanne/CH; 2014 und 2015 (2 Ausgaben); 1. Auflage; ISBN 978-2-9700514-9-7
- Buberenzner, Olaf; Radtke, Ulrich** „Natürliche Klimaänderungen im Laufe der Erdgeschichte“; Berlin; <http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/klimawandel-28044/17/PDF/17.pdf>
- Busse, Reinhard; Panteli, Dimitra et al.** „Arzneimittelpreise im europäischen Vergleich: Methodische Überlegungen und aktuelle Ergebnisse“, FG Management im Gesundheitswesen, Technische Universität, Berlin; 2016; www.mig.tu-berlin.de/fileadmin/a38331600/2016.lectures/Berlin_2016.12.02.rb_AMPreise-Vergleich-web.pdf
- Clark, Christopher** „Preußen ohne Legende; Aufstieg und Niedergang 1600 - 1947“; Deutsche Verlagsanstalt München; 2007; 5. Auflage; ISBN 978-3-421-05392-3
- Clausewitz, Carl von** „Vom Kriege“; Vollständige Ausgabe; z. B.: Nikol Verlagsgesellschaft; Hamburg; 2008; ISBN 3-499-45138-7

- Coen, Amrei; Henk, Malte; Sußebach, Henning** „Diese Bilder lügen“; *Die Zeit* Nr. 28/2015 v. 9.7.2015; Hamburg
- Czaikansky, Martin** (Herausgeber) „Energiewirtschaftliche Tagesfragen; Zeitschrift für die Energiewirtschaft, Recht, Technik und Umwelt“; etv Energieverlag GmbH; Essen; 1/2 2015
- Daenzer, W. F.; Huber, F. (Herausgeber)** „Systems Engineering, Methodik und Praxis“; Orell Füssli, Verlag Industrielle Organisation; Zürich; 1997; 9. Auflage; ISBN 3-85743-986-6
- Darbishire, Helen; Quarz, Nicola; Semsrott, Arne; Trennheuser, Alexander** „Transparenzranking 2017“; Mehr Demokratie e.V.; Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.; Berlin; 2017; 1. Auflage; <https://transparenzranking.de/static/files/ifg-ranking.pdf>
- Dobelli, Rolf** „Die Kunst des klaren Denkens. 52 Denkfehler, die Sie besser anderen Überlassen“; Carl Hanser; München; 2016; 16. Auflage; ISBN 978-3-423-34826-3
- Ederer, Günter** „Träum weiter, Deutschland! Politisch korrekt gegen die Wand“; Wilhelm Heyne Verlag, München; Aktualisierte Taschenbuchausgabe 2013; ISBN 978-3-453-60255-7
- Ederer, Günter; Ilgmann, Gottfried** „Deutschland im Stau; Was uns das Verkehrschaos wirklich kostet“; Berlin Verlag in der Piper Verlags GmbH; 2014; ISBN 978-3-8270-1232-6
- Engels, Jens Ivo** „Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert“; S. Fischer; Frankfurt am Main; 2014; 1. Auflage; ISBN 978-3-10-002225-7
- Ermel, Torsten** „Beamte. Was die Adeligen von heute wirklich verdienen“; Tectum; Marburg; 2016; ISBN 978-3-8288-3656-3
- Fiedler, Jobst; Wendler, Alexander** „Berlin Brandenburg Airport“; Beitrag zum Buch „Large Infrastructure Projects in Germany“, S. 87; von Kostka, Genia und Fiedler, Jobst (siehe dort)
- Finke, Renate** „2014 Pension Sustainability Index“; Allianz S.E.; München; Jan. 2014; www.allianz.com/v_1396002521000/media/press/document/other/2014_PSI_ES_final.pdf
- Finkenstädt, Verena** „Zugangshürden in der Gesundheitsversorgung. Ein europäischer Überblick“; Wissenschaftliches Institut der PKV; Köln; März 2017; ISBN 978-3-9818269-0-6; www.wip-pkv.de/fileadmin/user_upload/WIP_Zugangshuerden_in_der_Gesundheitsversorgung.pdf
- Fratzscher, Marcel** „Verteilungskampf. Warum Deutschland immer ungleicher wird“; Carl Hanser; München; 2016; 15. Auflage; ISBN 978-3-446-44465-2
- Gaede, Friedrich** „Der Gegenlauf. Das grausame Gesetz der Geschichte“; Königshausen & Neumann; Würzburg; 2012; 1. Auflage; ISBN 978-3-8260-4899-9
- Grabka, Markus M.; Westermeier, Christian** „Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland“; DIW Wochenbericht Nr. 9/ 2014 vom 26. Februar 2014; Berlin; Herunterladbar von: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.438710.de/14-9-1.pdf
- Graeber, David** „Bürokratie, Die Utopie der Regeln“; Klett-Cotta; Stuttgart; 2016; ISBN 978-3-608-94752-6
- Graichen, Patrick; Kleiner, Mara Meithe; Podewils, Christoph** „Die Energiewende im Stromsektor. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen“; Präsentation auf der Agora Energiewende Berlin; Berlin; 2016; www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Jahresauswertung_2016/Agora_Jahresauswertung_2015_Slides_web_DE.pdf
- Hayek, Friedrich August von** „Freiburger Studien; Gesammelte Aufsätze“; J. C. B. Mohr (Paus Siebeck); Tübingen; 1969; 1. Auflage
- Heliwell, John; Layard, Richard; Sachs, Jeffrey** „World Happiness Report“, Volume 1, Update 2016; Sustainable Development Solutions Network; New York, US; 2016; 1. Auflage ISBN 978-0-9968513-3-6; <http://worldhappiness.report/#happiness2016>
- Henry, O.** „Cabbages and Kings“; Verlag Aegypan, 2011
- Huber, Sacha**; „Strukturen des politischen Kontexts und die demokratische Kompetenz der Wähler; Experimentelle Studien zur Urteils und Entscheidungsbildung“; Reihe: Studien zur Wahl- und Einstellungsforschung; Nomos Baden-Baden; 1. Aufl., 2012; ISBN: 978-3-8329-7653-8

- Ilgmann, Gottfried** „Laute Güterbahn trifft smarten Lastwagen“, Beitrag in *FAZ-Online* vom 17.12.2016; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/tuecken-der-verkehrspolitik-laute-gueterbahn-trifft-smarten-lastwagen-14576022.html>
- Kant, Immanuel** „Kritik der praktischen Vernunft, Grundlegung zur Metaphysik der Sitten“ Erstausgabe erschienen 1788 in Riga; heute erhältlich von Wilhelm Weischedel (Herausg.) Suhrkamp Verlag; Berlin; 22. Auflage 2000; ISBN 978-3518276563
- Kissinger, Henry** „Weltordnung“; C. Bertelsmann; München; 2014; 4. Auflage; ISBN 978-3-570-10249-7
- König, Klaus et al. (Herausgeber); Wollmann, Hellmut** „Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext. Zwischen Beharrung und Wandel“, in: „Grundmuster der Verwaltungskultur; Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung“; S. 537-558 http://amor.cms.hu-berlin.de/~ho598bce/docs/Wollmann.Schwedische_Verwaltung.pdf
- Kolmar, Martin; Beschorner, Thomas** „Erosion der Ordnung – In schwindel-erregender Gesellschaft“, Gastbeitrag in *Spiegel Online* vom 14.1.2018
- Kostka, Genia; Anzinger, Niklas** „Datenbank: Infrastruktur Großprojekte in Deutschland“; Institut für den öffentlichen Sektor e. V.; Berlin; 2015; https://www.hertie-school.org/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_projects/Large_infrastructure_projects_in_Germany_Between_ambition_and_realities/1_Grossprojekte_in_Deutschland_-_Factsheet_1.pdf
- Kostka, Genia; Fiedler, Jobst (Herausg.)** „Large Infrastructure Projects in Germany, Between Ambitions and Reality“; Palgrave Macmillan, Springer International; Schweiz; 2016; ISBN 978-3-319-29232-8
- Krause, Florentin; Bossel, Hartmut; Müller-Reißmann, Karl-Friedrich** „Energiewende, Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran“, Ein Alternativbericht des Öko Institutes, Freiburg; S. Fischer; Frankfurt am Main; 1980; 3. Auflage; ISBN 3 10 0077705 9
- Küng, Hans; Leisinger Klaus M.; Wieland, Josef** „Manifest Globales Wirtschaftsethos“ Konsequenzen und Herausforderungen für die Weltwirtschaft“; Deutscher Taschenbuch Verlag DTV; München; 2010; ISBN 978-3-423-34628-3
- Landes, David** „Wohlstand und Armut der Nationen; Warum die einen reich und die anderen arm werden“; Pantheon Verlag, München, 1999, Ausgabe 2009; ISBN 978-3-570-55102-8
- Leyendecker, Hans; Prantl, Heribert; Stiller, Michael** „Helmut Kohl, die Macht und das Geld“; Steidl; Göttingen; 2000; 2. Auflage; ISBN 3-88243-738-3
- Lovins, Amory** „Soft Energy Paths, Towards a Durable Peace“; Penguin Books; 1977; ISBN 0-06-090654-7
- Luhmann, Niklas** „Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie“; Suhrkamp; 1987; 1. Auflage; ISBN 978-3-518-28266-3
- Machiavelli, Niccolò** „Der Fürst“; z. B. Verlag Felix Meiner; 2. Auflage 1940; (Erstveröffentlichung 1532)
- Massie, Robert K.** „Die Schalen des Zorns, Großbritannien und Deutschland und das Heraufziehen des ersten Weltkrieges“; S. Fischer; Berlin; 1993; 1. Auflage; ISBN 978-3-100-48909-8
- McLuhan, Marshall** „Understanding Media. The Extensions of Man“; Signet Books; New York, USA; 1964; 2. Auflage
- Meadows, Dennis et al.** „Die Grenzen des Wachstums, Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit“; Deutsche Verlagsanstalt; Stuttgart; 1972; ISBN 3421026335
- Meyer, Traute** „Beveridge statt Bismarck, Europäische Lehren für die Alterssicherung von Frauen und Männern in Deutschland“; Studie; Friedrich-Ebert-Stiftung; Berlin; Dez. 2013; ISBN 978-3-86498-743-4; <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10411.pdf>
- Morstein Marx, Fritz** „The Administrative State. An introduction to Bureaucracy“; University of Chicago Press; Chicago; 1957

