



DGB



**Von schwarzer Null
auf 100 % Zukunft!**

Deutschland braucht ein Investitionsprogramm



IMPRESSUM

Herausgeber:

DGB-Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de/wfs
V.i.S.d.P.: Stefan Körzell

Redaktion:

Florian Moritz
Henriette Neumann
Nora Rohde
Kevin Traeger

Lektorat:

Martin Silbermann

Gestaltung:

karadesign, Berlin

Druck:


primeline print berlin GmbH

Fotos Titel:

Smileus/stock.adobe.com
rh2010/stock.adobe.com
Blue Planet Studio/stock.adobe.com

Stand: November 2020

Inhalt

Vorwort	5
 Höchste Zeit: Jetzt die Zukunft sichern!	6
Corona offenbart strukturelle Probleme in Wirtschaft und Gesellschaft	6
Corona-Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung	7
Kurzfristiges Gegensteuern reicht nicht: Ein strategischer Kurswechsel für einen handlungsfähigen Staat	7
Deutschland braucht ein langfristiges Investitionsprogramm	9
Die Investitionsbedarfe sind weiter enorm	11
Öffentliche Investitionen nicht zu Lasten anderer Ausgaben und nur im Rahmen Guter Arbeit	22
Rahmenbedingungen für reibungslosen Abfluss von Investitions- und Fördermitteln	24
Einnahmehbasis für einen handlungsfähigen Staat stärken	26
 Investitionen sind bezahlbar	26
Schuldenbremse aufgeben, mindestens aber alle Spielräume nutzen	28
 Investitionen stabilisieren und sichern langfristigen Erfolg	32
Endnoten	33

Vorwort



Foto: DGB

Liebe Leserinnen und Leser, liebe Kolleginnen und Kollegen,

öffentliche Investitionen und eine ausreichende Zahl an gut motivierten Beschäftigten sind die Grundlage für einen handlungsfähigen Staat, der den Bürgerinnen und Bürgern ein gutes Leben und eine sichere Zukunft garantiert. Öffentliche Investitionen schaffen lebenswerte Städte und Gemeinden und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche und zukunftsfähige Wirtschaft mit guten Arbeitsplätzen. Auch künftige Generationen haben ein Recht auf funktionierende Verkehrswege, gute Bildung, schnelle Internetverbindungen und eine moderne, klima- und umweltgerechte Wirtschaft. Die „Schwarze Null“ im Bundeshaushalt oder Steuergeschenke für Reiche dagegen sind eine Zukunftsbremse und bringen kaum jemandem etwas.

Deshalb kämpfen der DGB und seine acht Mitgliedsgewerkschaften seit Jahren für mehr staatliche Investitionen und treten zur Finanzierung nicht nur für ein gerechtes Steuersystem ein, sondern auch für eine Reform der investitionsfeindlichen Schuldenbremse. Immer mehr Ökonominnen und Ökonomen teilen diese Positionen mittlerweile.

In der Corona-Krise hat die Bundesregierung die „Schwarze Null“ über Bord geworfen und die Schuldenbremse außer Kraft gesetzt. Das ist gut so und war überfällig. Mit Liquiditätshilfen für Unternehmen, Kurzarbeitergeld, einem Konjunkturpaket und Investitionen wurde gegen den gigantischen Wirtschaftseinbruch angekämpft. Die Krise zeigt, wie wichtig ein starker Sozialstaat ist. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Broschüre mussten in Deutschland gerade zum zweiten Mal Restaurants und andere Unternehmen aus Gründen des Infektionsschutzes schließen. Erneut wurden konkrete Hilfsmaßnahmen für die betroffenen Wirtschaftszweige beschlossen. Welche Maßnahmen noch nötig werden, um die Krise am Ende erfolgreich zu bewältigen, lässt sich noch nicht sagen.

Fest steht aber: Eine übereilte Rückkehr zur Haushaltskonsolidierung würde die deutsche Volkswirtschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt langfristig schädigen. Stattdessen sollte jetzt der Grundstein für eine nachhaltige Stärkung von Wirtschaft und Gesellschaft gelegt und mit einem langfristig orientierten und nachhaltigen öffentlichen Investitionsprogramm begonnen werden.

Die vorliegende Broschüre gibt einen Überblick über Fakten und gewerkschaftliche Forderungen zur Stärkung der öffentlichen Investitionen in Deutschland. Sie soll auch als Argumentationshilfe „vor Ort“ dienen. Denn dass der enorme Investitionsbedarf in Deutschland endlich angegangen werden muss, wird Bürgerinnen und Bürgern in Kommunen bundesweit täglich vor Augen geführt.

Wir hoffen, mit dieser Broschüre wichtige Anregungen zu geben.

Stefan Körzell



Höchste Zeit: Jetzt die Zukunft sichern!

Corona offenbart strukturelle Probleme in Wirtschaft und Gesellschaft

Die Corona-Krise hat gesellschaftliche Probleme in den Fokus gerückt, die seit Jahren angewachsen sind: Die Ausbreitung der Pandemie hat deutlich gemacht, wie wichtig gut ausgestattete Behörden, ein funktionierendes und flächendeckendes Gesundheitssystem, gut finanzierte und technisch ausgestattete Schulen sowie eine zeitgemäße digitale Infrastruktur – also eine *starke öffentliche Daseinsvorsorge* – sind. Angesichts wegbrechender Steuereinnahmen und steigender Sozialausgaben wurde offensichtlich, wie schlecht es um viele Kommunalhaushalte steht. Auch finanzstarke Kommunen sind betroffen. Einkommensverluste durch Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit verstärken das bestehende Problem von mangelndem bezahlbarem Wohnraum.

Gleichzeitig bedroht die Pandemie Unternehmen und Arbeitsplätze in Dienstleistungsbranchen, wie dem stationären Einzelhandel ebenso wie in Industriebranchen, wie der Automobilindustrie. Sie fällt dabei in eine Zeit, in der Wirtschaft und Beschäftigte große Herausforderungen zu bewältigen haben. Die Digitalisierung und die Bekämpfung des Klimawandels machen es notwendig, Geschäftsmodelle in ganzen Branchen neu aufzusetzen: Produkte, Vertriebswege und Produktionsprozesse müssen umgebaut, Beschäftigte beteiligt, geschützt und qualifiziert werden. Die krisenbedingten Umsatzausfälle nehmen vielen Unternehmen allerdings den Spielraum für Investitionen. Im Ergebnis steht unsere Wirtschaft mitten in einem beschleunigten Strukturwandel, für den wir auf eine *zukunftsfähige öffentliche Infrastruktur* und einen *starken Sozialstaat* angewiesen sind.



Foto: Quality Stock Arts/stock.adobe.com

„Die kurzfristige Stabilisierung von Beschäftigung und Unternehmen und die langfristige Transformation der deutschen Wirtschaft sind keine Widersprüche, sondern zwei Seiten der gleichen Medaille. Statt die Konjunkturprogramme zu beschneiden, sollte die Bundesregierung einen neuen Impuls mit Fokus auf Klimaschutz und Digitalisierung setzen, um die langfristige Transformation der Wirtschaft zu fördern.“

Marcel Fratzscher, Präsident
des Deutschen Instituts für
Wirtschaftsforschung, auf diw.de

Corona-Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung

Die Bundesregierung sowie die meisten Landesregierungen haben schnell auf die Pandemie reagiert und vorübergehend einen Kursschwenk eingeleitet: Unter dem Druck der Corona-Krise wurde die „Schwarze Null“ – die selbstaufgelegte Verpflichtung keine neuen Schulden aufzunehmen – aufgegeben und die Schuldenbremse ausgesetzt, um entsprechende Stabilisierungsmaßnahmen umzusetzen. Mit Liquiditätshilfen, Kurzarbeitergeld und Beteiligungen konnten Unternehmensinsolvenzen abgewendet und viele Arbeitsplätze erhalten werden. Ein Konjunkturpaket im Umfang von mehreren hundert Milliarden Euro soll kurzfristig Konsumnachfrage und private Investitionen stimulieren.¹ Dabei wurden investive Maßnahmen angegangen, die die anstehenden Transformationsprozesse in Wirtschaft und Gesellschaft unterstützen können: beispielsweise in Bereichen der nachhaltigen Mobilität (ÖPNV, E-Ladeinfrastruktur), der CO₂-Gebäudesanierung, der Digitalisierung und Hygieneausstattung von Schulen, Behörden und Krankenhäusern und bei Forschung und Entwicklung. Außerdem wurde beschlossen, Klimaanlage in öffentlichen Gebäuden Corona-gerecht umzurüsten.

Diese wichtigen und richtigen Krisenmaßnahmen löschen akut die vielen Brandherde. Die Corona-Krise zeigt jedoch die Notwendigkeit eines langfristig angelegten, *ambitionierten wie nachhaltigen Investitionsprogramms*. Teilweise handelt es sich bei den geplanten Investitionen aus dem Konjunkturprogramm nicht um zusätzliche, sondern lediglich um vorgezogene Mittel. Die vorgesehenen zusätzlichen Mittel im Bildungs- oder Gesundheitsbereich, aber auch für einen digitalen und klimaneutralen Umbau der Wirtschaft und die öffentliche Infrastruktur reichen bei Weitem nicht aus. Einige Vorschläge bleiben sehr unkonkret.

Eine stärkere Förderung des Baus bezahlbarer Wohnungen wurde gar nicht aufgenommen. Dabei

haben Einkommensverluste in der Corona-Pandemie die Nachfrage nach günstigem Wohnraum auf ohnehin angespannten Wohnungsmärkten erhöht.

Die Kommunen wurden zwar im Rahmen der Krisenbekämpfung entlastet – die Einnahmeausfälle bei der Gewerbesteuer im Jahr 2020 werden kompensiert und der Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft (KdU) erhöht. Eine Entlastung der Kommunen von ihren Altschulden oder eine dauerhafte Stärkung ihrer Finanzausstattung wurde aber nicht vereinbart. Viele Kommunen können deshalb weiterhin nicht in zukunftsfähige Infrastrukturen und gleichwertige Lebensverhältnisse investieren.

Zudem sind weder der konsumtive noch der investive Teil des Konjunkturpakets geschlechtergerecht gestaltet. Gerade weil die Pandemie Frauen doppelt trifft², ist es unverzichtbar zu überprüfen, ob Mittel für Frauen und Männer gleichermaßen wirksam sind.

