

HBS KOMMENTAR

Nr. 1 · Oktober 2021 · Hans-Böckler-Stiftung

SONDIERUNGEN: FÜNF THEMEN, DIE JEDE NEUE REGIERUNG ANPACKEN MUSS

Sebastian Dullien, Daniel Hay, Bettina Kohlrausch, Johanna Wenckebach

Zusätzliche öffentliche Investitionen von mindestens 460 Milliarden Euro; ein Transformationsfonds, der die Einführung klimaneutraler, aber aktuell noch teurer Produktionstechniken unterstützt; eine zügige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro; ein Ausgleich von steigenden CO2-Preisen, der einerseits Privathaushalte mit niedrigen Einkommen und andererseits die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Industrie schützt; Ausbau von Weiterbildungsangeboten und Stärkung der Mitbestimmung: Das sind Weichenstellungen, mit denen die nächste Bundesregierung sicherstellen kann, dass Deutschland Mitte des 21. Jahrhunderts ein wohlhabendes Land mit starker, klimagerechter Wirtschaft und funktionierendem gesellschaftlichen Zusammenhalt sein wird. Sie sind notwendig, machbar und finanzierbar. Werden die daraus folgenden positiven Effekte auf dem Arbeitsmarkt mit Reformen kombiniert, die bislang

vernachlässigte Beschäftigungsressourcen erschließen, stärkt das auch die Finanzbasis der sozialen Sicherungssysteme, insbesondere der Rentenversicherung.

Diese Weichenstellungen sollten in allen kommenden Sondierungs- und Koalitionsgesprächen auf dem Programm stehen. Denn es geht angesichts des enormen Transformationsbedarfs nicht um die Entscheidung: mehr Staat oder mehr Markt und Unternehmen. Beide Sektoren müssen in den kommenden Jahren große Anstrengungen unternehmen. Der Staat hat aber eine besondere Kompetenz in Krisen- und Umbruchphasen, wie nicht zuletzt die Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise vor einem Jahrzehnt und die aktuelle Corona-Krise gezeigt haben. Zudem kann und muss er als demokratisch legitimierter Akteur den sozialen Zusammenhalt im Blick haben und Partizipationsmöglichkeiten sicherstellen. Keine dieser Rollen darf vernachlässigt werden. Nur so wird eine sozial-

ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft die nötige Akzeptanz bei den Menschen finden.

Investitionen zahlen sich aus

Aufgrund von Jahren niedriger öffentlicher Investitionstätigkeit besteht massiver Nachholbedarf bei der Infrastruktur (einschließlich jener für Dekarbonisierung und Digitalisierung) sowie Bildung. Die für eine Beseitigung der Lücken notwendigen Summen haben das Institut für Makroökonomie der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) und das Institut der deutschen Wirtschaft 2019 über die kommenden zehn Jahre auf etwa 460 Milliarden Euro geschätzt (Bardt et al. 2019). Da seitdem die Klimaziele weiter verschärft worden sind, was die öffentlichen Investitionsbedarfe bei der Dekarbonisierung noch einmal erhöht, dürfte diese Summe eher am unteren Rand dessen liegen, was derzeit notwendig ist, um Deutschland zu einer wettbewerbsfähigen und klimaneutralen Industrienation zu machen.

Diese Summen lassen sich absehbar nicht durch Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten finanzieren. Wenn aus politischen Gründen Steuererhöhungen ausgeschlossen sind, lassen sie sich nur durch eine zusätzliche Kreditaufnahme finanzieren. Eine solche Kreditaufnahme ist innerhalb der Regeln der Schuldenbremse möglich, indem Investitionsgesellschaften genutzt werden (Hermes et al. 2020). Dieser Weg sollte beschritten werden, da die zusätzlichen öffentlichen Investitionen zentral sind für künftigen Wohlstand. Simulationen des IMK zeigen, dass ein kreditfinanziertes Investitionsprogramm dabei nicht nur bis Mitte des Jahrhunderts zu höherem Wachstum führen würde, sondern wegen dieser Wachstumseffekte mittelfristig sogar die Schuldenquote unter das Niveau fallen würde, das sich ohne die Zusatzinvestitionen ergeben hätte (Dullien et al. 2021a).