- Negt, Oskar** „Kant und Marx, Ein Epochengespräch“; Steidl; Göttingen; 2010; ISBN 978-3-86521-166-8
- Neumann, Dirk** „Rentenmodelle im europäischen Vergleich“; Handout des DGB-Seminars „Älter werden in Europa“; Berlin-Wannsee; 11. April 2014;
https://bb.verdi.de/.../140411_ver.di_Älter%2owerden%2oin%2oEuropa_Neumann-D...
- Nieschlag, Robert; Dichtl, Erwin; Hörschgen, Hans** „Marketing“; Duncker & Humblot; Berlin; 2012; 19. Auflage; ISBN 978-3-428-10930-2
- Oberlander, Willi** „Bürokratiebelastung, zur Belastung von Mikro-, kleineren und mittleren Unternehmen im Allgemeinen und Freien Berufen im Besonderen mit Bürokratie“; IFB („Institut für Freie Berufe“) Nürnberg; 09/2005; <http://www.ifb.uni-erlangen.de/fileadmin/ifb/doc/publikationen/Info-09.pdf>
- Ochmann, Richard; Albrecht, Martin; Schiffhorst, Guido** „Krankenversicherungspflicht für Beamte und Selbstständige, Teilbericht Beamte“; iGES, Bertelsmann Stiftung; Gütersloh; 2017; www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_VV_KrankenversPflicht_Beamte_Selbststaendige_Teilbericht-Beamte_final.pdf
- Oschmiansky, Frank; Kühl Jürgen** „Wohlfahrtsstaatliche Grundmodelle“; Bundeszentrale für politische Bildung; 01.06.2010; www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55072/wohlfahrtsstaatliche-grundmodelle?p=all
- Parkinson, Northcote, Cyril** „Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung“; Rowohlt; Hamburg; 1968; 3. Auflage
- Peter, Hermann;** „Rente: Eintrittsalter im europäischen Vergleich“; GeVestor, entnommen aus: Verlag für die Deutsche Wirtschaft AG; 2015; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7730727/3-14112016-BP-DE.pdf/227e9162-2149-4b22-9dea-8010d5506cc1>
- Piketty, Thomas** „Das Kapital im 21. Jahrhundert“; 2014, Verlag C. H. Beck oHG, München, 2014; ISBN 978406671319
- Pötschke-Langer, Martina;** et al. „Tabakatlas Deutschland 2015“; Pabst Science Publishers; Heidelberg; 2015; 1. Auflage; ISBN 978-3-95833-123-9; www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/Tabakatlas-2015-final-web-sp-small.pdf
- Pötzsch, Olga; Rößger, Felix** „Bevölkerung Deutschlands bis 2060; 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“; Statistisches Bundesamt; Wiesbaden; 2015; www.destatis.de
- Popper, Karl R.** „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“, 2 Bände; UTB, Mohr Siebeck; Tübingen; 1992; 7. Auflage; ISBN 3-8252-1724-8
- Porschen, Hubertus** „Staatsbeteiligungen des Bundes gehören abgeschafft!“; Gastbeitrag zur Plattform „Prometheus“ vom 7. November 2017; www.prometheusinstitut.de/category/gastbeitraege
- Queisser, Monika** „Rentenreform – Die internationale Perspektive“; Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik; 2015; Heft 13; <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2015/13/rentenreformen-die-internationale-perspektive/>
- Raffelhüschchen, Bernd; Reeker, Gerit; Peters, Fabian** „Ehrbare Staaten? EU-Nachhaltigkeitsranking“, Handout zu einem Pressegespräch; Stiftung Marktwirtschaft; Forschungszentrum Generationenverträge; Albert-Ludwigs-Universität; Freiburg; 16.11.2016, www.stiftung-marktwirtschaft.com/fileadmin/user_upload/Pressemitteilungen/2016/PK_Folien_Ehrbare_Staaten_2016-11-16.pdf
- Rahmstorf, Stefan; Schellnhuber, Hans Joachim** „Der Klimawandel. Diagnose, Prognose, Therapie“; C. H. Beck; München; 2007; 6. Auflage; ISBN 978-3-40663-385-0
- Ratzenberger, Rolf** „Abschätzung der Einnahmen aus der Infrastrukturabgabe für Pkw in der Ausgestaltung der Gesetzentwürfe vom 18.1.2017“; Allgemeiner Deutscher Automobil-Club; München; Februar 2017; www.adac.de/_mmm/pdf/170209_Pkw_Maut_Gutachten_Ratzenberger_288267.pdf

- Rische, Herbert** „Alterssicherungspolitik in Europa im Vergleich“; Deutsche Rentenversicherung Bund; 9. aktuelles Presseseminar in Würzburg; 29./30.10.2013
- Schlesinger, Michael, Projektleiter et al.** „Entwicklung der Energiemärkte – Energiereferenzprognose“ Projekt Nr. 57/12; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie; Prognos AG Basel, EWI – Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln, Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforschung, Osnabrück; Basel, Köln, Osnabrück; 2014; www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/entwicklung-der-energiemaerkte-energiereferenzprognose-endbericht,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf
- Schneider, Wolf; Sommer, Cornelius; Kraus, Josef; Krämer, Walter** „Deutsch lebt! Ein Appell zum Aufwachen“; IFB Verlag Deutsche Sprache GmbH; Paderborn; 2010; 1. Auflage; ISBN 978-3-942409-01-8
- Sebaldt, Martin; Straßner, Alexander** „Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung“; VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden; 2004; ISBN 978-3-531-13543-4
- Seibel, Wolfgang** „Verwaltung verstehen; eine theoriegeschichtliche Einführung“; Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft 2016; Berlin; 2016; 1. Auflage; ISBN 978-3-518-29800-8
- Siebenhaar, Hans-Peter** „Die Nimmersatten. Die Wahrheit über das System ARD und ZDF“; Eichborn Verlag, Frankfurt am Main; 2012; ISBN 978-3-8479-0518-9.
- Siegfried, Wolfgang; Hülsenberg, Dagmar, Nenninger, Peter** „Positionspapier zur unheilvollen Wechselwirkung zwischen Schulabsentismus, schlechten schulischen Leistungen und Computerspielsucht“; Humboldt Gesellschaft für Wissenschaft, Kunst und Bildung e.V.; Mannheim; 2013; http://docs.humboldt-gesellschaft.org/position_papers/PosPaper_AvoidingSchool_07-2013.pdf
- Simon, Hermann** „Hidden Champions – Aufbruch nach Globalia: Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer“; Campus; Frankfurt/New York; 2012; 1. Auflage; ISBN 978-3-593-39714-6
- Smith, Adam** „Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen“; DTV München (1993); ISBN 978-3-423-02208-8
- Steingart, Gabor** „Deutschland; Der Abstieg eines Superstars“; Piper; 2004; 1. Auflage; ISBN 978-3-492-04615-25
- Tainter, Joseph A.** „The Collapse of Complex Societies (New Studies in Archeology)“; Cambridge University Press, 1988, ISBN 0 521 34092 6
- Taleb, Nassim Nicholas** „Antifragile; Things that gain from Disorder“; 2012; 1. Auflage; Random House; New York/USA; ISBN 978-0-679-64257-4
- Tanzi, Vito** „Corruption around the World, Causes, Consequences, Scope and Cures“; International Monetary Fund, Staff Papers, Vol. 45, No 4; Washington, USA; 1998; www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf
- Ulfkotte, Udo** „Gekaufte Journalisten. Wie Politiker, Geheimdienste und Hochfinanz Deutschlands Massenmedien lenken“; Kopp; Rottenburg; 2014; 5. Auflage; ISBN 978-3-864-45143-0
- Ustinov, Peter** „Gott und die staatlichen Eisenbahnen“; Econ Tb.; 1992; ISBN 978-3-6122-70658
- Weber, Max** „Wirtschaft und Gesellschaft; Grundriss der verstehenden Gesellschaft“; Mohr Siebeck; Tübingen; 2002; 5. Auflage; ISBN 978-3161477492
- Wegener, Bernhard W.** „Der geheime Staat. Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht“; Morango; Göttingen; 2006; 1. Auflage; <https://www.oer2.rw.fau.de/files/2016/04/habil.pdf>
- Wehling, Elisabeth** „Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht“; edition medienpraxis; Köln; 2016; 1. Auflage; ISBN 978-3-86962-208-8
- Werdning, Martin** „Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann“; Bertelsmann Stiftung; Gütersloh; 2013; www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Alterssicherung_Arbeitsmarktdynamik_und_neue_Reformen.pdf
- Wirsching, Andreas** „Demokratie und Globalisierung, Europa seit 1989“; C. H. Beck; München; 2015; 1. Auflage; ISBN 978-0-415-25397-0

- Wirth, Harry** „Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland“; Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme ISE; Freiburg; 07.01.2015; www.pv-fakten.de
- Wollmann, Helmut** „Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext. Zwischen Beharrung und Wandel“, 2014; http://amor.cms.hu-berlin.de/~ho598bce/docs/Wollmann.Schwedische_Verwaltung.pdf