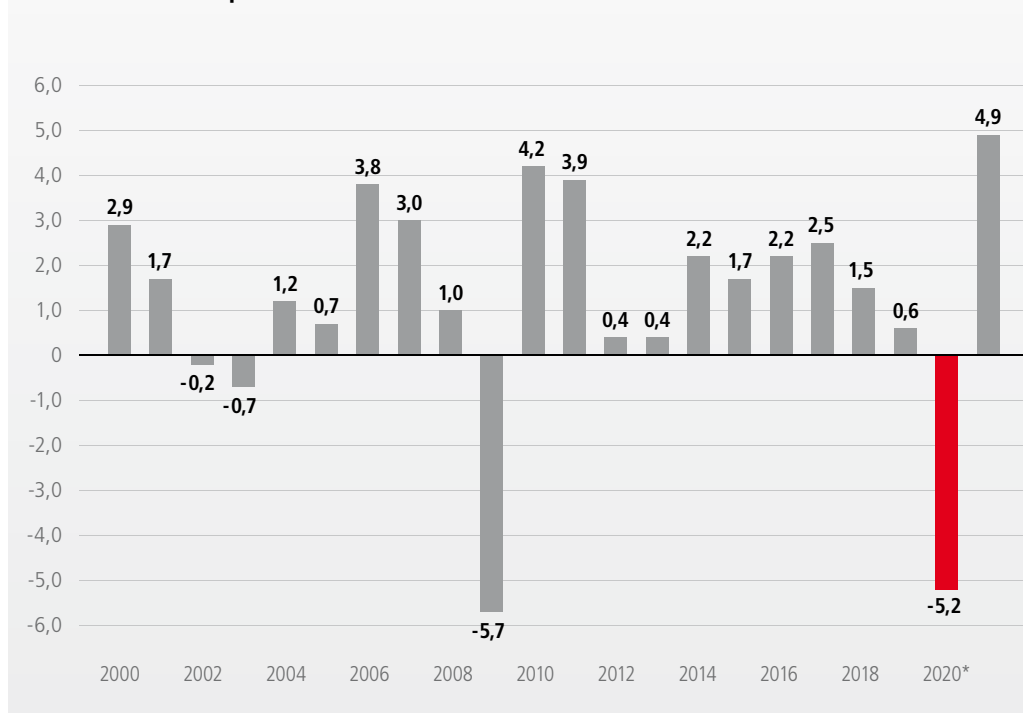
Darüber hinaus sollten staatliche Unternehmenshilfen und Beteiligungen an Beschäftigungs- und Standortgarantien, Tarifbindung, die Umsetzung betrieblicher Gleichstellung und weitere Kriterien Guter Arbeit gekoppelt werden. Diese Schritte sind volkswirtschaftlich sinnvoll. Sie stärken die Binnennachfrage und stabilisieren die wirtschaftliche Entwicklung.³

Kurzfristiges Gegensteuern reicht nicht: Ein strategischer Kurswechsel für einen handlungsfähigen Staat

Auch wenn die Bundesregierung vergleichsweise schnell Maßnahmen ergriffen hat, um die Folgen der Corona-Pandemie abzufedern, wird dieses Gegensteuern nicht reichen. Denn Corona bedeutet einen massiven konjunkturellen Einschnitt (Abbildung 1) und wirkt zudem wie ein Brandbeschleuniger auf ohnehin bestehende Probleme mancher Branchen. Nicht wenige vom Strukturwandel betroffene Unternehmen nutzen die konjunkturelle Situation, um Arbeitsplätze abzubauen.



Abbildung 1
Corona-Einbruch in Deutschland, reale Veränderung
des Bruttoinlandsprodukts in %



Quelle: Statistisches Bundesamt 2019; Anmerkung: *ab 2020 Prognosen auf Basis des IMK Report Nr. 161, September 2020

Die langfristigen Herausforderungen der Transformationsprozesse müssen jetzt angegangen werden. Ein Kernelement muss sein, den *Staat in seiner Handlungsfähigkeit zu stärken*, öffentliche Investitionen entlang gesellschaftlicher Bedarfe auszuweiten und so private Investitionen für einen erfolgreichen Strukturwandel gezielt anzuregen. Dafür sind eine aktive Industrie-, Dienstleistungs- und Arbeitsmarktpolitik sowie eine stärker präventiv wirkende Strukturpolitik notwendig. Dabei muss Strukturpolitik den vielfältigen regionalen Herausforderungen gleichermaßen begegnen.

Insgesamt haben der Privatsektor und der Staat den Ausbau und die Modernisierung von Anlagen und Infrastruktur hierzulande vernachlässigt. Der langjährige öffentliche Sparkurs hat dabei Spuren

hinterlassen, die man nur mit enormem Einsatz beheben kann. Der deutsche Staat hat sich aus vielen Bereichen zurückgezogen und besitzt heute nur noch begrenzte Möglichkeiten, zu handeln und aktiv zu steuern. In anderen Industrienationen, wie beispielsweise in Norwegen, spielt der Staat eine weitaus aktivere Rolle im wirtschafts- und sozialpolitischen Geschehen. Nachhaltige öffentliche Investitionen und eine aktive Industriepolitik treiben dort direkt neue Entwicklungen voran oder schaffen notwendige Grundlagen für die Transformation. Damit zukunftsfähige, gute Arbeitsplätze auch hierzulande gesichert bleiben, darf Deutschland sich im Entwicklungsprozess nicht abhängen lassen. Gleichzeitig braucht es Strategien und Koordination innerhalb der EU, um nachhaltige Entwicklung und ein gutes Leben für alle voranzutreiben.

„Deutschland kann und sollte fiskalpolitisch mehr tun. Deutschland hat einen hohen Bedarf an öffentlichen Investitionen, und mehr staatliche Investitionen würden auch dazu beitragen, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.“

Laurence Boone, Chefökonomin der OECD, in der Börsen-Zeitung

Zwar gab es in letzter Zeit einen leichten Anstieg der öffentlichen Investitionen. In den Jahrzehnten zuvor wurde aber von der Substanz der öffentlichen Infrastruktur gezehrt: Die gesamtstaatlichen Investitionen waren in vielen Jahren gerade einmal so hoch wie die Abschreibungen oder sogar geringer, die „Nettoinvestitionen“ damit negativ. Gerade auf kommunaler Ebene wurde viel zu wenig getan (Abbildung 2). Dabei machen die kommunalen Investitionen über die Hälfte der öffentlichen Investitionen aus. *Aufgrund dieser Vernachlässigung ist ein Paradigmenwechsel erforderlich.*

Um diesen Investitionsrückstand zu beheben und zusätzlich den anstehenden sozialen und ökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft gut zu bewältigen, sind deutlich höhere öffentliche,

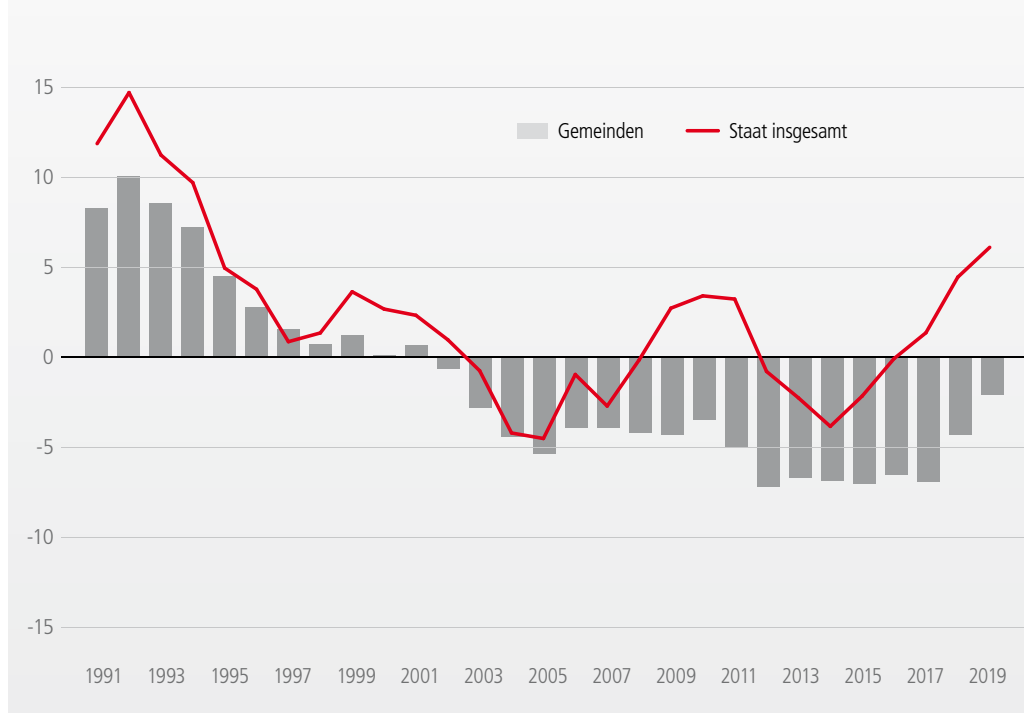
aber auch private Investitionen notwendig, als gegenwärtig in Deutschland getätigt werden.

Deutschland braucht ein langfristiges Investitionsprogramm

Vorschläge für ein langfristiges Investitionsprogramm liegen auf dem Tisch. Verschiedene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben Beispiele für notwendige Investitionsbereiche herausgearbeitet.⁴

Bereits Ende 2019 hat der DGB zusammen mit dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ein von zwei Wirtschaftsforschungsinstituten erarbeitetes Investitionsprogramm präsentiert.⁵ Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (IW) und das Institut

Abbildung 2
Gesamtstaatliche und kommunale Nettoanlageinvestitionen, in Milliarden Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt 2020



Beispiele für Investitionsbedarfe

Transformation

- » Sicherung von Arbeitsplätzen
- » Digitalisierung
- » Klimaschutz
- » Forschung und Entwicklung

Verkehr

- » Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)
- » Schienen- und Straßeninfrastruktur
- » Infrastruktur E-Mobilität & Wasserstoff
- » Modernisierung Schiff- und Luftfahrt

Energie

- » Energetische Gebäudesanierung
- » Wasserstoff
- » Erneuerbare Energien
- » Netze und Speicher

Gesundheit

- » Krankenhäuser
- » (Alten-)Pfleger-
einrichtungen

Kommunen

- » Gleichwertige Lebensbedingungen
- » Modernisierung und Stärkung von Behörden und Verwaltung
- » Freizeit- und Kultureinrichtungen
- » Sportstätten und Grünanlagen

Bildung

- » Weiterbildung
- » Digitalisierung Schulen
- » Moderne Gebäude
- » Frühkindliche Bildung, Ganztagsbetreuung
- » Hochschulen

Wohnungsbau

- » Bezahlbarer Wohnraum
- » Sozialwohnungen



GESUNDHEIT



für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) schlagen in dieser Studie vor, über zehn Jahre jedes Jahr öffentlich etwa **45 Milliarden Euro zusätzlich** durch die Aufnahme neuer Kredite zu investieren. Investitionen sollten demnach beispielsweise in die kommunale Infrastruktur und den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), in Bildung, in den Ausbau von Breitband- und Ladeinfrastruktur, den Wohnungsbau und die Dekarbonisierung der Wirtschaft fließen.

Aus gewerkschaftlicher Sicht sind darüber hinaus auch Investitionen in den *gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit* wichtig. Das sind neben Ausgaben für Bildung und bezahlbaren Wohnraum zum Beispiel auch Investitionen im Gesundheits- und Pflegesektor, in Freizeit- und Kultureinrichtungen, die öffentliche Sicherheit und eine moderne Ausstattung von Behörden und Verwaltung.

Zuletzt hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in einem Gutachten die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen in verschiedenen Infrastrukturbereichen, wie Strom-, Gas- oder Wasserstoffnetzen sowie der digitalen Infrastruktur bekräftigt.⁶

Es gibt inzwischen gesellschaftliche Mehrheiten für eine Ausweitung öffentlicher Investitionen, die nicht länger ignoriert werden dürfen. Es ist höchste Zeit zu handeln!