Dekarbonisierung, sozialer Ausgleich und Beschäftigungssicherung

Eine wichtige Herausforderung bei der anstehenden Dekarbonisierung ist, diese sozial gerecht zu gestalten. Dies ist nicht zuletzt zentral, wenn der gesellschaftliche Rückhalt für die Klimawende dauerhaft erhalten bleiben soll. Neben einer Kompensation von ärmeren Haushalten für die absehbar höheren CO₂-Preise (Dullien et al. 2021 b) ist dabei von herausragender Bedeutung, den Prozess so zu gestalten, dass Beschäftigung gesichert wird und insbesondere „gute Jobs“ (mit entsprechender Bezahlung, Absicherung und Arbeitsschutz) erhalten bleiben. Um dies zu gewährleisten, sind vier Punkte wichtig: Erstens muss die internationale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Industrie auch bei steigenden CO₂-Preisen gewährleistet sein, etwa durch einen Grenzausgleich für CO₂ oder einen wirksamen Klimaclub. Zweitens sollten die Unternehmen mit Eigenkapital und ähnlichen Finanzierungsinstrumenten unterstützt werden, wenn die Risiken von CO₂-neutralen Großinvestitionen schnelle Investitionen behindern. Hier bietet sich ein Transformationsfonds an (Dullien et al. 2021c). Drittens sollten konkret CO₂-neutrale Technologien gefördert werden, deren Betriebskosten bei derzeit noch niedrigen CO₂-Preisen nicht rentabel sind, etwa durch Carbon Contracts for Difference. Viertens muss der Staat bei der Weiterbildung von Beschäftigten unterstützend eingreifen, etwa mit einem Transformationskurzarbeitergeld.

Mitbestimmung sichern und stärken

Bei diesen Fragen sollte beachtet werden, dass die Rahmenbedingungen von Transformation und Beschäftigungssicherung auch in Betrieben verhandelt werden, von Gewerkschaften und Betriebsräten. Ihre Mitbestimmung zu sichern und auszubauen, ist ein Hebel für mehr Gerechtigkeit bei den anstehenden

Verteilungsfragen. Hinzu kommt: Unternehmen mit starker Partizipation der Beschäftigten sind wirtschaftlich erfolgreicher, wie verschiedene wissenschaftliche Studien zeigen (z.B. Campagna et al. 2020, Rapp et al. 2019). Das gilt insbesondere in Wirtschaftskrisen und Umbruchsituationen.

Die Forschung legt nahe, Mitbestimmung nicht nur als demokratische Errungenschaft zu begreifen, die essenziell ist für eine soziale Marktwirtschaft. Man kann auch gut belegen, dass sie geradezu ein Wettbewerbsvorteil ist. Trotzdem wird Mitbestimmung in vielen großen Unternehmen ausgehebelt, weil die geltenden Gesetze Lücken haben oder Verstöße nicht wirksam sanktioniert werden können. Mindestens 2,1 Millionen Beschäftigten in Deutschland wird paritätische Mitbestimmung dadurch vorenthalten (Sick 2020). Dem könnte der Gesetzgeber Einhalt gebieten. Der gesetzliche Reformbedarf ist längst konkret identifiziert:

- Eine gesetzlich bindende Klarstellung, dass die Mitbestimmungsgesetze in allen kapitalistisch strukturierten Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten gelten – unabhängig von der Rechtsform. Das gilt insbesondere auch für Unternehmen mit Konstruktionen in ausländischer Rechtsform.
- Absicherung des Mitbestimmungsniveaus bei Umwandlung in europäische Rechtsformen wie der Europäischen Aktiengesellschaft (SE). Wächst das Unternehmen, muss die Mitbestimmung mitwachsen, um das Einfrieren eines mitbestimmungslosen Zustands bzw. auf niedrigem Niveau auszuschließen.
- Schließung der Lücke im Drittelbeteiligungsgesetz: Zusammenfassung von Holdings und Tochterunternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten bei der Berechnung der Gesamt-Beschäftigtenzahl, so wie im Mitbestimmungsgesetz bereits gesetzlich geregelt.

- Effektive Sanktionen bei Verstößen gegen das Mitbestimmungsrecht.
- Mitbestimmung in Europa über eine Rahmenrichtlinie sichern: Europäische Mindeststandards zu Unterrichtung, Anhörung und unternehmerischer Mitbestimmung.

Hinzu kommen bislang ungenutzte Möglichkeiten, die Mitbestimmung zu modernisieren und zu stärken:

- Paritätische Mitbestimmung ab einer Unternehmensgröße von 1000 Beschäftigten und Drittelbeteiligung ab 250 Beschäftigten.
- Strategische Entscheidungen bei Zukunftsfragen mit Personalbezug sollten im Aufsichtsrat nicht über die Köpfe der Arbeitnehmer hinweg gefällt werden dürfen.
- Alle Unternehmensvorstände sollten einen Arbeitsdirektor haben, der von der Zustimmung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat getragen ist.