Organisationen

- BdSt („Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.“)** „Das Schwarzbuch; Die öffentliche Verschwendung 2016/2017“; Berlin; 2. Auflage, Oktober 2016
- BfA („Bundesagentur für Arbeit“)**, 2016, „Der Arbeitsmarkt in Deutschland – MINT Berufe“; heruntergeladen von: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Berufe/generische-Publikationen/Broschuere-MINT.pdf>
- BMF („Bundesministerium der Finanzen“)** „Der vierte Tragfähigkeitsbericht des BMF. Demographischer Wandel bleibt eine zentrale fiskalische Herausforderung“, 21.3.2016, herunterladbar von <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-vierter-tragfaehigkeitsbericht-des-bmf.html>
- BMV („Bundesministerium für Verkehr“)** 2016, „Bericht der Untersuchungskommission 'Volkswagen'; Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“; Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur; Berlin; www.bmvt.de
- BPB („Bundeszentrale für politische Bildung“)** 2015; „Zahlen und Fakten: Die soziale Situation in Deutschland, Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur“; Bundeszentrale für politische Bildung; Bonn; 2015 www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61541/altersstruktur
- Bundesverband Kraft-Wärme-Koppelung e.V.:** „Chance für Wirtschaft und Umwelt: Kraft-Wärme-Koppelung“; Berlin; Herunterladbar von: http://www.umweltlernen-frankfurt.de/pdf/BKWK_Chance_fuer_Wirtschaft_und%20Umwelt_Broschuere_A4_web.pdf
- Destatis**; 2017, „Bruttoinlandsprodukt 2016 für Deutschland; Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 12. Januar 2017 in Berlin“; Statistisches Bundesamt Wiesbaden; https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressekonferenzen/2017/BIP2016/Pressebroschuere_BIP2016.pdf?__blob=publicationFile
- Deutsche Rentenversicherung**, 2016, „Rentenversicherung in Zahlen 2016“, Aktuelle Ergebnisse, Stand Juli 2016; Deutsche Rentenversicherung; Berlin; www.deutsche-rentenversicherung.de/cae/servlet/contentblob/238692/publicationFile/61815/01_rv_in_zahlen_2013.pdf
- Eurostat**, 2016, „Lebensarbeitszeit: Die Menschen in der EU können davon ausgehen, fast zwei Jahre länger arbeiten zu müssen als vor zehn Jahren“; Eurostat Pressemitteilung Nr. 222/2016; 2016; <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7730727/3-14112016-BP-DE.pdf/227e9162-2149-4b22-9dea-8010d5506cc1>
- Fraunhofer Institut für offene Kommunikation, Kompetenzzentrum öffentliche IT**, „Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung“ Gutachten für den nationalen Normenkontrollrat; Version 1.0 vom 16.11.2015; herunterladbar von: <http://www.oeffentliche-it.de/publikationen>

- HRK (Hochschulrektorenkonferenz):** „Statistische Daten zu Studienangeboten an Hochschulen in Deutschland; Studiengänge, Studierende, Absolventinnen und Absolventen“ WS 2016/2017; Statistiken zur Hochschulpolitik 1/2016“; November 2016; Bonn; ISBN 978-3-942600-56-9; https://www.hrk.de/fileadmin/redaktion/hrk/02-Dokumente/02-03-Studium/02-03-01-Studium-Studienreform/HRK_Statistik_WiSe_2016_17.pdf
- IfD („Institut für Demoskopie Allensbach“),** 2011, „Schul- und Bildungspolitik in Deutschland. Ein aktuelles Stimmungsbild der Bevölkerung und der Lehrer“; Institut für Demoskopie Allensbach; www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/7625_Bildungspolitik.pdf
- KBV („Kassenärztliche Bundesvereinigung“),** 2005, „Umfrage zum Aufwand für Bürokratie in Arztpraxen, Ergebnisbericht“; Dezernat 4 -; Versorgungsstruktur; <http://docplayer.org/28098659-Umfrage-zum-aufwand-fuer-buerokratie-in-arztpraxen.html>
- Nationaler Normenkontrollrat** „10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government“; Jahresbericht 2016 des Nationalen Normenkontrollrates; Berlin; September 2016; herunterladbar von: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2016-09-21-nkr-jahresbericht-2016.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- OECD,** 2015 „Pensions at a Glance; OECD and G20 Indicators“; OECD Publishing; Paris; 2015; ISBN 978-92-64-24444-3; http://dx.doi.org/10.178/pension_glance-2015-en
- OECD,** 2016, „Bildung auf einen Blick; OECD-Indikatoren 2016“; OECD und W. Bertelsmann (für die deutsche Ausgabe); 08.07.1905; ISBN 978-3-763957620; www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616045_e.pdf?expires=1493655891&id=id&accname=guest&checksum=0A42DFE-A596864C89072CFE3526E0B41
- OECD,** 2017, „Bildung auf einen Blick 2017; OECD-Indikatoren“; Grafikpaket“; <http://www.oecd.org/berlin/publikationen/EAG2017-graphics.pdf>
- OECD,** 2017, „Taxing Wages 2017“; OECD Publishing; Paris; [ww.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages.htm](http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxing-wages.htm)
- Stifterverband Bildung, Wissenschaft, Innovation** „Hochschul-Bildungsreport 2020; Höhere Chancen durch höhere Bildung?“ Jahresbericht 2017/18; Halbzeitbilanz 2010 bis 2015; herunterladbar von: <http://www.hochschulbildungsreport.de/>
- The World Bank:** „Doing Business; Economy Rankings; June 2017“; <http://www.doingbusiness.org/rankings>
- Umweltbundesamt, Fachgebiet II 4.2:** „Luftqualität 2017, vorläufige Auswertung“; Stand 2018; ISBN 2363-829X

Verzeichnis der Abkürzungen und Bezeichnungen

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|----------------|---|--|
| A | Anbieter | Marketingbegriff |
| A320 | Airbus Flugzeug-Typenbezeichnungen | Kurz- bis Mittelstrecken Verkehrsflugzeug |
| A 350 | | Langstrecken-Verkehrsflugzeug mittlerer Größe |
| A380 | | Langstrecken-Verkehrsflugzeug im oberen Größensegment |
| A 400 | | Militärtransporter |
| AbLa | Verordnung zu abschaltbaren Lasten | Verordnung für das deutsche Stromnetz |
| ADAC | Allgemeiner Deutscher Automobilclub | |
| AfD | Alternative für Deutschland | Deutsche Partei |
| ARD | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutschland | Erstes Deutsches Fernsehen |
| AVCO | Aviation-Corporation | Ehemaliger US-Luftfahrtkonzern, der heute zum US-Mischkonzern Textron gehört |
| BAAINBw | Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr | Neue Bezeichnung des BWB seit dem 1. Okt. 2012 |
| BAföG | Bundesausbildungsförderungsgesetz | Gesetz zur finanziellen Förderung von bedürftigen Auszubildenden, Meistern und Studenten |
| BAH | Bundesverband der Arzneimittelhersteller | |
| BBC | British Broadcasting Corporation | Britische Rundfunk- und Fernsehgesellschaft |
| BDI | Bund der deutschen Industrie | Dachverband der deutschen Unternehmen |
| BdSt | Bund der Steuerzahler e. V. | Deutsche Nichtregierungsorganisation zur Vertretung von Steuerzahlerinteressen |

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|-----------------------|---|---|
| BER | Flughafen Berlin Brandenburg | Neubauprojekt des Berliner Flughafens |
| BfArM | Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte | Bundesbehörde für die Zulassung von Arzneimitteln und Medizintechnik-Geräten |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt | Ist die Produktion von Waren und Dienstleistungen nach Abzug aller Vorleistungen ⁵⁴⁴ |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen | |
| bpb | Bundeszentrale für politische Bildung | http://www.bpb.de |
| BND | Bundesnachrichtendienst | Deutschlands Auslands-Geheimdienst |
| Brexit | British Exit | Kurzbezeichnung der Austrittsbemühungen Großbritanniens aus der EU |
| BUND | Bund Umwelt und Naturschutz e.V. | |
| BW | Bezugswert | Nur in Tab. 12 |
| BW | Bundeswehr | |
| BWB | Bundeswehr-Beschaffungsamt | Zentrale Beschaffungsbehörde der deutschen Bundeswehr(bis 2012) |
| °C | Grad Celsius | Temperaturangabe |
| Ct | Cent | 1/100 eines Euros |
| CDU | Christlich Demokratische Union | Deutsche Partei |
| CEO | Chief Executive Officer | Geschäftsführer |
| CH | Schweiz | |
| CH₄ | Methan | Chemische Formel |
| CO₂ | Kohlendioxid | Chemische Formel für Kohlendioxid |
| CSU | Christlich Soziale Union | Bayerische Partei |
| D, DE | Deutschland | „DE“ = Norm-Länderbezeichnung der EU |
| DASA | Deutsche Aerospace AG bzw. ab | Deutscher Luftfahrtkonzern bis 1998: DaimlerChrysler Aerospace AG |
| DAX | Deutscher Aktienindex | |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik | Deutscher sozialistischer Staat bis 1990 |