Die Investitionsbedarfe sind weiter enorm

Es ist klar, dass nicht alle notwendigen Investitionen von heute auf morgen voll zum Tragen kommen können. Einige können – auch aus Kapazitätsgründen – nur schrittweise hochgefahren werden, andere grundlegende Maßnahmen, um Investitionen zu ermöglichen, wie beispielsweise der Aufbau eines Altschuldentilgungsfonds (Kasten 1, S. 16), müssen kurzfristig gestemmt werden. Fest steht jedoch,

dass trotz politischer Bemühungen, öffentliche Investitionen in jüngster Vergangenheit auszuweiten, die Bedarfe nach wie vor enorm sind. Das zeigen folgende Beispiele:

- **Für gute Gesundheit und Pflege**

Die Pandemie hat noch einmal stark verdeutlicht, wie notwendig Investitionen in eine flächendeckend *gute Gesundheitsversorgung* und die Ausstattung von *Gesundheitsämtern* sind. Der öffentliche Gesundheitsdienst fiel dem kommunalen Sparkurs zum Opfer und ein Zusammenbruch der Ämter während der Pandemie kann vielerorts nur durch freiwillige UnterstützerInnen und den Einsatz von Personal aus anderen Bereichen des Öffentlichen Dienstes verhindert werden.⁷

Schon vor Corona war für die Gewerkschaften aber klar: Im Krankheitsfall wollen die BürgerInnen medizinisch angemessen versorgt und im Alter gut gepflegt werden. Dafür braucht es massive Investitionen in Ausbau, Instandhaltung und Modernisierung der Gesundheitsinfrastruktur sowie in qualifiziertes Personal.

Die Zahl der Pflegebedürftigen steigt immer weiter – aber es fehlen in den nächsten fünf Jahren zehntausende *Pflegekräfte*⁸, die Beschäftigten im Gesundheits- und Pflegebereich leiden unter schlechten Arbeitsbedingungen und schlechter Bezahlung. In Kliniken und Pflegeeinrichtungen arbeiten sie im Akkord, immer mehr Tätigkeiten werden ausgegliedert, für das Zwischenmenschliche mit den PatientInnen bleibt kaum Zeit. Dabei ist das Vertrauensverhältnis zwischen PatientIn, pflegebedürftigen Menschen, Angehörigen und Personal zentral. Eine Pflegekraft muss durchschnittlich 10,3 PatientInnen pro Schicht versorgen. Damit ist Deutschland Schlusslicht in Europa.⁹

Hinzu kommt der schlechte Zustand vieler Gesundheitseinrichtungen. In einigen Regionen gibt es gar keine Versorgung mehr. Die Gesamtzahl der niedergelassenen ÄrztInnen – HausärztInnen – nimmt



Foto: spotmatikphoto/stock.adobe.com

ständig ab. Dies führt zur Schließung von kleinen, dörflichen oder städtischen Versorgungsstrukturen, insbesondere in dünn besiedelten oder armen ländlichen Gebieten. Dabei gehören die Bereitstellung einer hochwertigen Gesundheitsgrundversorgung, der Infektionsschutz oder die Gesundheitsüberwachung zu den *Kernaufgaben des Sozialstaates*.

Darüber hinaus werden immer mehr Einrichtungen und Zweige der medizinischen Grundversorgung wie beispielsweise Zahnarztpraxen oder *Medizinische Versorgungszentren* (MVZ) zu Investitionszielen von KäuferInnen, die eine hohe Kapitalrendite anstreben. Das Prinzip, eine universelle medizinische Versorgung für jede Bürgerin und jeden Bürger anzubieten, ist damit ernsthaft bedroht. Der DGB schlägt daher vor, ein flächendeckendes Netz von MVZ aufzubauen, die von den gesetzlichen Krankenkassen betrieben werden. So soll eine flächendeckende Grundversorgung sichergestellt und

gleichzeitig Arbeitsplätze für ÄrztInnen und PraktikerInnen geschaffen werden, die sich nicht selbstständig machen wollen.

Zwar strebt die Bundesregierung im Rahmen des Konjunkturprogramms beispielsweise eine Stärkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes sowie ein „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ an, mit dem z. B. Notfallkapazitäten und die Ausstattung mit einer besseren digitalen Infrastruktur und Telemedizin ausgebaut werden sollen. Die Mittel decken jedoch weder verlässlich und langfristig die Investitions- noch die Personalbedarfe in Krankenhäusern ab.

So beziffert die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) den Investitionsbedarf z. B. allein für Erhalt und Ausbau der bestehenden Substanz sowie Modernisierungsmaßnahmen im Bereich der Krankenhäuser mit über **6,5 Milliarden Euro** jährlich.¹⁰

BILDUNG



- **Für bessere Bildung**

Ein weiteres eklatantes Defizit, das durch die Corona-Krise verschärft wurde, ist die *dramatische Unterfinanzierung des Bildungssystems*. Gewerkschaften kritisieren seit Jahren die fehlende Gebäudesanierung, den zunehmenden Personalmangel und die schlechte, digitale Ausstattung im gesamten Bildungsbereich. Laut Förderbank KfW belief sich schon vor Corona der Investitionsrückstau bei Schulen auf **44,2 Milliarden Euro** und bei der Kleinkindbetreuung auf **9,7 Milliarden Euro**.¹¹ Die Höhe des Sanierungs- und Investitionsstaus im Hochschulbereich veranschlagt die Kultusministerkonferenz mit knapp **50 Milliarden Euro** bis 2025.¹² Hinzu kommen schulartübergreifende Kosten für die Digitalisierung und den Aufbau moderner technischer Infrastrukturen.¹³ Zudem muss mehr in Medienbildung, digitale Lernangebote und in die Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften investiert

werden. Ganztagsbildung und -betreuung muss dauerhaft finanziert sowie bedarfsgerecht, wohnortnah und mit pädagogisch wertvollen Konzepten wie auch Unterrichtsangeboten ausgebaut werden – sowohl im Rahmen der frühkindlichen Bildung als auch für Grundschulkindern.

Die Bundesregierung will hier erste Versäumnisse der Vergangenheit korrigieren und beispielsweise mit Mitteln aus dem europäischen Aufbauminstrument zur Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Corona-Folgen eine digitale Bildungsoffensive starten, um Lehrkräfte mit digitalen Endgeräten zu versorgen und eine bundesweite Bildungsplattform zu errichten. Sie soll digitale Lernangebote in allen Bildungsbereichen ermöglichen. Auch Bildungskompetenzzentren sollen gegründet werden, die Schulen bei Medienplanung und Schulentwicklung unterstützen sollen. Wichtig ist nun, dass die Maßnahmen bundeseinheitlich und schnell umgesetzt,



Foto: Gorodenkoff/stock.adobe.com



KOMMUNEN



durch Fortbildung und die Schaffung entsprechender IT-Infrastruktur begleitet werden und dass alle Regionen davon profitieren.

Denn Grundlage einer gleichberechtigten Gesellschaft und einer zukunftsfähigen Wirtschaft sind eine gute Kinderbetreuung und Bildung für alle. Bildung darf nicht vom Geldbeutel der Eltern abhängen! Die Corona-Krise hat dies verschärft deutlich gemacht: Kinder aus ärmeren, sozial schwächeren Verhältnissen und aus Einwandererfamilien haben noch immer schlechtere Bildungschancen. Durch den enormen Mangel an Bildungspersonal hat sich die Situation gerade in der Krise verheerend zugespitzt.

Schon jetzt ist klar, dass in den nächsten fünf Jahren mit einer riesigen Lücke an ErzieherInnen zu rechnen ist.¹⁴ Bereits heute sorgt der Kampf um Personal für massive Fluktuation in der *Kinderbetreuung* und damit für Unsicherheiten bei der Personalplanung in den Kitas, bei Eltern und Kindern. Der Beruf, der noch immer in erster Linie von Frauen ausgeübt wird, muss attraktiver gestaltet werden – durch bessere Bezahlung, Vollzeitbeschäftigung und gute Arbeitsbedingungen.

Für die *Grundschulen* zeichnet sich ein ähnliches Bild: Aufgrund der steigenden Geburtenzahlen sowie der Zuwanderung – sowohl aus dem EU-Ausland als auch durch Geflüchtete – steigen die SchülerInnenzahlen, wobei die Länder vor wenigen Jahren noch von einem Rückgang ausgingen. Bereits Anfang 2018 hatte die Bertelsmann-Stiftung einen demografisch bedingten Mehrbedarf von knapp 26.000 Lehrkräften bis 2025 ermittelt, weitere 19.000 Personen würden für eine flächendeckende *Ganztagsversorgung im Grundschulbereich* benötigt. Auch in den *weiterführenden Schulen* werden zehntausende Lehrkräfte zusätzlich gebraucht. Zurzeit sind diese nicht verfügbar, weshalb Kapazitäten für mehr Studienplätze im (Grundschul-)Lehramt sowie die Qualifizierung von Quer- und SeiteneinsteigerInnen geschaffen werden müssen.

Schließlich herrscht in allen pädagogischen Berufen ein eklatanter Personalbedarf – insbesondere auch im *Hochschulbereich*¹⁵ und bei *berufsbildenden Schulen*¹⁶. Dieser muss dringend gedeckt werden. Nur so können auch Perspektiven im Strukturwandel geschaffen werden.

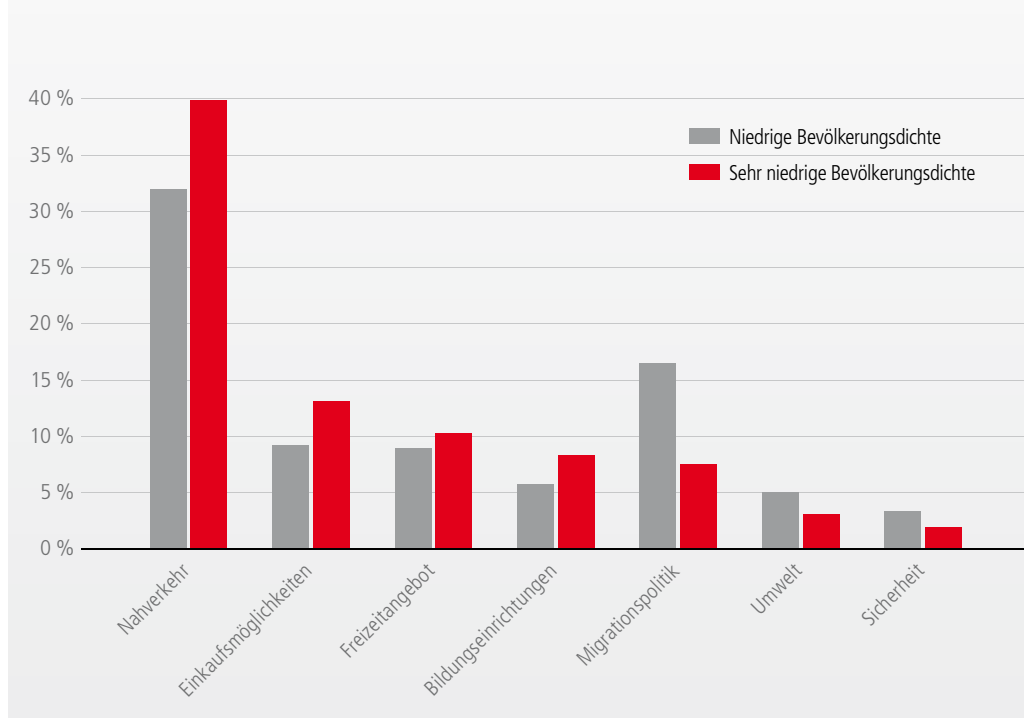
• Für lebenswerte Städte und Gemeinden

Schon vor Corona mangelte es in zahlreichen Städten und Regionen an *bezahlbarem Wohnraum*. Der Bestand an Sozialwohnungen hat 2019 mit ca. 1,14 Mio. einen historischen Tiefststand erreicht. Um den Bedarf in deutschen Großstädten zu decken, müssen mindestens 400.000 bedarfsgerechte und bezahlbare Wohnungen pro Jahr gebaut werden, davon mindestens 100.000 Wohnungen als preis- und belegungsgebundene Sozialwohnungen. Dazu ist eine deutliche Erhöhung und langfristige Ausrichtung der Wohnungsbauförderung notwendig.