Mindestlohn erhöhen, Tarifbindung stärken

In Folge des Ausbaus des Niedriglohnssektors haben die unteren Einkommen in Deutschland in der letzten Dekade zunächst reale Verluste hinnehmen müssen. Zwar steigen seit der Einführung des Mindestlohns auch die Einkommen der unteren Einkommensgruppen, doch konnten sie nur sehr bedingt zu den mittleren und oberen Einkommensgruppen aufschließen. Ein Ergebnis dieser Entwicklung sind hohe Armutsraten trotz einer vergleichbar guten Arbeitsmarktlage.

Diese Entwicklung wirkt auf das Gesellschaftsgefüge in zweierlei Hinsicht destabilisierend. Zum einen schwächen Löhne, die nicht armutsfest sind, die sozialen Sicherungssysteme, beispielsweise das Rentensystem.

Zum anderen gefährdet die Erfahrung, dass Arbeit nicht vor Armut schützt, das

Vertrauen in grundlegende Mechanismen der sozialen und demokratischen Gesellschaftsordnung. Niedrige Einkommen, aber auch ein geringes Vertrauen darauf, dass es in Deutschland gerecht zugeht, stärken anti-demokratische Einstellungen.

Eine faire Lohnstruktur ist daher eine wichtige Säule, um den sozial-ökologischen Wandel so zu gestalten, dass die notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen von der Mehrheit der Bevölkerung getragen werden. Dafür ist ein arbeitsfester Mindestlohn, der möglichst schnell auf 12 Euro erhöht werden sollte, ein wichtiger Baustein.

Eine solche Erhöhung bringt unmittelbar rund acht Millionen Beschäftigten eine Verbesserung ihres Lohns, zusätzlich dürfte eine Anhebung auch auf Löhne etwas über 12 Euro ausstrahlen. Sie steigert zudem die deutsche Wirtschaftsleistung langfristig um circa 50 Milliarden Euro im Jahr und erhöht die Staatseinnahmen um jährlich rund 20 Milliarden Euro, was einen wichtigen Beitrag für die Finanzierung öffentlicher Investitionen leisten kann (Krebs et al. 2021). Besonders Frauen, deren Situation auf dem Arbeitsmarkt sich im Zuge der Corona-Krise eher verschlechtert hat, würden von einer Erhöhung des Mindestlohns profitieren (Lübker 2021).

Zentrale Säule der sozialen Marktwirtschaft bleibt die Sozialpartnerschaft, deren strukturelle Rahmenbedingungen sich jedoch massiv verändert haben (Deinert et al. 2020). Die nächste Bundesregierung muss neben der Anhebung des Mindestlohns deshalb weitere Maßnahmen ergreifen, um die Erosion der Tarifbindung zu stoppen, die sich seit Jahren beobachten lässt (Lübker et al. 2021). Hierzu gehört die Erleichterung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen, ein Bundestariftreugesetz und eine Stärkung der Verbände. Der

Mindestlohn stützt als verbindliches Mindestmaß die Tarifautonomie.

Rente: Bessere Beschäftigung, stabile Alterssicherung

Bei der Rente besteht eine zentrale Herausforderung darin, das bestehende umlagefinanzierte System soweit zu stabilisieren, dass das heutige Rentenniveau gesichert wird, ohne einen massiven Anstieg von Beiträgen oder Steuerzuschüssen zu verursachen. Eine wichtige, aber unterbelichtete Stellschraube für eine solche Stabilisierung ist der Umfang der Erwerbstätigkeit. Zwar ist die Erwerbsquote in Deutschland in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen, insbesondere Frauen sind aber zu einem erheblichen Teil noch in marginaler Beschäftigung oder Teilzeit mit geringer Stundenzahl. Würde Deutschland die Erwerbstätigkeit wie Schweden erreichen, wäre ein beträchtlicher Teil der Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung gelöst (Türk et al. 2018).