544 Quelle: Gabler Wirtschaftslexikon

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|------------------|---|--|
| ddvg | Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft | Medienkonzern im Besitz der SPD |
| Dekra | Deutscher Kraftfahrzeug-Überwachungsverein e.V. | Technische Prüfgesellschaft mit Hauptsitz in Stuttgart |
| DEPFA | Deutsche Pfandbriefanstalt plc | Tochter der Hypo Real Estate Bank in Irland. Wurde 2014 geschlossen. |
| DFB | Deutscher Fußballbund | Dachorganisation des deutschen Fußballs |
| DIN | Deutsche Industrienorm | Deutsches Normensystem |
| D-Mark | Deutsche Mark | Währung der Bundesrepublik 1948 bis 2002 |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung | In Berlin |
| DLR | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt | Deutsche Großforschungseinrichtung für Luft- und Raumfahrt |
| DOLORES | Dollar Low Rescue | Kostensenkungsprogramm der DASA in den 1990er Jahren |
| DUH | Deutsche Umwelthilfe e. V. | Deutsche Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation |
| ECTS | European Train Control System | Einheitliches Zug-Führungssystem für 20 europäische Staaten |
| EDA | European Defence Agency | Europäische Verteidigungsagentur |
| EEG | Erneuerbare-Energien-Gesetz | Gesetz zur Regelung der Finanzierung der deutschen Energiewende |
| EK | Einkommen | |
| EnBW | Energie Baden-Württemberg AG | Deutscher Energieversorgungskonzern |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof | In Luxemburg |
| EU | Europäische Union | 2017 mit 28 Mitgliedsstaaten |
| EU-DSV-GO | Europäische Datenschutz-Grundverordnung | Europäisches Datenschutzgesetz, seit dem 25. Mai 2018 in Kraft |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum | Vertiefte Freihandelszone der EU |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung | Deutsche Tageszeitung |
| FDP | Freie Demokratische Partei | Deutsche Partei |
| F-Gase | Fluorierte Treibhausgase | |
| FHG | Fraunhofer Gesellschaft | Deutsche Großforschungseinrichtung |

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|------------------|---|--|
| FT | Fischer-Tropsch-Synthese | Verfahren zur Herstellung von flüssigen Brennstoffen aus Kohle |
| g | Gramm | Physikalische Gewichtseinheit |
| GEZ | Gebühreneinzugszentrale | Zur Gebührenerhebung für die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten |
| GEB | Gemeinschaft der Europäischen Bahnen | Europäische Eisenbahngesellschaften |
| GEW | Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft | Gewerkschaft der Lehrer |
| GKV | Gesetzliche Krankenversicherung | Teil des deutschen Sozialversicherungssystems |
| GPM | Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement | |
| GroKo | Große Koalition | Koalition aus CDU, CSU und SPD im Deutschen Bundestag |
| Helaba | Hessische Landesbank | |
| HRK | Hochschulrektorenkonferenz | Gremium aller deutschen Hochschulen |
| HSH | Hamburgisch-Schleswig-Holsteinische | Kürzel im Namen HSH Nordbank |
| ICCT | International Council on Clean Transportation | US-basierte, gemeinnützige Organisation zur Überprüfung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs |
| ICE | Intercity Express | Hochgeschwindigkeitszug der Deutschen Bahn |
| IfD | Institut für Demoskopie Allensbach | Meinungsforschungsinstitut |
| ILO | International Labour Organization | Internationale Arbeitsorganisation der UNO |
| IMD | International Institute for Management Development (Lausanne, CH) | Private Wirtschaftshochschule in Lausanne, Schweiz |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change | Weltklimarat der UNO |
| IQB | Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen | Länderübergreifendes Institut zur Sicherung der Qualität des Bildungswesens der KMK |
| ITK | Informations- und Telekommunikationstechnik | Branchenbezeichnung |

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|-------------|---|--|
| IVG | Immobilien Verwaltungsgesellschaft | Volle Unternehmensbezeichnung: IVG Immobilien AG. Auftragnehmer beim BER-Projekt |
| IW | Institut der deutschen Wirtschaft | Wirtschaftsforschungsinstitut in Köln |
| KBA | Kraftfahrtbundesamt | Für den Straßenverkehr zuständige Behörde des Verkehrsministeriums |
| KBV | Kassenärztliche Bundesvereinigung | Ärzteorganisation |
| Kfz | Kraftfahrzeug | |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau | |
| Kita | Kindertagesstätte | |
| KK | Krankenkasse | |
| km | Kilometer | Längeneinheit |
| KMK | Kultusministerkonferenz | Aller deutschen Bundesländer |
| KMW | Krauss-Maffei Wegmann GmbH & Co. KG | Deutscher Hersteller von Militärfahrzeugen |
| KV | Krankenversicherung | |
| kWh | Kilowattstunde | Kilo = 10^3 |
| KWK | Kraft-Wärme-Kopplung | Erzeugung von Strom unter Nutzung der Abwärme für Heizzwecke |
| KWKG | Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz | Deutsches Gesetz zur Regelung der KWK |
| LB | Landesbank | |
| LKT | Luise-Kiesselbach-Tunnel | Tunnelbauprojekt in München |
| Lkw | Lastkraftwagen | |
| LZ | Leistungskennzahl | Kennzahl zur Ermittlung der finanziellen Leistungsfähigkeit von RV-Systemen |
| MINT | Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik | Kurzbezeichnung für die genannten Hochschulfächer |
| Mio. | Millionen | = 10^6 |
| MPG | Max-Planck-Gesellschaft | Deutsche Großforschungseinrichtung |
| Mrd. | Milliarden | = 10^9 |
| Mt. | Monat | |
| MWh | Megawattstunden | Mega = 10^6 |
| N | Nachfrager | Marketingbegriff |

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|-------------------------|---|--|
| N₂ | Stickstoff | Chemische Formel |
| NASA | National Aeronautics and Space Administration | US-amerikanische Luft- und Raumfahrtbehörde |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization | Nordatlantisches Verteidigungsbündnis |
| NEV | Netzentgeltverordnung | Verordnung zur Regelung der Netzentgelte des deutschen Stromnetzes |
| NGO | Non Governmental Organization | Nichtregierungsorganisation |
| NOX | Stickoxid | Chemische Formel |
| NSA | National Security Agency | Größter Auslandsgeheimdienst der USA |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung | Schweizer Tageszeitung |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit 35 Mitgliedsstaaten (2017); Hauptsitz: Paris |
| OTELLO | Opel Trans European Lean Logistics | Fahrplanmäßiger Gütertransport zwischen den Opelwerken Saragossa/Spanien und Eisenach |
| pg bbi | Planungsgemeinschaft Berlin-Brandenburg-International | Planungsgesellschaft für das BER Projekt |
| PISA | Programme for International Student Assessment | Internationale Schulleistungsuntersuchungen der OECD |
| Pkw | Personenkraftwagen | |
| ppm | parts per million | Mengenangabe (1 Teilchen auf 1 Mio. Teilchen) |
| PPP | Public Private Partnership | Verfahren zur Durchführung öffentlicher Projekte komplett durch privatwirtschaftliche Partner |
| PSI | Pension Sustainability Index | Nachhaltigkeitsindex von RV-Systemen, der von der Allianz in regelmäßigen Abständen erhoben wird |
| PwC | PricewaterhouseCoopers | US-Unternehmensberatung und Wirtschaftsprüfer |
| r | Kapitalrendite | Verwendet von Thomas Piketty |
| RAND Corporation | Research and Development | US-amerikanische Denkfabrik |

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|------------------|---|--|
| ReGe | Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH | Managementgesellschaft für große Infrastruktur- und Bauprojekte der Hansestadt Hamburg |
| Reha | Rehabilitation | Medizinischer Begriff |
| RMIT | Royal Melbourne Institute of Technology | Technische Hochschule in Melbourne, Australien |
| RTL | Radio Television Luxemburg | Deutscher privater Fernsehsender |
| RV | Rentenversicherung | |
| RWE | Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke | Deutscher Energieversorgungskonzern |
| SOEP | Sozioökonomisches Panel | Wiederholungsbefragung des DIW unter 12 000 Haushalten |
| SPD | Sozialdemokratische Partei | Deutsche Partei |
| StEnSEA | Storing Energy at Sea | Verfahren zur Energiespeicherung mittels Druckluft und Unterwasser-Kugelbehältern |
| SW | Stufengewichtungsfaktor | Rechengröße in linearen Bewertungsverfahren |
| T | Trendszenarium | Blick auf den Zeitraum 2030 bis 2059 in Abb. 43 |
| t | Tonne | Metrisches Massemaß; = 1000 kg |
| TI | Transparency International | Internationale Gesellschaft zur Korruptionsbewertung |
| Tkm | Tonnenkilometer | Transport einer Tonne Gewicht über einen Kilometer |
| TUM | Technische Hochschule München | |
| TÜV | Technischer Überwachungsverein e.V. | Technische Prüfgesellschaft |
| TV | Television | Fernsehen |
| TWh | Terawattstunden | Tera = 10^{12} (eine Billion) |
| UNO | United Nations Organization | Vereinte Nationen, Sitz: New York, USA |
| US | United States | Üblicherweise Vorsilbe zu relevanten Bezeichnungen |
| USA | United States of America | Vereinigte Staaten von Amerika |
| VDA | Verband der Automobilindustrie | Dachverband der deutschen Automobilindustrie |

| Abkürzung | Volltext | Erläuterungen |
|------------------|--|---|
| VDEK | Verband der deutschen Ersatzkassen | Vereinigung der gesetzlichen Krankenkassen |
| vfa | Verband forschender Arzneimittelhersteller | |
| w | Wirtschaftswachstumsrate | Verwendet von Thomas Piketty |
| WEF | World Economic Forum | Weltwirtschaftsforum (Sitz: Genf, CH) |
| WestLB | Westdeutsche Landesbank | Wurde 2012 in drei Teile aufgespalten und praktisch abgewickelt |
| WIP | Wissenschaftliches Institut der privaten Krankenversicherungen | |
| Z | Zielszenarium | Blick auf 2050 in Abb. 43 |
| ZDF | Zweites Deutsches Fernsehen | Deutsche Fernsehanstalt in Mainz |