Foto: Frank Wagner/stock.adobe.com

Abbildung 3
Umfrage – Was nach Ansicht der BürgerInnen im jeweiligen Wohnort am schlechtesten läuft*



Quelle: Progressives Zentrum 2018; Anmerkung: *Einmalnennung

Um *gleichwertige und gute Lebensverhältnisse* herzustellen, dürfen neben Gesundheits-, Bildungs- und Wohnraumfragen kommunale Einrichtungen wie beispielsweise Sportstätten, Schwimmbäder, Theater, Museen, Kinos, Jugendzentren und Frauenhäuser nicht vergessen werden. Häufig wurden gerade diese *freiwilligen kommunalen Aufgaben* gestrichen. Oder es wurde kein neues Personal eingestellt, um Löcher in den Haushalten der Gemeinden zu stopfen. Zum Teil werden diese Aufgaben nur noch von finanzstärkeren Kommunen aufrechterhalten. Doch mit der Schließung dieser Einrichtungen geht in großen Teilen Lebensqualität verloren und vor allem ländliche oder vom Strukturwandel betroffene Räume werden so unattraktiver. Untersuchungen zeigen, dass die negativen Veränderungen im Lebensumfeld in Form von wegfallenden

Infrastrukturen wie dem ÖPNV, Einkaufsläden, Schulen etc. gerade in ländlichen, weniger dicht besiedelten Räumen oft als ein Kernproblem wahrgenommen werden (Abbildung 3).¹⁷ Dieses Kernproblem ist ein wesentlicher Treiber für Unmut und Vertrauensverlust in der Bevölkerung.

Es ist Aufgabe des Staates, den Zugang zu solchen Diensten sicherzustellen – flächendeckend und preiswert!

Große kommunale Investitionsbedarfe gibt es laut KfW-Kommunalpanel aber beispielsweise auch bei Verwaltungsgebäuden und der Wasserver- und -entsorgung. Zudem brauchen viele Städte und Gemeinden bessere Verkehrswege, gut ausgebaute öffentliche Verkehrsmittel und flächendeckende Versorgung



mit schnellen Internetanschlüssen. Solche funktionierenden Infrastrukturen vor Ort sind auch essentiell für die Ansiedlung von Betrieben und Unternehmen sowie zum Erreichen der Klimaschutzziele.

Zu diesen Bedarfen an Zukunftsinvestitionen kommt die Corona-Krise hinzu. Sowohl finanzschwache als auch finanzstarke Städte und Gemeinden sind mit Mehrausgaben konfrontiert – für Sozialleistungen und zur Durchsetzung der Corona-Maßnahmen im Gesundheits-, Bildungs- und Ordnungsbereich. Gleichzeitig sind die Einnahmen aus der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer eingebrochen. Obwohl die Kommunen für die Corona-Lasten vom Bund kompensiert wurden, nutzten kommunale ArbeitgeberInnen/DienstherrInnen die Pandemie schnell als Argument für geringere Lohnerhöhungen. Doch immer neue Sparkurse zu fahren, hilft den Kommunen überhaupt nicht. Im Gegenteil: Nur wenn der Öffentliche Dienst wieder höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen bietet, gewinnt er an Attraktivität für die dringend benötigten Fachkräfte.

Kürzungen haben in die Sackgasse geführt. Der Ausweg führt nur über eine langfristige und strukturelle Verbesserung der kommunalen Finanzsituation:¹⁸ durch die Einrichtung eines *Altschuldentilgungsfonds* (Kasten 1) und die *Stärkung der Einnahmebasis der Kommunen* (siehe Kapitel 2). Nur so können sie in die Lage versetzt werden, den kommunalen Investitionsstau abzubauen und notwendige Zukunftsinvestitionen zu gewährleisten.

Die Herausforderungen gelten im besonderen Maße für Regionen, die mit erheblichen Bevölkerungsverlust zu kämpfen haben. Diese müssen lebendig bleiben – auch als Regionen mit zukunftsfähigen Arbeitsplätzen. Hierfür könnte zum Beispiel die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) zu einem gesamtdeutschen Fördersystem ausgebaut werden, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Zudem fordert der DGB eine neue „*Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge*“, die gezielt in

Kasten 1

Kommunen ertüchtigen: Altschuldentilgungsfonds schaffen!

Laut KfW Kommunalpanel 2019 konnten 21 Prozent aller Städte und Gemeinden ihren Haushalt nicht ausgleichen, darunter viele Großstädte. Häufig überbrücken Kommunen finanzielle Engpässe mit sogenannten Kassenkrediten.

Ursprünglich als kurzfristiger Liquiditätspuffer gedacht, haben Städte und Gemeinden seit dem Jahr 2000 immer mehr Kassenkredite aufgenommen. Das taten sie nicht, weil sie „über ihre Verhältnisse lebten“. Vielmehr sind Kassenkredite oft die letzte Rettung, weil der Strukturwandel zu höheren Sozialkosten führt. Zusätzlich wurden immer neue Aufgaben von Bund und Ländern an die Kommunen übertragen, ohne gleichzeitig die finanzielle Ausstattung zu sichern: Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung oder DigitalPakt Schule. Ein neuer Treiber ist die Corona-Krise: 36 Prozent der Kommunen geben im KfW-Kommunalpanel 2020 an, ihr voraussichtlich mit einer höheren Aufnahme an Kassenkrediten begegnen zu müssen.

Überbordende Kassenkredite ruft die jeweilige Kommunalaufsicht auf den Plan: So können umfangreiche Sparmaßnahmen angeordnet werden, ebenfalls drohen Privatisierungswellen öffentlicher Unternehmen. Zudem haben Kassenkredite eine kurze Laufzeit und müssen sehr häufig refinanziert werden. Steigen die Zinsen, wird es auch noch schlagartig teurer für die Städte und Gemeinden. Mehr als 300 von ihnen haben dabei Kassenkredite in einer Größenordnung aufgenommen, bei der nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass sie ihre Überschuldungssituation von allein überwinden können. Je höher die Kassenkredite pro Einwohner, desto geringer sind für gewöhnlich auch die Investitionen pro Kopf.

Ein erster Schritt zur Lösung dieses Problems kann ein bundesweiter Altschuldentilgungsfonds sein. Im Rahmen eines solchen Fonds werden Kassenkredite überschuldeter Kommunen zusammengefasst. Zins und Tilgung werden, anstatt von den Kommunen allein, in Gemeinschaft von Bund, Ländern und Gemeinden übernommen. Diese bekommen auf dem Kapitalmarkt bessere Konditionen für eine Kreditaufnahme als einzelne Städte und Landkreise.

Ein Altschuldentilgungsfonds allein löst die Defizite bei der Versorgung mit öffentlichen Leistungen jedoch nicht – bröckelt die Einnahmebasis der Gemeinden, verpufft der finanzielle Spielraum bereits nach wenigen Jahren. In einem weiteren Schritt muss daher auch die finanzielle Einnahmebasis der Kommunen gestärkt werden (siehe Kapitel 2).

VERKEHR



die soziale, medizinische und kulturelle Infrastruktur im strukturschwachen ländlichen Raum investiert.

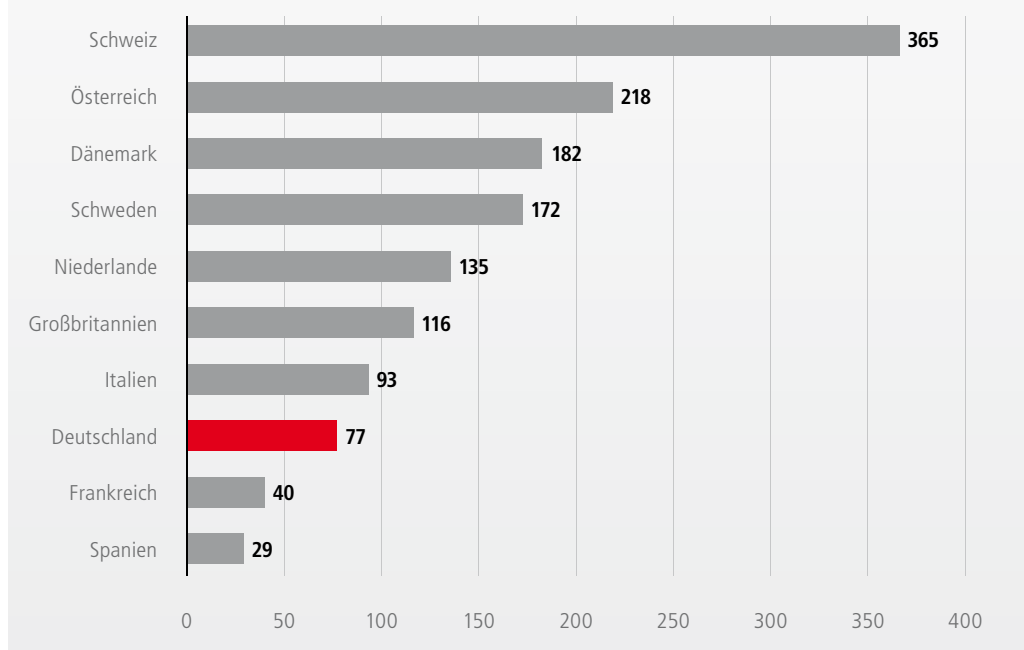
- **Für ein klima- und zukunftsgerechtes Verkehrssystem**

Teilweise bedingt durch die beschriebenen Entwicklungen im ländlichen Raum, ziehen immer mehr Menschen in Ballungsräume. Auch immer mehr Waren müssen transportiert werden. Das führt zu einer Überlastung des Straßenverkehrs und zu Luftverschmutzung. Die *Schieneinfrastruktur* bietet eine leistungsfähige Alternative und muss deshalb im *Verkehrssystem der Zukunft* (einem klimaschonenden Mix aus Verkehrsträgern und Mobilitätsangeboten) eine zentrale Rolle spielen, sodass zum Beispiel der Transport von Gütern vermehrt von der Straße auf die Schiene verlagert werden kann.