Deshalb sollte für die kommenden Jahre ein Fokus auf der Ausweitung der Erwerbstätigkeit liegen – durch Ausbau der Kinderbetreuung oder gezielte Bildungsangebote für Langzeitarbeitslose. Darüber hinaus würde das Einbeziehen von Selbstständigen in die Rentenversicherung das Finanzierungsproblem über die kommenden Jahre mildern. Die Corona-Krise hat auch gezeigt, dass Selbstständige nicht ausreichend vor sozialen Risiken geschützt sind. Die Einbeziehung von Selbstständigen in die Rentenversicherung ist daher insbesondere in Zeiten des digitalen Wandels der Arbeitswelt und der Zunahme hybrider Beschäftigungen erforderlich (Schulze Buschoff et al. 2021).

Nach aktueller Rechtslage steigt ohnehin das Renteneintrittsalter bis zum Jahr 2030 auf 67 Jahre. In welchem Umfang danach eine weitere Erhöhung sinnvoll oder gar notwendig ist, lässt sich heute

noch nicht genau absehen. In der Vergangenheit haben dabei gängige Prognosen die künftigen Probleme der Rentenversicherung deutlich überschätzt. Aus diesem Grund sollte derzeit von Festlegungen zum Renteneintrittsalter nach 2030 abgesehen werden.

Literatur

Bardt, H. / Dullien, S. / Hüther, M. / Rietzler, K. (2019): Für eine solide Finanzpolitik. Investitionen ermöglichen! IMK Report Nr. 152.

Campagna, S. / Eulerich, M. / Fligge, B. / Scholz, R. / Vitols, S. (2020): Entwicklung der Wettbewerbsstrategien in deutschen börsennotierten Unternehmen: Der Einfluss der Mitbestimmung auf die strategische Ausrichtung und deren Performance. Mitbestimmungsreport Nr. 57.

Deinert, O. / Maksimek, E. / Sutterer-Kipping, A. (2020): Die Rechtspolitik des Sozial- und Arbeitsrechts. HSI Schriftenreihe Bd. 30. Bund Verlag: Frankfurt/M.

Dullien, S. / Jürgens, E. / Paetz, C. / Watzka, S. (2021a): Makroökonomische Auswirkungen eines kreditfinanzierten Investitionsprogramms in Deutschland. IMK Report Nr. 168.

Dullien, S. / Gechert, S (2021b): Steigender CO₂-Preis. Warum der Klimabonus ideal für den sozialen Ausgleich ist. IMK-Kommentar Nr. 2.

Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2021c): Ein Transformationsfonds für Deutschland. Gutachten. IMK Study Nr. 71.

Hermes, G. / Vorwerk, L. / Beckers, T. (2020): Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen. Rechtslage, ökonomische Beurteilung und Handlungsempfehlungen. IMK Study Nr. 70.

Krebs, T. / Drechsel-Grau, M. (2021): Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. IMK Study Nr. 73.

Lübker, M. (2021): Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank. WSI Policy Brief Nr. 59.

Lübker, M. / Schulten, T. (2021): Tarifbindung in den Bundesländern – Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten. Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 89, WSI.

Rapp, M. / Wolff, M. / Udoieva, I. / Hennig, J. (2019): Wirkung der Mitbestimmung im Aufsichtsrat auf die Unternehmensführung. Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise. Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 424.

Schulze Buschoff, K. / Emmeler, H. (2021): Selbstständige in der Corona-Krise – Ergebnisse aus der HBS-Erwerbspersonenbefragung, Wellen 1 – 5. WSI Policy Brief Nr. 60.

Sick, S. (2020): Erosion als Herausforderung für die Unternehmensmitbestimmung. In: Mitbestimmung der Zukunft. Mitbestimmungsreport Nr. 58.

Türk, E. / Blank, F. / Logeay, C. / Wöss, J. / Zwiener, R. (2018): Den demografischen Wandel bewältigen. Die Schlüsselrolle des Arbeitsmarktes. IMK Report Nr. 137.

Autorenkontakt

Prof. Dr. Sebastian Dullien
Sebastian-dullien@boeckler.de

Dr. Daniel Hay
Daniel-hay@boeckler.de

Prof. Dr. Bettina Kohlrausch
Bettina-kohlrausch@boeckler.de

Dr. Johanna Wenckebach
johanna-wenckebach@boeckler.de

Impressum

Hans Böckler
Stiftung 

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
Telefon +49 211 7778-0
presse@boeckler.de

Pressekontakt: Rainer Jung
Telefon +49 211 77 78-1 50

Der HBS-Kommentar ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über <https://www.boeckler.de/de/kommentare-35769.htm>

ISSN 2749-9510

Folgen Sie uns auf Twitter:
https://twitter.com/boeckler_de

HBS auf Facebook: <https://www.facebook.com/hans.boeckler.stiftung/>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