Personenregister

- Ackermann, Josef 288, 290
Adenauer, Konrad 205
Altmaier, Peter 309
Bahr, Egon 15
Bartels, Hans-Peter 103
Beust van, Ole 87
Beveridge, William Henry 188, 210, 213
Bismarck von, Otto 210, 213
Blocher, Christoph 21
Bodewig, Kurt 374
Brandt, Willy 15
Braun von, Wernher 366
Brauner, Josef 374
Brender, Nikolaus 122
Buffett, Warren 263
Burkert, Martin 371

Carter, Jimmy 148
Clausewitz von, Carl 330, 336
Clausewitz, Carl, von 104
Edathy, Sebastian 276
Eichel, Hans 297
Emmanuel Macron 27
Erdogan, Recep 15
Esser, Klaus 306
Fiedler, Jobst 84
Finck von, Familie 309
Friedrich II., der Große 272
Friedrich III. von Hohenzollern 364
Gallois, François 263
Gates, Bill 263
Gates, Melinda 263
Gini, Corrado 247
Gneisenau, August Neidhard, von 104
Gribkowski, Gerhard 305
Gutenberg von und zu, Karl-Theodor 96

Habermas, Jürgen 33, 275
Heckman, James 222
Henkel, Hans-Olaf 16
Heye, Uwe-Karsten 265
Hitler, Adolf 363
Hoeneß, Ulrich 253
Hollande, François 263
Ilgmann, Gottfried 138
Illner, Maybrit 207

Jackson, Michael 276
Jain, Anshu 290

Kaczyński, Jarosław 15
Kant, Immanuel 284
Kanthar, Manfred 310
Kasdorf, Bruno 101

Kelsen, Hans 13
Kempfert, Claudia 169
Kirch, Leo 288
Klatten, Susanne 309
Koch, Roland 310
Kohl, Helmut 310, 367
Kopernikus, Nikolaus 272
Korkhaus, Joachim 83
Körtgen, Manfred 369
Kudman, Hans 33
Küng, Hans 7

Lambsdorff von, Otto Graf 231
Leisler Kiep, Walther 310
Lenin, Wladimir Iljitsch 367
Lindner, Christian 45, 47
Luhmann, Niklas 265, 268

Machiavelli, Niccolò 363
Macron, Emmanuel 28, 34, 105
Mangold, Klaus 374
Mehdorn, Hartmut 371, 372
Merkel, Angela 27, 290
Merz, Friedrich 45
Möllemann, Jürgen 309
Morstein Marx, Fritz 59
Mueller, Robert 280
Münkler, Herfried 24
Münkler, Herfried 21
Musk, Elon 161
Napoleon 104, 363
Orbán, Viktor 15

Paap, Hans-Joachim 83
Parkinson, Cyril N. 11
Piketty, Thomas 260
Plattner, Hasso 263
Platzek, Matthias 368, 371
Quandt, Stephan 309
Ramsauer, Peter 371
Reagan, Ronald 317
Ricard, Matthieu 298
Robespierre, Maximilian, de 367
Roth, Claudia 267
Sacharow, Andrei D. 366, 367
Schmidt, Helmut 15
Schön, Volkmar 87
Schreiber, Karlheinz 310
Schrempp, Jürgen 245, 253
Schröder, Gerhard 8, 15, 265
Seehofer, Horst 168, 169
Soros, George 263
Stoiber, Edmund 221, 265

Tainter, Joseph 271
Teller, Edward 366
Teufel, Erwin 168
Töpfer, Klaus 142
Trump, Donald 148, 279, 280, 318
Villiers, Pierre de 105
Volkert, Klaus 306

Wendler, Alexander 84
Weyer, Thomas 370
Wieker, Volker 101
Wilhelm II. von Hohenzollern 363
Wowereit, Klaus 108, 368, 371
Wulff, Christian 276

Sachregister

- Aargau 163
- Abgabenlast 325
- Abgas
 - Abgasnormen 309
 - Abgasreinigung 292
 - Abgasskandal 252, 316
- Abwärme 150
- ADAC (“Allgemeiner Deutscher Automobil-club“) 89
- ADAMATA, Baukonsortium 372
- Afghanistan 93, 99
- Agenda 2010 8
- Airbus 263
 - A320 97
 - A350 102
 - A380 102, 370
 - A400 77, 102
 - NH90 98, 102
 - Tiger 98, 102
 - Transall 94
- Aktienkultur 287
- Al Kaida 44
- Allianz AG 90, 209
- Alpha Prema 305
- Alternative Facts 280
- Altersabhängigkeitsquotient 200
- Altersarmut 193, 196
- Amalfi 19
- Anbieter-Nachfrager-Interaktionsprozess 175, 176
- Änderungsprozesse 329
- Angestellte 251
- Angestelltenbestechung 322
- Anglisierung 272
- Anhörungen 114, 116
- Anlageberatung 287, 296
- Anonymität 278
- Anreizsystem 57, 183, 206, 216, 232, 238, 264, 290, 299, 302
- Apollo-Mondprogramm 90
- Äquivalenzprinzip 189, 197, 212
- Arbeiter 251
- Arbeitslose 215, 216, 277
- ARD, (“Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands“) 120, 122, 125, 271
- Artenschutz 111, 143
- Ärzte 177
- Asse, Atommülllager 315
- Atomare Energieträger 149
- Atomausstieg 315
- Atypische Arbeitsverhältnisse 206
- Aufsichtsgremien 108
- Augsburg 322
- Ausbildung 363
- Auslandseinsätze 93
- Australien 48, 99, 235
- Autolobby, deutsche 316
- Automatische Kupplungen 131, 139
- Autonomes Fahren 130
- Baden-Württemberg 118, 229, 258, 279
- BAH (“Bundesverband der Arzneimittelhersteller“) 312
- Bananenrepublik 4
- Bankenlobby 318
- Banker 285
- Bankier 285
- Barock 272
- Batteriegetriebener Antrieb 173
- Batteriespeicher 161
- Bauvorschriften 47
- Bauwesen 234
- Bayer 179
- Bayern 78, 112, 226, 227, 258, 337, 339, 342
- BayernLB 305
- BBC (British Broadcasting Corporation) 1, 122, 126
- BBC, (British Broadcasting Corporation) 338
- BDI (“Bund der deutschen Industrie“) 16
- BdSt (“Bund der Steuerzahler“) 53
- Beamte
 - Beamtenpensionen 195
 - Beamtenstatus 60, 243
 - Beihilfen 62
 - Schatteneinkommen 65
 - Versorgungsprivilegien 65
 - Versorgungsrückstellungen 63
- Beitragsbemessungsgrenze 206, 212, 214
- Belgien 149
- Benchmarking 337
- Benelux-Staaten 157
- BER 75, 81, 87, 106, 109, 112–114
- BER-Teufelsspirale 84
- Berichtspflichten 180
- Berlin 18, 78, 112, 226
- Bermuda-Inseln 318
- Bertelsmann Stiftung 62
- Best Country Rating 3
- Bestandsschutz 69, 116, 119
- Bestechung 305
 - Abgeordnete 322
 - Bestecher 302
 - Bestechungsgelder 310
 - Bestochener 302
- Betreibermodell 88, 110
- Betriebsrente 191, 196
- Betrug 296
 - Abrechnungsbetrug 296

- Betrugsanfälligkeit 182, 183
- Bewertung 301
- Bewertungskriterien 235, 237
- Bewertungsphilosophie, angelsächsisch 236
- Bewertungsportal 296
- Erfüllungsgrad 3
- Noten 3
- BfArM (“Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte”) 184
- Big-Data-Generator 281
- Bildung
 - Ausbildungsniveau 218
 - Berufliche Bildung 217
 - Bildungsferne Schichten 216
 - Bildungsreformen 218
 - Bildungsstandards 222, 242
 - Bildungssystem 218, 326, 330, 334
 - Bildungssystem, Elementarbereich 220
 - Bildungssystem, Primarbereich 222
 - Bildungssystem, Sekundarbereich 222, 326
 - Bildungssystem, Tertiärbereich 231
 - Föderale Bildungsstruktur 241
 - Zersplitterung 226
- Billiglohnländer 227
- Biogasanlagen 156
- Biomasse 152, 155
- BIP 12, 49, 58, 188, 198, 199, 206, 302, 318
- BMW 309
- BND 43, 65, 112
- Bochum 322
- Bodenschutz 142, 143
- Boni 184, 290, 295, 306, 317
- Bots 280
- Boulevardpresse 277
- Boxer 102
- Brandenburg 18
- Brandschutz 42, 107
 - Brandmeldeanlage 369
 - Brandschutzanlage 370
 - Brandschutzvorschriften 41
- Brasilien 273
- Bremen 17, 225–227
- Brennstoffzelle 162, 173
- Brexit 15, 21, 25, 38, 279
- Bulgarien 31, 34
- BUND (“Bund für Umwelt und Naturschutz”) 115
- Bundesbeteiligungen 126
- Bundesministerium für Finanzen 199
- Bundesnetzagentur 137
- Bundespolizei 18
- Bundesverfassungsgericht 68
- Bundesverkehrswegeplan 128
- Bundeswehr 18, 91, 102, 104, 325, 330
- Bundeswehrbeschaffungssamt 100
- Bundeszoll 18
- Bündnis 90/Die Grünen 14, 142, 148, 267
- Bürokratie 180, 182, 264
- Case Law 23
- CDU 14, 118, 205, 308–310
- Chancengleichheit 246
- Chemie 31, 234, 237
- China 44, 130, 141
- Club of Rome 142
- CO₂ 143, 149, 151, 161, 162, 165, 291, 314
- Commerzbank 288, 289, 317
- CSU 308, 309
- Dacia 293
- Daimler AG 90, 292
- DaimlerChrysler AG 245
- Dänemark 148, 149, 208, 238, 300, 343
- Datenschutz 43, 111
- DAX 16, 235, 251, 252, 290, 295
- DDR 123, 149, 205, 220, 258, 270, 315
- ddvg (“Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft”) 271
- Deduktive Herangehensweise 330
- Dekarbonisierung 144, 148
- Dekra 291
- Demographie
 - Demographische Entwicklung 183, 199
 - Demographische Kennzahlen 194, 200, 204
 - Demographische Probleme 216
 - Demographischer Wandel 239
- Demokratie
 - Demokratie zweiter Ordnung 312
 - Demokratisches Dilemma 14
 - direkte 18, 19
 - illiberale 25
 - repräsentative 20
- Denglisch 274
- Design-Freeze 107
- Deutsche Bahn 127, 138, 325
 - BahnCard 134
 - Bahnhof 77
 - Bahninfrastruktur 135
 - Bahnmaterial 133, 134
 - DB Netz AG 139
 - Güterverkehr 138
 - Infrastruktur 137
 - Personenverkehr 137
- Deutsche Bank 288, 290
- Deutsche Lufthansa 126
- Deutsche Mark 30
- Deutsche Post 65, 126
- Deutschland 130
- Deutschlandradio 120
- Die Linke 267, 270
- Die Welt 268
- Die Zeit 41, 81, 221, 268
- Direkte Vorteilsnahmen 305
- Direkte Zuwendungen 305
- Direktversicherung 192
- Discovery Channel 126
- DIW (“Deutsches Institut für Wirtschaftsfor-
- schung”) 255
- DLR (Deutsches Zentrum f. Luft- und Raum-
- fahrt) 236
- Dobrindt, Alexander 352
- Doppelte Buchführung 49
- Druckluft 164
- Duale Ausbildung 238
- Dublin-Abkommen 27
- DUH (“Deutsche Umwelthilfe”) 291
- Durchschnittliche Lebensarbeitszeit 201