Das öffentliche *Bahnnetz* wurde in den vergangenen Jahrzehnten jedoch derart kaputt gespart, dass Sanierung und Ausbau nur mit dem Einsatz erheblicher finanzieller Mittel gelingen können. Der Rückstau von Ersatzinvestitionen beläuft sich auf mittlerweile mehr als **56 Milliarden Euro** bei der DB Netz AG (für Gleise, Weichen etc.) und auf mehr als **acht Milliarden Euro** bei den Bahnhöfen. Die Überalterung führt zudem zu steigenden Kosten für die laufende Instandhaltung und einem schleichenden Qualitätsverlust im schienengebundenen Verkehr. Sie betragen mittlerweile bereits **zwei Milliarden Euro** pro Jahr. Bislang gibt Deutschland viel zu wenig Geld für seine Schieneninfrastruktur aus – auch im Vergleich zu anderen Ländern (Abbildung 5).¹⁹ Die Bundesregierung hat zwar den Handlungsbedarf erkannt, die bisherigen Maßnahmen bleiben aber hinter den Erfordernissen einer nachhaltigen Verkehrswende zurück.²⁰

Abbildung 4

Pro-Kopf-Investitionen des Staates in die Schieneninfrastruktur 2018, in Euro



Quelle: Allianz pro Schiene 2019



Zur notwendigen Verkehrswende gehört ebenso die Schaffung eines modernen, leistungsstarken, *bezahlbaren und nachhaltigen ÖPNV*. Dazu braucht es in Städten und Ballungsräumen höhere Taktungen und bessere Umsteigemöglichkeiten zwischen den Verkehrsmitteln. Zudem müssen die Stadtränder besser an den ÖPNV angebunden werden, beispielsweise mit neuen digitalen On-Demand-Angeboten. In den ländlichen Gegenden hingegen sind neue Mobilitätskonzepte und ineinandergreifende Verkehrsangebote nötig. Viele tausend Kilometer neue Schienen müssen gebaut und neue Buslinien eingerichtet, Taktzeiten verkürzt, Komfort und Sauberkeit verbessert und Barrierefreiheit umgesetzt werden. Entsprechend müssen ausreichend zusätzliche Bahnen und Busse beschafft und bestehende Fahrzeuge modernisiert werden. Hinzu kommt die Notwendigkeit zusätzliches Personal einzustellen, ohne das die Kapazitätsausweitung im ÖPNV nicht gestemmt werden kann. Der Fachkräftebedarf ist

immens, zumal durch den demographischen Wandel in den nächsten Jahren viele tausend Kolleginnen und Kollegen ausscheiden werden.

Darüber hinaus müssen die Modernisierung und die klimaschonende Neuausrichtung der *Schiff- und Luftfahrt* gezielt unterstützt werden. Auch das marode *Straßennetz* kann nicht in seinem jetzigen Zustand verbleiben. Laut KfW-Kommunalpanel beläuft sich allein der kommunale Investitionsrückstau in diesem Bereich auf **37 Milliarden Euro**.²¹ Radwege müssen massiv ausgebaut und sicherer werden.

Schließlich hängt der Erfolg der Elektromobilität von der Verfügbarkeit der öffentlichen und privaten *E-Ladeinfrastruktur* ab. Dazu gehören auch regulatorische Vereinfachungen, wie beispielsweise ein einheitliches Bezahlungssystem. Die Bundesregierung will hierfür einen Masterplan Ladeinfrastruktur umsetzen.



Foto: connel_design/stock.adobe.com

INTERNET



- **Für schnelles Internet
„an jeder Milchkanne“!**

Flächendeckend schnelles Internet ist eine Grundvoraussetzung für die Ansiedlung von Unternehmen, für Innovationen, für soziale und gesellschaftliche Teilhabe. Die Pandemie mit Homeoffice und der Schließung der (Hoch-)Schulen hat besonders den Aspekt der Teilhabe in den Mittelpunkt gerückt: Es braucht zuverlässiges Internet „an jeder Milchkanne“!

Die bisherigen Ausbauziele zusammen mit einer mittlerweile völlig verfehlten Regulierungspolitik haben aber dazu geführt, dass *regionale Unterschiede bei der Verfügbarkeit von schnellem Internet* sogar verstärkt wurden, anstatt sie aufzuheben. So stellte die Bundesnetzagentur im Jahr 2017 fest, dass etwa 90 Prozent der Haushalte in deutschen Städten mit schnellem Internet (50 Mbit/s) versorgt

werden, im ländlichen Raum hingegen nur 36 Prozent der Haushalte. Insgesamt ist Deutschland im Internet vergleichsweise langsam unterwegs, wie der Speedtest Global Index 2019 zeigt.²²

Es ist längst überfällig, attraktive und zuverlässige Fördertöpfe für einen leistungsfähigen Glasfaserausbau bereitzustellen. In einem mittlerweile hoch wettbewerbsfähigen Umfeld muss ein flächendeckender Glasfaserausbau als Teil staatlicher Grundversorgung gewährleistet werden. Sollte dieses Ziel im gegenwärtigen Umfeld nicht zügig erreicht werden, braucht es eine *öffentliche Infrastrukturgesellschaft* zur Bündelung der notwendigen Anstrengungen.

- **Für eine erfolgreiche Transformation
der Industrie**

Deutschland hat sich zu ehrgeizigen *Klimaschutzziele* verpflichtet. Um bis zum Jahr 2050 weitestgehend



Foto: rh2010/stock.adobe.com



klimaneutral zu sein, braucht es *massive öffentliche und private Investitionen in die Dekarbonisierung*. Während sich Schätzungen über die dafür benötigten zusätzlichen Investitionen zwischen anderthalb und gut zwei Billionen Euro bis 2050 bewegen,²³ ist die Frage, wie hoch der Anteil des Staates an dieser Finanzierung sein sollte, umstritten. Fakt ist, öffentliche und private Gelder braucht es dabei in vielen Bereichen: unter anderem für die notwendige Umstellung des Energiebereichs hin zu *erneuerbaren Energieträgern*. Hier gilt es, Investitionshemmnisse, wie pauschale Mindestabstandsregelungen bei der Windkraft, zu beseitigen und einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien durch Sonderausweisungen anzustoßen. Zudem müssen Investitionen in die *Strom- und Wärmenetze* beschleunigt, ausreichende Anreize zum Bau von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen und zur *Umrüstung von Kohlekraftwerksstandorten* gesetzt werden.

Auch die *Transformation industrieller Prozesse*, zum Beispiel durch die Senkung des Energieverbrauchs über Effizienzsteigerungen, den weitgehenden Verzicht auf Kohle sowie den Einsatz erneuerbarer Energieträger in Produktionsprozessen sowie effiziente private und öffentliche Gebäude und Wärmeproduktion (Dämmung, grüne Wärmenetze) gehören dazu.

Der Staat kann teilweise selbst in den ökologischen Umbau investieren: im Bereich der E-Ladeinfrastruktur, des ÖPNV, des klimaneutralen Gebäudebestands oder auch durch entsprechende Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie die Förderung im Bereich der Energieeffizienz.

Ein Großteil der notwendigen Investitionen ist aber privater Natur. Ambitionierte Klimaziele erfordern die Marktdurchdringung verschiedener Technologien, die heute zwar technisch nutzbar, bisher aber weder betriebs- noch volkswirtschaftlich rentabel einsetzbar sind. Damit die technologische Entwicklung nicht zu spät oder außerhalb von Deutschland erfolgt, muss der Staat einspringen und für die

Finanzierung entsprechender Investitionen sorgen. Dazu muss ein spezieller *Transformationsfonds* (Kasten 2) geschaffen werden, um private Investitionen zu unterstützen, die die Lücke zwischen dem betriebswirtschaftlich Rentablen und dem gesellschaftlich Wünschenswerten schließen. Beispielsweise könnte der von der Bundesregierung neu eingeführte Wirtschaftsstabilisierungsfonds zu einem Transformationsfonds weiterentwickelt werden, um (energieintensive) Industrieunternehmen auf dem Weg zur Klimaneutralität zu unterstützen. Die öffentliche

Kasten 2

Investitionen in den Wandel – Transformationsfonds

Für den sozialökologischen Umbau brauchen wir beträchtliche Investitionen in unsere Infrastrukturen, in Stromnetze und Speicher, sowie neue klimafreundliche Anlagen und Gebäude. Positiv ist, dass aktuell schon ein Großteil der dafür benötigten Technologien verfügbar ist. Allerdings gibt es für viele dieser Technologien (etwa Power-to-X und Wasserstoff-Technologien, CO₂-Abtrennung bei Industrieprozessen etc.) noch kein geeignetes „Geschäftsmodell“. Das heißt, dass die innovativen Technologien aufgrund betriebswirtschaftlicher Erwägungen nicht oder nicht ausreichend umgesetzt und gebaut werden, weil für solche langfristigen Investitionsentscheidungen, wie beim Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur oder CO₂-neutraler Industrieprozesse, ein sicheres Politikumfeld und eine entsprechende Gewinnerwartung notwendig sind.

Durch diese „grüne Investitionslücke“ werden die heute so dringend benötigten Weichen für die nachhaltige Entwicklung des Industriestandortes nicht ausreichend gestellt. Eine Senkung der Produktions- und Technologiekosten, wie etwa bei den erneuerbaren Energien geschehen, kann so nicht eintreten.

Ein Ansatz zur Lösung dieses Problems kann die Einrichtung eines Staatsfonds sein, der öffentliches Geld langfristig in technologischen Schlüsselbereichen einsetzt, um so die notwendige Finanzierung für klimafreundliche Technologien und Verfahren bereitzustellen. Ein solcher Fonds könnte die Anschubfinanzierung darstellen und private Geldgeber animieren ebenfalls nachzuziehen. Andere Fondsmodelle richten sich direkt an Regionen im Strukturwandel oder an einschlägige Sektoren.



Investitionstätigkeit wird in der Folge private Investitionen nach sich ziehen. Ebenso sollte der Staat Unternehmen, die mit besonderen strukturellen Verwerfungen konfrontiert sind und den notwendigen Transformationsprozess nicht selbst stemmen können, unterstützen. Denkbar wären neben der Fondslösung weitere industriepolitische Instrumente wie z. B. sogenannte *Carbon Contracts for Difference*, Differenzverträge, mit denen die Differenzkosten oberhalb des eigentlichen Marktpreises für CO₂ erstattet werden und so bei der Kalkulation von Investitionen ein CO₂-Preis garantiert wird.

Der Staat muss dabei eine Kontrollfunktion ausüben. Auch hier heißt das: Investitionen in die Transformation sind an Bedingungen Guter Arbeit zu koppeln und an einer nachhaltigen Entwicklung auszurichten. Voraussetzung dafür ist die *aktive Einbindung der Sozialpartner*.

Die genannten Maßnahmen für den sozialökologischen Umbau sind Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschaft von morgen. Angesichts der zahlreichen strukturellen Umbrüche braucht es aber weitere Anstrengungen, um Wertschöpfungsketten und Gute Arbeit in Deutschland und der EU zu erhalten und Anpassungsprozesse sozial gerecht zu gestalten. Dafür müssen *Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik gestärkt* werden.

• Für starke Regionen

Gezielte Initiativen, die die regional unterschiedlichen Veränderungen berücksichtigen, sind dabei zentral. Schon jetzt gibt es in Deutschland wirtschaftlich starke und schwache Regionen und große Unterschiede zwischen ländlichen Räumen und Ballungszentren. Wir brauchen eine *aktive Wirtschafts- und Investitionspolitik*, um den Rückzug des Staates und der Unternehmen aus bereits geschwächten Regionen rückgängig zu machen und um Regionen mit besonderen Transformationsherausforderungen dabei zu helfen, künftige Strukturbrüche zu vermeiden, also präventiv zu handeln.