- Durchschnittliche Lebensdauer 204
 Durchschnittsalter 200
 Durchschnittstemperatur 145
 E.ON 314
 Echternacher Springprozession 38
 EDA (European Defence Agency) 92
 EEG 55, 156, 166
 Effektivität 361
 Effizienz 362
 – gesamtgesellschaftlich 328
 Eigeninteresse 301, 311
 Eigenkapitalausstattung 317
 Einheitsrente 212
 Einkommen 246
 – Bruttodurchschnittseinkommen 250
 – Effektivseinkommen 62
 – Einkommenseliten 263
 – Haushaltsnettoeinkommen 249
 – Kennzahlen 302
 – Markteinkommen 248
 – Nominaleinkommen 61
 – Schatteneinkommen 61
 – Topeinkommen 261
 – Verfügbares 248
 Einschaltquoten 126
 Einsparpotenziale 182
 Einspeisungsvergütung 161, 165, 173
 EinsPlus 122
 Eiszeit 145
 Elbphilharmonie 75, 85, 112
 Elektrolyse 162
 Elektrotechnik 31, 234
 Emissionswerte 291
 EnBW (“Energie Baden-Württemberg“) 314
 Endlagerung 149, 165, 315
 Energie 77
 – Dekarbonisierung 141
 – Endenergie 150
 – Energetische Amortisationszeit 155
 – Energieerzeugung, atomar 141
 – Energieerzeugung, konventionell 147
 – Energieerzeugung, regenerativ 141
 – Energieversorger 165
 – Energiewende 141, 156, 160, 169, 326, 330, 333
 – Energiewirtschaft 315
 – Erneuerbare Energien 154
 Entbürokratisierung 48
 Entropieerhöhung 24
 Entscheidung 334
 – Entscheidungsprozess 8, 207
 – Entscheidungsqualität 362
 – Entscheidungsträger 8
 Entwicklungskosten 102
 Entwicklungszeiten 109
 Ersatzrate 190, 196, 214
 Erziehungsprozess 228
 EU 21, 25–27, 31, 35, 38, 56, 59, 92, 129, 149, 178, 261, 269, 291, 316, 369
 Euro
 – Krise 25
 – Raum 37
 – Staaten 37
 – Stabilitätskriterien 27
 Eurofighter 96, 97, 102
 Europa 24, 35
 – Europäischer Gerichtshof 89, 313
 – Europarat 38
 – EWR Europäischer Wirtschaftsraum 21
 Europäische Datenschutz-Grundverordnung („EU-DSVGO“) 282
 Evolution 9
 Expertise 280
 Exzellenzinitiative 243
 Facebook 278, 283
 Fahrzeugbau 31
 Fake-News 279
 Familienförderung 216
 Familiengeführte Unternehmen 296
 FAZ („Frankfurter Allgemeine Zeitung“) 33
 FDP 14, 45, 308, 309
 Ferguson, Niall 278
 Fernbusse 133
 Fernsehen 270
 Fernverkehr 132
 Fiat 293
 Fields-Medaille 236
 Finanzielle Leistungsfähigkeit 210
 Finanzsektor 50, 316
 Finnland 225, 339, 343
 Fischer-Tropsch-Synthese 162
 Florenz 19
 Flüchtlingskrise 25, 204
 Flughafen München 91
 Flughafen Zürich 21
 Flüsterbremsen 130
 Focus 41, 44
 Foxconn 367
 Frankfurt am Main 322
 Frankreich 198, 235, 272, 273, 322
 Französische Revolution 1792 328, 367
 Fraunhofer Gesellschaft 47, 164, 236
 Friedrich-Ebert-Stiftung 22
 Frühkindliche Erziehung 221
 Fukushima 150, 165
 Fünfte Gewalt 312
 G20-Staaten 232
 GEB (“Gemeinschaft der Europäischen Bahnen“) 138
 Geburten-Sterbe-Bilanz 200
 Geburtenrate 204, 205
 Gehirnforschung 281
 Geisteswissenschaftliche Fächer 232
 Geld 316
 – Geldanlagen 193
 – Geldwäsche 321
 – Geldwertstabilität 27
 Generationenbilanz 57
 Genua 19
 Geologie 234, 242
 Geschäftsführung
 – Geschäftsberichte 273
 – Geschäftsführer 251
 – Geschäftskultur 286

- Geschäftsmoral 303
- Gesellschaft 228, 267
- Gesetze 110
 - Gesetzeslücken 322
 - Gesetzliche Änderungen 107
- Gesundheit 248
 - Gesunde Lebensführung 184
 - Gesundheitsfonds 178
 - Gesundheitskarte 111, 179, 184
 - Gesundheitsministerium 174
 - Gesundheitsschutz 142
 - Gesundheitssystem 174, 326
 - Medikamentenpreise 178
- GEW (“Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft”) 230
- Gewaltenteilung 341
- Gewässerschutz 142
- Gewerbeanmeldung 48, 50
- Gewerbliche Ausbildung 240, 326
- Gewerkschaften 277
- Gigaliner 130
- GINI 246, 250, 257, 259, 261, 374
- Globalisierungsgrad 318
- Gneisenau, August N. von 355
- Goldene Regel 284
- Griechenland 18, 28, 31, 198, 225, 269
- Großbritannien 26, 188, 235, 300, 318
- Großforschungseinrichtungen 236
- Großprojekte 106, 325, 337
- Grundfreiheiten, europäische 21
- Güterverkehr 127, 139
- Haftung
 - Haftungsfragen 116
 - Haftungsprobleme 180
- Halbtax 134
- Hamburg 342
- Handelsbilanzüberschuss 28, 29, 35
- Handlungsempfehlungen 35, 124, 138, 170, 183, 213, 241, 264, 298, 319
- Handwerksmeister 232
- Hardenberg, August Fürst von 355
- Hartz IV 47, 248, 269, 277
- Hegemon 27, 33–35
- Helden 367
- Helmholtz-Gemeinschaft 236
- Hertie-Studie 74, 79, 90, 110
- Hessen 78, 225
- Hochschulbewertung 235
- Hochspannungsstromleitungen 114
- Hochtief 87, 107
- Hoechst 179
- Hofberichtserstattungen 275
- Hongkong 48
- Hotelgewerbe 45
- Humankapital 219
- Humboldt’sches Bildungsideal 240
- Humboldt, Wilhelm von 355
- Hypo Real Estate 288, 317
- ICCT (“International Council on Clean Transportation”) 291
- IfD (“Institut für Demoskopie Allensbach”) 18, 285
- ILO (“International Labour Organization”) 253
- IMD (International Institute for Management Development) 3, 50
- Industrie, deutsche 26
- Industrielle Revolution 329
- Information 265
 - Informationsdefizit 176
 - Informationsdurchlässigkeit 343
 - Informationsexplosion 270
 - Informationsfreiheit 343
 - Informationsgrundversorgung 123
 - Informationsindustrie 270
- Infrastrukturgesellschaft 139
- Innere Kündigung 228
- Innovation 131
- Interessenkonflikte 274
- Internet 270, 274, 278
- Investigativjournalismus 69, 270, 275
- IPCC (“Intergovernmental Panel on Climate Change”, 144
- IQB (“Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen”) 230
- Irland 48, 188
- Islamischer Staat 44
- Italien 28, 34, 99, 198, 225
- ITK 31, 77, 109, 130, 234
- IW (“Institut der Deutschen Wirtschaft”) 269
- Japan 141
- Jersey-Inseln 318
- Journalistische Unabhängigkeit 281
- Jugendarbeitslosigkeit 27
- Junge Union 193
- Jungliberale 193
- Juristische Person 322
- Just in time 139, 348
- Kalifornien 142
- Kanada 48
- kapitalbasiert 192
- Kapitalproduktivität 29
- Kartellamt 9
- Kategorischer Imperativ 284
- KBA (“Kraftfahrtbundesamt”) 291
- KBV (“Kassenärztliche Bundesvereinigung”) 180
- Kernreaktoren 315
- KfW (“Kreditanstalt für Wiederaufbau”) 317
- Kfz-Anmeldeprozess 48
- Kindergeld 248
- Kindertagesplatz 221, 242
- Klarstände 93, 109
- Kleine Gefälligkeiten 305
- Klima
 - Klimaschutz 148
 - Klimaschwankung 145
 - Klimatische Prozesse 145
 - Klimawandel 143
 - Klimazonen 146
 - Rechenmodelle 145
- Kohlekraftwerke 158
- Kohleverflüssigung 162
- Kommunikation 265
 - Kommunikationseffizienz 268
 - Kommunikationsgepflogenheiten 278
 - Kommunikationskanäle 341