Aktuell ist das finanziell jedoch nicht gesichert:

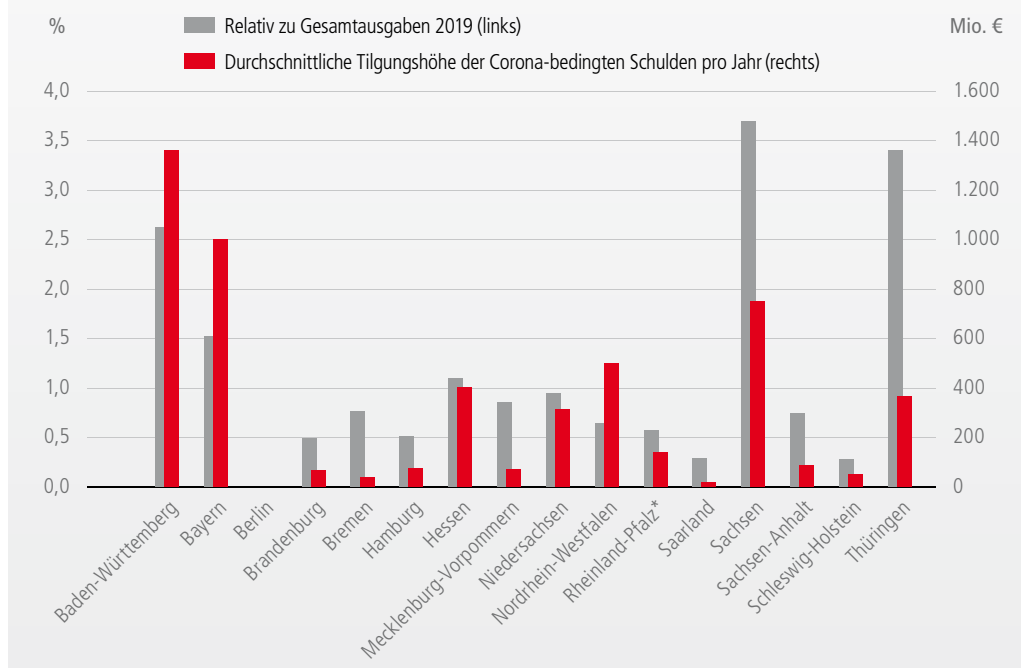
- » Die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, die seit dem Jahr 2020 gilt, trägt nicht dazu bei, die regionalen Unterschiede zu verringern. Zwar werden zunächst alle Bundesländer finanziell besser gestellt, aber nur fünf Flächenländer, darunter alle bisherigen Geberländer (Hessen, Baden-Württemberg, Bayern), profitieren überdurchschnittlich.
- » Seit 2020 gilt – wenn auch durch Corona unterbrochen – die Schuldenbremse auch für die Bundesländer. Die Länder dürfen nun keine Kredite mehr aufnehmen, was dazu führt, dass auch ihre strukturpolitischen Spielräume eingeschränkt werden. Zwar wurde die Schuldenbremse im Zuge der Corona-Pandemie auch für die Länder ausgesetzt, um Kredite für Krisenmaßnahmen aufnehmen zu können. Doch haben sich viele von ihnen ohne Not zusätzliche Fesseln angelegt und sich dazu verpflichtet, die Corona-bedingt aufgenommenen Schulden binnen viel zu kurzer Fristen abzubauen, was nach aktuellem Stand zu einem erheblichen Konsolidierungszwang in den kommenden Jahren führen wird. Während Nordrhein-Westfalen sich beispielsweise sinnvollerweise 50 Jahre Zeit gegeben hat, um die Jahrhundertbelastung durch Corona abzutragen, will Sachsen die entsprechenden Schulden binnen absurd kurzen acht Jahren tilgen. Das könnte dazu führen, dass Sachsen in diesem Zeitraum pro Jahr 750 Millionen Euro für die Tilgung von Schulden ausgeben muss, für die es eigentlich so gut wie keine Zinsen zahlen müsste. Das entspricht 3,7 Prozent des sächsischen Landeshaushalts von 2019 (Abbildung 5, Stand September 2020).

Im Interesse der Beschäftigten brauchen wir ein *gesamtdeutsches Fördersystem mit einer langfristig zugesicherten Finanzausstattung* aus Bundes- und Landesmitteln für die Struktur- und Regionalpolitik. Zusätzlich müssen europäische Haushaltsmittel für die Struktur- und Regionalförderung in Deutschland



Abbildung 5

Tilgungshöhe der Corona-bedingten Schulden pro Jahr, in % der Gesamtausgaben des jeweiligen Landeshaushalts 2019 (linke Skala) und in Millionen Euro (rechte Skala)



Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2020, jeweilige Landesfinanzministerien (Stand September 2020), eigene Berechnung; Anmerkung: * bei schlechter Konjunkturlage

aber auch für die EU insgesamt im nächsten EU-Budget erhalten bleiben. Sie sind ein wichtiges Instrument, um Strukturwandel unter Beteiligung der Gewerkschaften und anderer lokaler Akteure (Partnerschaftsprinzip) zu gestalten.

Öffentliche Investitionen nicht zu Lasten anderer Ausgaben und nur im Rahmen Guter Arbeit

Für die Gewerkschaften ist dabei wichtig: Öffentliche Investitionen dürfen nicht auf Kosten anderer wichtiger Ausgaben wie für den *Öffentlichen Dienst* oder für bessere *Sozialleistungen* gehen.

Im Gegenteil: *die Versorgung mit flächendeckenden, bedarfsnahen sozialen und öffentlichen Diensten ist zentrale Aufgabe des Staates*. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden und qualitativ hochwertige Dienste erbringen zu können, müssen diese Berufe endlich aufgewertet werden. Ab 2008 gab es in einzelnen Bereichen zwar einen leichten Zuwachs an Beschäftigung, aber vielerorts ist die Personaldecke nach wie vor dünn. In den Bauverwaltungen beispielsweise ist laut Deutschem Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) die Zahl der Beschäftigten zwischen 1991 und 2015 um über 40 Prozent zurückgegangen.²⁴

Der DGB-Personalreport *Öffentlicher Dienst*²⁵ verdeutlicht die massive Arbeitsbelastung der Beschäftigten, etwa in Gesundheits-, Bau- und Ordnungsämtern, Kitas und Schulen. Hinzu kommt die pandemiebedingte

PERSONAL



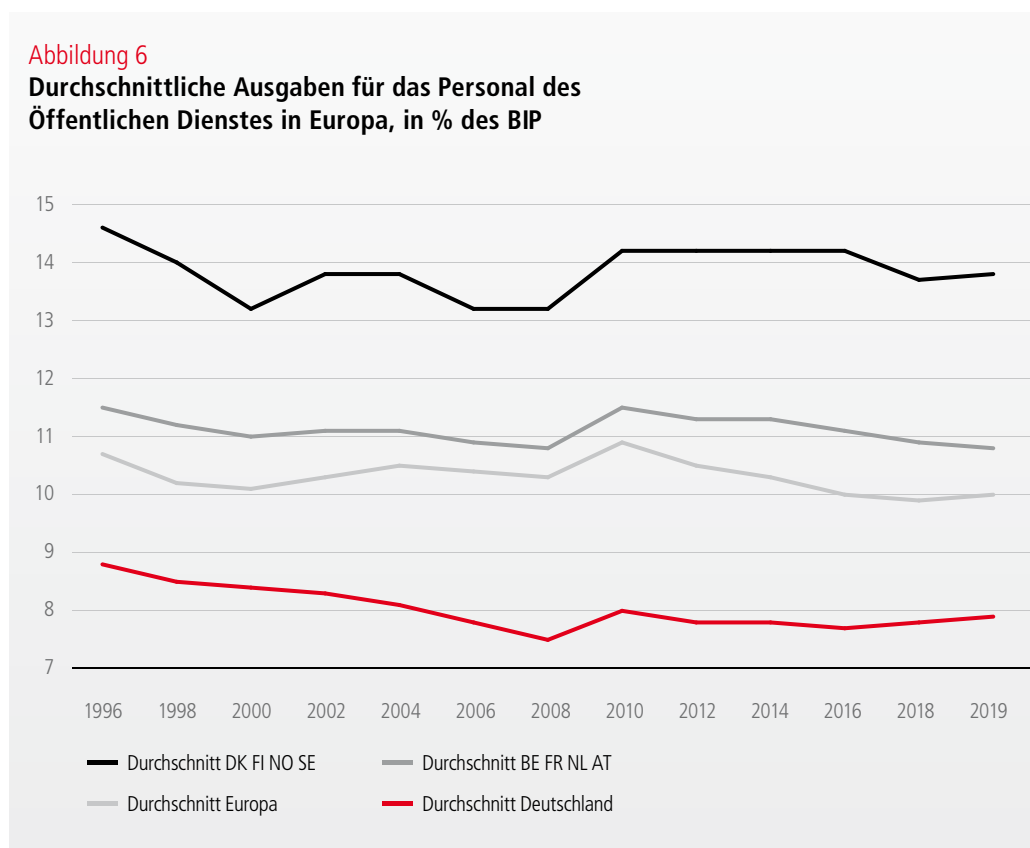
Mehrbelastung in vielen Bereichen des Öffentlichen Dienstes. Insgesamt wird sich die Situation aufgrund der Altersabgänge der kommenden Jahre noch verschärfen. Insgesamt werden im Öffentlichen Dienst bis 2028 knapp 27 Prozent des vorhandenen Personals altersbedingt ausscheiden. Die Nachwuchsförderung muss daher höchste Priorität haben und wird nur erfolgreich sein, wenn auch gute Arbeitsbedingungen vorherrschen. Um *qualifiziertes Personal* gewinnen und an sich binden zu können, müssen insbesondere die (technische) Ausstattung und die finanziellen Bedingungen verbessert werden. Deutschland liegt allerdings bei den Personalausgaben weit unter dem europäischen Durchschnitt (Abbildung 6).

Der Staat muss dabei mit gutem Beispiel vorangehen und wirklich *Gute Arbeit* schaffen. *Tarifverträge*

und die Einbindung der Sozialpartner sind Grundvoraussetzung, um dieses Ziel zu erreichen. Bei öffentlichen Aufträgen muss sichergestellt werden, dass beauftragte Unternehmen sich an Tarifverträge halten. Auch öffentliche Fördermittel sollen nur an tariftreue Unternehmen vergeben werden.²⁶

Mehr Investitionen und strukturelle Umbrüche müssen zudem durch eine *aktive Arbeitsmarktpolitik und Verbesserungen von Sozialleistungen* flankiert werden. Die Corona-Pandemie zeigt, dass Länder mit einem soliden Sozialstaat und starker Sozialpartnerschaft in der Krise besser aufgestellt sind: Vor allem mit Instrumenten wie dem Kurzarbeitergeld oder der Verdienstausfallentschädigung für Eltern können Beschäftigung und Einkommen gesichert werden. Die Krise zeigt vor allem aber

Abbildung 6
Durchschnittliche Ausgaben für das Personal des Öffentlichen Dienstes in Europa, in % des BIP



Quelle: EUROSTAT 2020, Arbeitnehmerentgelte; Anmerkung: DK: Dänemark, FI: Finnland, NO: Norwegen, SE: Schweden, BE: Belgien, FR: Frankreich, NL: Niederlande, AT: Österreich



auch wie durch ein Brennglas, wo akuter Handlungsbedarf besteht: bei der Anhebung von Hartz-IV-Regelsätzen auf ein armutsfestes und soziale Teilhabe ermöglichendes Niveau, bei der Absicherung von Solo-Selbstständigen in der Arbeitslosenversicherung oder der Einführung einer Kindergrundsicherung.²⁷ Auch müssen Sozialleistungen bei Rente, Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Pflege ein angemessenes Sicherungsniveau gewährleisten. Darüber hinaus könnten öffentliche Zuschüsse für haushaltsnahe Dienstleistungen (Gutscheinmodell) helfen, Familien zu entlasten und Anreize für die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu setzen. Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe sollten *Deckungslücken aus Sicht der Gewerkschaften aus Steuern gegenfinanziert* werden.²⁸

Rahmenbedingungen für reibungslosen Abfluss von Investitions- und Fördermitteln

Mit mehr Geld für Investitionen allein ist es nicht getan. Zusätzlich müssen die *Voraussetzungen für einen reibungslosen Abfluss* von Investitionsmitteln dringend verbessert werden. Von Teilen der Politik wird auf Gelder verwiesen, die in diversen Fonds auf Bundes- und Landesebene zur Verfügung gestellt, aber nicht in vollem Umfang abgerufen werden. Der zögerliche Mittelabruf hat viele Gründe und kann nicht als Argument gegen höhere und langfristig angelegte Investitionen genutzt werden. Vielmehr lohnt ein genauer Blick auf die tatsächliche Beanspruchung von Fördertöpfen vor allem auf kommunaler Ebene (Kasten 3).