- Kommunikationskultur 326
- Kommunikationssysteme 316
- Kommunikationsvolumen 281
- Kommunikationswissenschaft 267, 268, 281
- Kommunistische Revolution 328
- Kompetenz 363
- Kompetenzzentrum 322
- Kompromissfähigkeit 365
- Konsensfähigkeit 365
- KonTraG ("Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich") 294
- Korea 231
- Korruption 34, 113, 182, 299, 312, 317, 318, 322
 - Korruptionsanfälligkeit 183
 - Korruptionsindex 300, 302
 - Korruptionsniveau 326
- Kosten
 - Kosteneffizienz 36
 - Kostenkontrolle 124, 176, 182, 183
 - Kostenmaximierung 112
 - Kostenoptimierung 112
 - Kostensenkung 35, 52, 57, 131, 161, 227
 - Kostensteigerung 183, 226, 232
 - Kostentreiber 105
 - Kostenüberschreitungen 77, 80, 109
 - Kostenunterschreitungen 80
 - Selbstkostenbeteiligungen 184
- Krankenkasse 176, 178, 182, 192
 - Ersatzkasse 182
 - gesetzlich 62, 176, 182
 - privat 177
- Kriminalität 262, 316, 367
- Kulturhoheit 222
- Kultusministerium 226, 334
- Kultusministerkonferenz ("KMK") 222
- Kurzarbeitsgeld 215
- KWK ("Kraft-Wärme-Kopplung") 150, 156, 158, 165, 173, 314
- Kyoto-Protokoll 148
- Landesbanken
 - BayernLB 289, 305, 317
 - Helaba 289
 - HSH Nordbank 289
 - LB Baden-Württemberg 289
 - LB Berlin 289
 - Nord/LB 289
 - WestLB 289
- Lebensarbeitszeit 217
- Lebenserwartung 183, 201
- Lebensstandard 212
- Lebensversicherung 193, 196
- Legalität 304
- Legislative, deutsche 22, 40
- Legitimität 298, 304
- Lehrer
 - Lehrerausbildung 242
 - Lehrerautorität 230, 242
 - Lehrerqualifikation 334
- Lehrpläne 222, 334
- Leibniz-Gemeinschaft 236
- Leichtbau 131, 139
- Leitende Angestellte 251
- Leitungskapazitäten 161, 333
- Leserforen 278
- Liberalisierung 317
- Libor-Zinsmanipulation 288
- Lichtblick, Firma 165
- Liechtenstein 310
- Lingua Franca 272
- LKT ("Luise-Kiesselbach-Tunnel") 91
- Lkw 129–131
- Lkw-Maut 88
- Lobbyismus 179, 307, 311
 - Lobbyliste 311
 - Lobbyorganisationen 311
- Lohnkämpfe 262
- Luftreinheit 143
- Lügenausschuss 297
- Luxemburg 208, 300, 309
- Managergehälter 251
- Mannesmann Mobilfunk AG 306
- Marktmacht 185
- Marktwirtschaft 10
- Marrakesch/Marokko 144
- Marshallplan 33–35
- Maschinenbau 31, 234
- Masterplan 105, 115, 160, 170, 299, 330, 334
- Mathematik 237
- Max-Planck-Gesellschaft 236
- Mecklenburg-Vorpommern 18
- Medialisierung 271
- Medien 267
- Medizintechnikindustrie 178
- Mehrwertsteuer, Halbierung 45
- Meilensteine 333
- Methan 162, 173
- Mexiko 225
- Migranten 216
 - Migrantenfamilien 221
 - Migrantenkinder 221
 - Migrantenkreise, muslimisch 221
 - Migrationshintergrund 221
- Mindestlohn 248, 269
- Minsk-2-Abkommen 276
- MINT 233, 240, 242
- Mitteilung 265
- Mittelstand 232, 239, 296
- Monokulturen 155
- Moralisches Handeln 365
- Mövenpick-Spende 309
- München 112
- Nachhaltigkeit 196, 213
- Nachrichtenportale 278
- NASA ("National Air and Space Administration") 90, 236
- Nationalismus 26
- NATO 15, 269
- Nature & Science 236
- Neoliberalismus 10
- Nettoersatzrate 196
- Neuseeland 48, 149
- Niederlande 208, 211, 212, 339
- Niedersachsen 18, 225, 226
- Niedriglohn 196, 214, 253

- Nobelpreis 219, 236, 237
- Nordrhein-Westfalen 78, 225
- Normenkontrollrat, nationaler 24
- Norwegen 163
- NOX ("Stickoxid") 291
- NSA (National Security Agency) 44, 276
- Null-Toleranz-Strategie 44
- Numerus Clausus 227
- Nutzen 6, 301
 - Eigennutzen 7, 320
 - Gemeinnutzen 7
 - Sachnutzen 7
- OECD 2, 35, 56, 57, 180, 209, 213, 214, 222–225, 231, 232, 240, 245, 249, 253
- Öffentlich-rechtliche Anstalten 119, 325
- Öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten 120, 268, 282
- Öffentliche Aufträge 319
- Öffentliche Hand 212
- Öffentliche Verwaltung 341
- Öffentlicher Auftraggeber 107
- Öffentlichkeitsprinzip 343
- Offshore-Windkraftanlagen 164
- Ökoinstitut Freiburg 148
- Online-Banking 48
- Onlinehandel 48
- Opel 292
- Organisationsmängel 108
- Organisationsstrukturen 116, 117
- Organisierte Kriminalität 303, 312
- Österreich 26, 149, 157, 198, 199, 238, 305
- OTELLO 129
- Parkinsonscher Wirkungsbereich 12
- Parteien 307
- Parteorganisationen 307
- Parteispenden 307
- Partikularinteressen 172, 297, 327, 332
- Pensionen 66
- Personenverkehr 132
- Persönlichkeitsentwicklung 240
- Pflegeberuf 177
- Pflegedienste, russische 179
- Pflegekräfte 177
- pg bbi (Planungsgemeinschaft Berlin-Brandenburg-International) 83, 369
- Pharmaberater 178
- Pharmaindustrie 178, 313
- Phasenpläne 333
- Philippinen 149
- Photovoltaik 147, 152, 154, 156, 161, 168
- Physik 237
- PISA 17, 69, 222, 224, 225, 227, 229, 238, 239
- Pisa (Stadt) 19
- Pkw-Flottenemissionen 309
- Polen 26, 157
- Polis 18
- Politik 267
 - Politikverdrossenheit 41
 - Politische Einflussnahme 116
 - Politologie 281
- Politisches Framing 268
- Populist 15, 25
- Portugal 31, 198, 225
- Postbank 65, 126
- PPP ("Public Private Partnership" 334
- Preisabsprachen 296
- Prekäre Arbeitsverhältnisse 253, 262
- Presserat 281
- Preußische Armee 104
- Preußische Reformen 329
- Primärenergie 149, 150
- Printmedien 270
- Problemlösungsprozess 331
- Produktentstehungsgang 98
- Produktionskapazitäten 333
- Projektentstehungsgang 119
- Projektmanagement 99, 112, 115, 116, 337
- Projektorganisation 333
- Prüfungsanforderungen 238, 239, 334
- PSI ("Pension Sustainability Index") 209
- Pumpspeicherwerk 161
- Qualitätsmedien 268
- Radio 270
- Radioaktives Material 165
- RAND Corporation 332
- Reallohn 255
- Rechtssystem, angelsächsisch 23
- Redaktionelle Unabhängigkeit 271
- ReGe ("Projekt-Realisierungsgesellschaft") 87
- Regenerative Energieversorgung 148
- Regulierungsdichte 40, 47, 49, 50, 113, 182, 328
- Reha-Bereich 178
- Renault 293
- Rente 248
 - Beveridge-System 188
 - Bismarck-System 188
 - Dynamisierung 205
 - Effektivrente 190
 - Garantierende 212
 - Kapitalbasierte Deckung 205
 - Kapitalbasierte Säule 191
 - Liquiditätsreserve 205
 - LZ (Finanzielle Leistungskennzahl) 207
 - Prämienrente 212
 - Rentenbezugsdauer 198, 201, 206
 - Renteneintrittsalter 201, 215
 - Rentenhöhe 213
 - Rentenversorgungssystem 188, 326
 - Riester-Rente 192, 196, 199
 - RV-System, schwedisch 212
 - Umlageverfahren 205
- Repräsentativität 278
- Reset 328
- Ressourcenverschwendung 143
- Rhein-Main-Donau-Kanal 91
- Rio de Janeiro 148
- Risiko
 - Risikoanalysen 333
 - Risikofolgeabschätzungen 118
 - Risikomanagement 115
 - Technische Risiken 109
- RMIT ("Royal Melbourne Institute of Technology") 237

- Rokoko 272
 RTL-Gruppe 121
 Ruhestand, einstweiliger 64
 Rundfunkgebühren 55, 124
 Rundfunkrat 125
 Russland 44
 Rüstungsbeschaffung 77, 109, 113, 118
 RWE ("Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerke") 314
 Saarland 17, 226
 Sachsen 69, 225, 226, 339, 342
 Sachsen-Anhalt 226
 Scharnhorst, Gerhard, von 104, 355
 Schattenpolitik 312
 Schattenwirtschaft 206, 312
 Schienen-Güterverkehr 128
 Schieneninvestitionen 136
 Schienennetz 132, 135, 136
 Schleswig-Holstein 18, 339, 342
 Schmiegeld 300
 Schulden
 – explizite 58
 – implizite 58
 – Schuldenerlass 33
 – tatsächliche 58
 Schule 228
 – Reformen 229, 242
 – Schreiben nach Gehör 229
 – Schulabsentismus 227, 242
 Schwarzarbeit 206, 297
 Schwarzbuch 53
 Schweden 149, 211, 257, 261, 319, 339, 343
 Schweiz 13, 18–20, 56, 69, 74, 134, 135, 149, 157, 211, 238, 257, 318, 322
 Seehofer, Horst 352
 Selbstregulierung 64, 319
 Shanghai-Ranking 235
 Siemens 90, 179
 Singapur 318
 SOEP ("Sozioökonomisches Panel") 259
 Solarthermik 152
 Solidarprinzip 189
 Somalia 300
 Sowjetunion 149, 367
 Soziale Medien 270, 277, 281, 282
 Sozialer Ausgleich 189
 Soziales Gefälle 245, 264, 326
 Sozialgesetzgebung 46
 Sozialhaushalt 196
 Sozialismus 10, 260
 Spanien 28, 31
 Spartengewerkschaften 262
 SPD 14, 15, 69, 103, 271, 308
 Speicherkapazitäten 156, 161, 162, 172, 333
 Speichertechnologie 171
 Spenden
 – Großspenden 309
 – Spendenbereitschaft 284
 – Spendengenerierung 307
 Spiegel, Der 268
 Spiegel-Online 79
 St. Margarethen/Schweiz 310
 Staatliche Umverteilungen 248
 Staatliche Verwaltung 264
 staatlicher Versorgungsauftrag 180
 Staatsinteresse 20
 Staatsquote 54, 55
 Staatsverschuldung 28, 32
 Starkstromleitung 168
 Stein, Karl Freiherr vom 355
 StEnSEA ("Stored Energy in the Sea") 164
 Steuern
 – Sekundärsteuern 55
 – Steuerberater 45
 – Steuererklärung 44
 – Steuererleichterungen 248
 – Steuergesetzgebung 45
 – Steuerhinterziehung 288, 297
 – Steuermanagement 46
 – Steueroasen 297
 – Steuerpolitik, deutsche 50
 – Steuervermeidung 316
 – Steuerwettbewerb 74
 – Steuerzahlergedenktag 54
 Strom
 – Stromexporte, deutsche 157
 – Stromkosten 156
 – Stromleitungen 114, 161, 172
 – Strompreis 166
 – Stromsteuer 167
 – Stromzähler, intelligente 164
 – Überschussproduktion 158
 Strukturprobleme 36, 199
 Studentenzahlen 238
 Studiengänge 231
 Stuttgart 21 110, 114, 118, 279
 Subsidiarität 17
 Substantia AG 309
 Subventionsbetrug 296
 Süddeutsche Zeitung 268
 Süditalien 31
 Südkorea 48
 Suzuki 293
 Synthetische Brennstoffe 173
 Systemarchetypen 7
 Tausend-Dächer-Programm 154
 Technische Forderungen 118
 Technokraten 366
 Technologieführerschaft 164
 Technologisierung der Arbeitswelt 228
 Telekom 65, 126
 Termintreiber 105
 Terminüberschreitungen 109
 Terrorismus 364
 Thermofenster 292
 Thüringen 339
 TI ("Transparency International") 300, 319
 Toll Collect 87, 90, 109, 110, 116, 118
 Tonnenkilometer 128
 Tragik der Allmende 7
 Transferunion 28, 36
 Transparenz 123, 319, 341
 – Gesetz 341
 – Transparenzgrad 342

- Treibhauseffekt 143
- Treibhausgasemissionen 148, 149, 158
- Trendszenarium ("T") 153
- Trolle 280
- Tschechien 26, 157
- Tschernobyl 148
- TUM ("Technische Universität München") 237
- Türkei 44, 225
- TÜV ("Technischer Überwachungsverein") 291, 369
- Twitter 278, 279, 283
- Überkapazitäten 180
- Überregulierung 24, 40, 50, 180, 192, 325, 330
- Umlageverfahren 189
- Umsetzung 332
 - Umsetzungsprozess 335
 - Umsetzungsstärke 362
- Umverteilung 261, 263
- Umweltschutz 107, 142, 143, 169
- Ungarn 26
- UNO 94, 144, 148, 283
- Unsichtbare Hand 317
- Unterirdische Kavernen 164
- Untersuchungsausschuss 297
- US-Geologiebehörde 174
- US-Immobiliengeschäfte 288
- USA 34, 35, 44, 56, 141, 142, 148, 235, 236, 240, 260, 273, 276, 291, 316, 322, 328
- V2-Raketen 366
- Vattenfall 314
- VDA ("Verband der deutschen Automobilindustrie") 315
- VDEK ("Verband der deutschen Ersatzkassen") 182
- Venedig 19
- Verantwortlichkeit 116
- Verantwortung
 - Verantwortungsbewusstsein 364
 - Verantwortungsethik 117
 - Verantwortungslosigkeit 104, 108, 295
- Verbrennungsmotor 151, 162
- Vereinigte Arabische Emirate 44
- Verfassungsschutz 18
- Verfassungsstaat 70
- Verkehr 77, 134
- Vermögen 246
 - Kennzahlen 302
 - Nettovermögen 256
 - Topvermögen 261
 - Vermögenseliten 263
 - Vermögensverteilung 255, 258
- Verschuldung Deutschland 26
- Versicherungsbetrug 297
- Versicherungsprinzip 189
- Versorgungsauftrag 175
- Verstehen 265
- Verteilungsproblem 172
- Verwaltungskosten 182, 207
- vfa ("Verband Forschender Arzneimittelhersteller") 312
- Vierte Gewalt 275
- Visegrád-Gruppe 38
- Vodafone 306
- Volksbefragung 70
- Vollzugsorgane 264
- Vorteilsnahme 301, 306, 308
- VW 293, 294, 306
 - VW-Abgasskandal 316
 - VW-Betrug 294
- Wachstumsbeschleunigungsgesetz 309
- Währungsunion 33
- Warmzeit 145
- Wasserkraft 152, 154, 156
- Wasserreinheit 143
- Wasserstoff 162
- Wasserstoffbombe 366
- Web of Science 236
- Wechselkursmanipulation 288
- WEF ("World Economic Forum") 2
- Wehrpflichtarmee 92
- Weltfinanzkrise 2008 288
- Weltfinanzsystem 287
- Weltklimagipfel Paris 144
- Weltwirtschaft 31, 144, 147
- Werbeaussagen 296
- Werteorientierung 50, 186, 281, 283, 299, 304, 326, 340
- Westfälischer Frieden 36
- Wettbewerb 9, 50, 51, 64, 133, 175, 177, 182, 184, 301, 313, 319
- Whistle-Blower 343
- Willkommenskultur 284
- Windenergie 152, 155, 156, 168
- WIP ("Wissenschaftliches Institut der Privaten Krankenversicherungen") 175
- Wirtschaft 267
- Wirtschaftliche Abhängigkeiten 275
- Wirtschaftsleistung/Kopf 260
- Wirtschaftswachstum 260
- Wohlfahrtsverbände 277
- World-Competitiveness-Report 3
- Wutbürger 114
- Zauneidechsen 111
- ZDF ("Zweites Deutsches Fernsehen") 81, 120, 122, 125, 271
- Zentralbank, Europäische 27
- Zielsetzung 332
- Zielszenarium ("Z") 154
- Zuschussbedarf, staatlich 195
- Zuwanderung 204, 217
- Zwangsmaßnahmen 36
- Zwei-Grad-Ziel 148

Zum Autor



Jochen Schauenburg, Jahrgang 1939, studierte Luft- und Raumfahrttechnik und promovierte in Betriebswirtschaft. Seit 1965 war er beruflich tätig als Entwicklungsingenieur, Marketing- und Vertriebsmanager sowie als Unternehmensführer in der Luftfahrt- und Automobilzulieferindustrie. Dazu zählten 9 Jahre Auslandsaufenthalte in den USA, Frankreich und Brasilien und Vertriebstätigkeiten in 42 Ländern in Europa, Asien, Nord- und Südamerika, Unternehmenssanierungen sowie der Aufbau und Leitung eines Automobilzulieferbetriebes in Brasilien.

Mit seiner 1996 gegründeten Unternehmensberatung hat er bis heute ein breites Spektrum an Beratungsleistungen für den öffentlichen Auftraggeber wie auch für die Privatindustrie durchgeführt.

Angeregt durch die in nahezu 50 Berufsjahren erworbenen Erfahrungen hat sich bei dem Autor ein umfangreiches Gedankengut entwickelt, das in diesem Buch seinen Niederschlag gefunden hat.