Ein langfristig gestaltetes Investitionsprogramm schafft zudem die nötige Verlässlichkeit, um Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor beispielsweise im Baugewerbe oder im Handwerk dauerhaft aufzubauen. 28 Prozent der Kommunen geben an, dass der Mangel an Baufirmen und Handwerkern ein Investitionshemmnis darstellt (Abbildung 7).²⁹

Darüber hinaus ist es notwendig, überhaupt erst einmal eine gute und vergleichbare Datenbasis über Investitions- und Personalbedarfe zu schaffen, um

Kasten 3

Fördermittel nicht abgerufen – Ist genug Geld da?

Immer wieder gibt es Berichte über Fördergelder, die von Kommunen nicht abgerufen würden. Oft wird das nicht abgeflossene Geld als Anzeichen dafür gesehen, dass genügend Geld zur Verfügung stünde, aber offensichtlich kein Bedarf bei Städten und Gemeinden vorliege.

Doch viele dieser Behauptungen führen in die Irre. Zum Teil beruht die Kritik am zögerlichen Mittelabfluss auf einer falschen Interpretation der Statistik. So gelten Gelder erst dann als „abgeflossen“, wenn die Leistungen in Rechnung gestellt wurden – also oft zum Ende eines Investitionsprojekts. Aussagekräftiger als ein Blick auf den Mittelabfluss ist daher ein Blick auf die insgesamt beantragten Mittel.

Dieser zeigt: Ein Großteil der vorhandenen Mittel ist bereits verplant, die Projekte laufen.

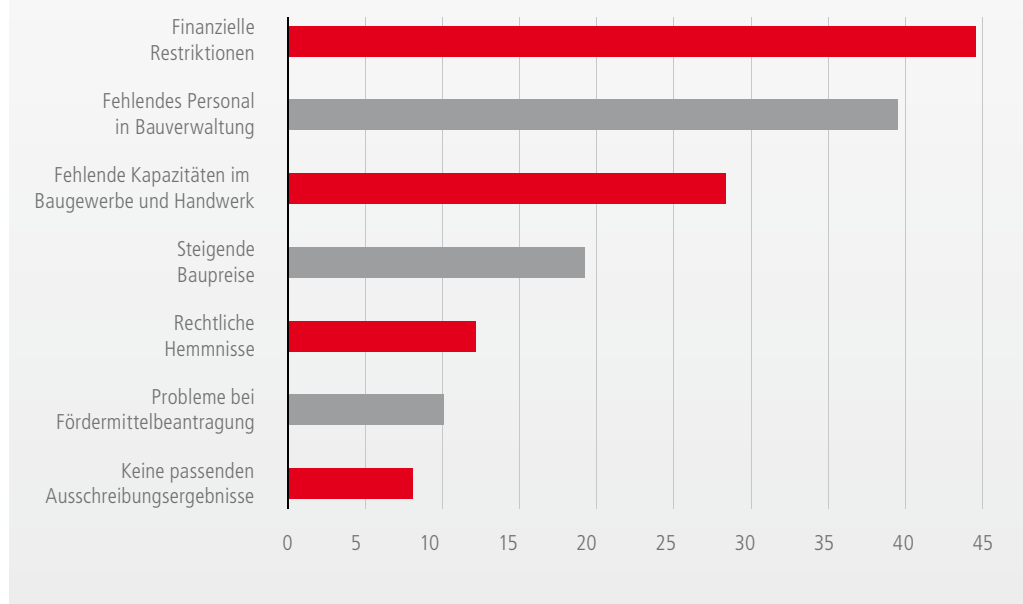
Ein Beispiel: Um Investitionen in Kommunen zu fördern, wurde 2017 ein Bundesfonds aufgelegt, der Schulsanierungs- und allgemeine Infrastrukturinvestitionen mit jeweils 3,5 Milliarden Euro unterstützen soll. Man kann beklagen, dass von den 3,5 Milliarden für Schulsanierung bis März 2020 nur 350 Millionen Euro abgeflossen waren. Das verkennt aber, dass weitere 2,6 Milliarden zum selben Zeitpunkt schon bewilligt oder konkret beantragt waren. Für 83 Prozent der Fondsmittel waren also Investitionsprojekte vorhanden. Bei den 3,5 Milliarden für sonstige Infrastruktur waren sogar 98 Prozent verplant. Darunter fallen Projekte beispielsweise zur Luftreinhaltung, energetischen Sanierung oder in der Bildungsinfrastruktur.

Nichtsdestotrotz: Die vollen Auftragsbücher im Handwerk und Baugewerbe führen auch bei den Gemeinden dazu, dass lange auf die Umsetzung von geplanten Projekten gewartet werden muss. Hinzu kommt der Mangel an Bauleitern und Bauingenieuren in den Bauämtern. Mehr Personal beim Bau und den Behörden lautet deshalb die Devise! Um aber einen nachhaltigen Personalaufbau und Kapazitätsausbau zu erreichen, ist Planungssicherheit nötig. Es braucht die Aussicht auf langfristig verfügbare Fördergelder und Aufträge durch ein entsprechend angelegtes Investitionsprogramm.

„Tatsächlich fließen genehmigte Investitionsmittel in erheblichem Umfang nicht ab. [...] Doch eine Beschleunigung kann nur die Investitionen mobilisieren, für die Geld vorgesehen ist. Der skizzierte Bedarf ist auf dem aktuellen Stand weder finanziert noch finanzierbar. Zudem wird am mangelnden Mittelabfluss erkennbar, dass der Verwaltung die notwendigen Steuerungskapazitäten fehlen. Dies ist zu korrigieren, sollen die Investitionsbedarfe ernst genommen [...] werden.“

Michael Hüther, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, auf faz.net

Abbildung 7
Umfrage zu den Ursachen wachsender Investitionsrückstände,
Anteil der Kommunen in %



Quelle: Difu 2020, KfW-Kommunalpanel, S. 15–16; Anmerkung: hier nicht alle Antworten dargestellt

gezielt handeln zu können. Zudem sollte es einen qualifizierten Erfahrungsaustausch und enge Zusammenarbeit zwischen Kommunen sowie zwischen Kommunen und Ländern geben, wobei die entsprechenden Akteure wie Personalräte in den Behörden einzubinden sind.

Auch die Idee, einen Pool von Fachkräften zur Projektplanung zusammenzustellen, der kommunenübergreifend arbeitet, sollte geprüft werden. Hinzu kommt, dass die nötigen Investitionen in neue Infrastrukturen nur gelingen können, wenn die *betroffenen Bürgerinnen und Bürger mit an Bord* sind. Sie müssen frühzeitig eingebunden werden, z. B. beim Bau von Windkraftanlagen, Streckennetzen oder Autobahnen, um eine schnellere Umsetzung zu ermöglichen. Denn transparente und partizipative Projekte führen zu mehr Akzeptanz, sodass zeit- und kostenintensive Prozesse und Schlichtungen verhindert werden können.

Ein weiteres Problem, das sich in vielen Städten stellt, ist die *Verfügbarkeit von bebaubaren Flächen*. Denn viele Kommunen haben in den letzten 30 Jahren nicht nur ihre Wohnungsbestände, sondern auch ihre Grundstücke verkauft. Der Bau von bezahlbaren Wohnungen, von Schulen, Krankenhäusern und Schwimmbädern braucht aber Platz.

Aufgrund der explodierenden *Bodenpreise* können viele Kommunen geeignete Grundstücke nicht ankaufen. Zugleich gibt es nach wie vor innerstädtische Flächen, die aus Spekulationsgründen unbebaut gelassen werden. Kommunen müssen wieder mehr Kontrolle über die Flächen erlangen und *Bodenwertsteigerungen* dürfen nicht privatisiert werden, da sie durch Leistungen der Allgemeinheit entstehen. Der DGB fordert, das kommunale Vorkaufsrecht zu stärken und den Kommunen schärfere planungsrechtliche Instrumente an die Hand zu geben.³⁰

Investitionen sind bezahlbar

Die Corona-Krise zeigt, dass es möglich ist, ideologische Debatten über Schulden über Bord zu werfen, um im Sinne einer stabilen Wirtschaft und zur Sicherung von Beschäftigung zu handeln. Bedauerlicherweise riefen bereits während der wirtschaftlichen Vollbremsung unter dem Lockdown die Ersten nach einer zügigen Rückkehr zur „Schwarzen Null“ und einer schnellen Rückführung der neuen Schulden. *Diesen Fehler darf die Bundesregierung nicht begehen!* Auf Corona darf kein Sparkurs folgen. Auch beschlossene Tilgungspläne für Corona-Schulden auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene dürfen die Handlungsfähigkeit des Staates nicht einschränken.

Im Gegenteil, um die Konjunktur zu stabilisieren, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen sowie die Wirtschaft zukunfts- und widerstandsfähiger zu machen, muss sie genau an den aktuellen Maßnahmen ansetzen. *Je schneller investiert wird, desto schneller wächst Deutschland einfach aus seinen Schulden heraus.*

Ein leistungs- und zukunftsfähiger Sozialstaat sowie Personal im Öffentlichen Dienst lassen sich

über laufende Ausgaben auf Basis eines gerechten Steuersystems finanzieren, während Investitionen in langlebige Wirtschaftsgüter, Gebäude und Anlagen sinnvollerweise über die Aufnahme neuer Kredite finanzierbar sind. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich *zusätzliche öffentliche Investitionen und Personalausgaben*, gesamtstaatlich betrachtet, maßgeblich *selbst finanzieren*: Durch eine Stärkung der Kaufkraft, die Erhöhung des Kapitalstocks – also bessere Anlagen, effiziente Gebäude, moderne Infrastruktur – und der Produktivität werden Wachstum und Beschäftigung gesteigert. Das wiederum generiert höhere Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen.

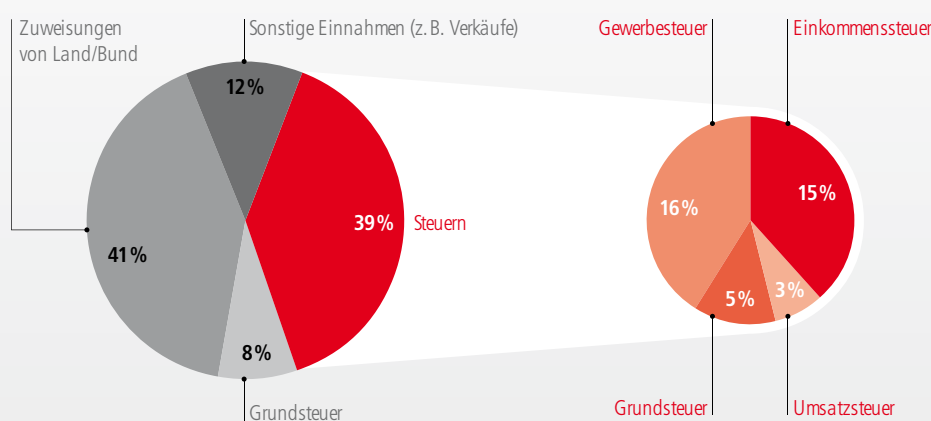
„[...] jetzt schon einen ausgeglichenen Haushalt auszurufen, das ist, wie wenn Sie Gas geben, um aus einem Tal herauszukommen, und dann mitten in der Auffahrt eine Vollbremsung hinlegen. Das wäre eine katastrophale Wirtschaftspolitik.“

Jens Südekum, Ökonom, auf freitag.de

Einnahmebasis für einen handlungsfähigen Staat stärken

Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu erhalten und zu erweitern, ist es dringend notwendig, höhere Einnahmen aus Steuern zu erzielen. Der DGB hat mit seinen steuerpolitischen Eckpunkten bereits 2017 ein *gerechtes Steuerkonzept* vorgelegt.³¹

Abbildung 8
Woher bekommen Gemeinden ihr Geld? 2019 in %



Quelle: Deutscher Städtetag 2019, Stadtfinanzen 2019, Kommunalfinanzen 2017 bis 2022 in den Flächenländern

FINANZEN



Foto: TMLsPhotoG/stock.adobe.com

Durch die dort vorgeschlagenen steuerpolitischen Maßnahmen werden Ländern und Gemeinden direkt neue finanzielle Spielräume eröffnet, zum Teil kann der Bund sie mit neu gewonnenen Mitteln entlasten. So fordert der DGB, dass die *Vermögenssteuer* wieder eingeführt wird und, mit Blick auf die *Erbschaftsteuer*, dass Vermögen von Unternehmern nicht mehr privilegiert werden. Dies würde die Einnahmehbasis der Länder und Kommunen maßgeblich stärken, die unter der zu niedrigen Besteuerung von Vermögen und Erbschaften stark gelitten haben. Außerdem sieht das Steuerkonzept vor, die derzeitige Gewerbesteuer zu einer *Gemeindewirtschaftsteuer* weiterzuentwickeln. Denn Berufsgruppen wie SteuerberaterInnen, ApothekerInnen, ÄrztInnen und einige mehr, die bisher von der Gemeindesteuer ausgenommen sind, sollten ebenfalls einen Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Gemeinwesens zahlen, weil auch sie die angebotenen Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Der DGB hat die Abschaffung des Solidaritätszuschlages, die eine Milliardenbelastung für den Bundeshaushalt darstellt, stets kritisiert. Statt ihn

abzuschaffen, sollten die Mittel zur Förderung strukturschwacher Regionen in Ost- und Westdeutschland eingesetzt werden können.

Schließlich setzt sich der DGB für eine umfassende *Finanztransaktionssteuer* mit Biss ein, die vorsieht, nicht nur den Aktienhandel, sondern den Handel mit allen Wertpapieren, also die sogenannten Finanzderivate, zu besteuern, sobald sie nach der Ausgabe (Emission) weiter gehandelt werden.

Die deutschen Finanzämter sind allerdings kaum in der Lage, ihrem gesetzlichen Auftrag, die Einhaltung der Steuergesetze zu kontrollieren, nachzukommen. Damit sich das ändert, müssen die Personallücke in der Finanzverwaltung beseitigt, die Beschränkung der Stellen für die Steuerfahndung aufgehoben und die Bußgeld- und Strafsachenstellen ebenfalls besser ausgestattet werden.

Insgesamt ermöglicht die *Umsetzung der verschiedenen vom DGB geforderten Maßnahmen* nicht nur eine (geschlechter-)gerechtere Verteilung der Steuerlast, sondern führt zugleich zu



Foto: amnaj/stock.adobe.com

Steuernehmeinnahmen in einem **höheren zweistelligen Milliardenbetrag** – Geld, das in zusätzliches, angemessen bezahltes Personal in diversen Bereichen des Öffentlichen Dienstes investiert werden kann.

Schuldenbremse aufgeben, mindestens aber alle Spielräume nutzen

Eine Stärkung der staatlichen Einnahmeseite ist dringend notwendig. *Öffentliche Investitionen müssen aber auch über neue Kredite finanziert werden.* Während niemand auf die Idee käme, die kreditfinanzierte Investition eines Unternehmens oder den Hausbaukredit von Privatleuten zu kritisieren, gibt es in Deutschland allerdings ausgerechnet Vorbehalte, wenn der Staat Kredite aufnimmt. Dabei hat er bei der Schuldenaufnahme große Vorteile gegenüber einer Privatperson: Während letztere

die Schulden in aller Regel im Laufe des Lebens tilgen muss, kann der Staat zur „Tilgung“ auslaufender Schuldscheine, neue Schulden aufnehmen. Das wurde weltweit fast immer so gemacht und ist kein Problem, solange die Schuldenlast insgesamt beherrschbar bleibt. Wegen der in Deutschland vorherrschenden Bedenken gegenüber Staatsschulden wurden Regeln und Dogmen geschaffen, mit denen die Politik sich und die kommenden Generationen im eigenen Handlungsspielraum stark einschränkt.

Der Glaube, unbedingt einen ausgeglichenen Bundeshaushalt erreichen zu müssen, hat in den vergangenen Jahren bereits dazu geführt, dass Haushaltsüberschüsse von weit mehr als 100 Milliarden Euro in Schuldentilgung geflossen sind, anstatt in notwendige Zukunftsinvestitionen. Während die Ideologie der schwarzen Null schon vor ihrer Corona-bedingten „Aufgabe“ glücklicherweise unter Druck geraten ist, schränkt die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse öffentliche Verschuldung weiter ein.



„Man (Deutschland, Anmerkung der AutorInnen) kann Geld zu negativen Zinssätzen leihen und muss das Wachstum ankurbeln. Deshalb sollte jetzt in die Menschen und in die physische und digitale Infrastruktur investiert werden.“

Gita Gopinath, Chefökonomin des IWF, auf zeit.de

Dabei wäre es sinnvoll, Investitionen durch Kreditaufnahme zu finanzieren. Es ist nur fair, wenn kommende Generationen über Zins und Tilgung an der Finanzierung des öffentlichen Kapitalstocks beteiligt werden: Stichwort *Generationengerechtigkeit*. Denn die heutigen Investitionsausgaben zum Beispiel in Klimaschutz, Bildung, lebenswerte Kommunen und den Erhalt von Wertschöpfung schaffen wirtschaftlichen Erfolg und Lebensqualität der Zukunft. Entgegen einer landläufigen Meinung sind Staatsschulden auch nichts Schlechtes. Sie ermöglichen es einerseits Investitionsprojekte zu stemmen, die aus Steuermitteln nicht finanzierbar wären. Auf der anderen Seite geben die staatlichen Schuldscheine, Staatsanleihen genannt, Sparern und Versicherungen die Möglichkeit, ihr Geld sicher anzulegen.

Auch die absolute Höhe der Staatsschulden spielt zunächst einmal keine Rolle. Um die Stabilität der öffentlichen Finanzen zu bewerten, schaut man auf die *Schuldenquote*, also das Verhältnis der

bestehenden Schulden zum Bruttoinlandsprodukt. Wichtig ist im Wesentlichen, dass der Staat nicht damit überfordert ist, die Schulden zu bedienen. Wenn die Wirtschaft mit einer Rate wächst, die höher als die Zinsen ist, besteht diese Gefahr keinesfalls. Seit vielen Jahren sind die Realzinsen mittlerweile niedriger als die Wachstumsraten und das wird auf absehbare Zeit so bleiben.³²

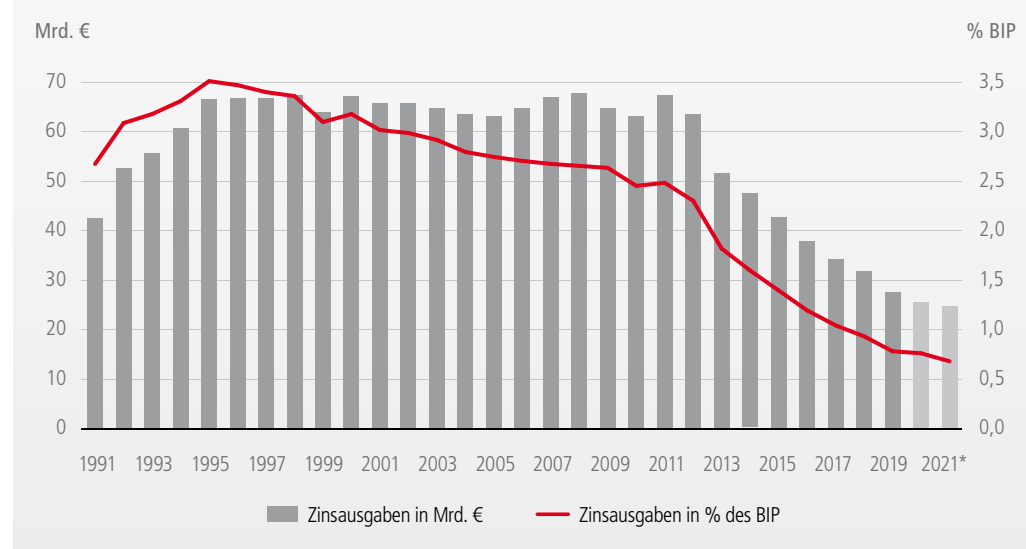
Derzeit herrschen Minuszinsen für langfristige Staatsanleihen, d. h. der Staat bekommt sogar noch Geld, wenn er Kredite aufnimmt. Die staatlichen Zinszahlungen gehen in der aktuellen Krise sogar weiter zurück (Abbildung 9).

Die aktuell festgeschriebene Schuldenquote von 60 Prozent ist zudem politisch willkürlich gewählt worden und entbehrt stichhaltiger wissenschaftlicher Grundlagen. Sie könnte ebenso 80 oder 90 Prozent betragen, wie auch viele ÖkonomInnen argumentieren.

„Es gibt keinen wirtschaftlichen Grund, warum Länder [...] keine großen, nachhaltigen Erholungsprogramme verabschieden können [...].“

Joseph Stiglitz, Ökonom und Nobelpreisträger, im Handelsblatt

Abbildung 9
Zinsausgaben des Staates in Milliarden Euro (linke Skala) und in % des BIP (rechte Skala)



Quelle: Sachverständigenrat 2020, eigene Berechnung; Anmerkung: *2020, 2021: Prognose



Die jetzige Schuldenbremse hingegen zwingt den Staat, die Schuldenquote, ohne jeden Grund, immer weiter zu reduzieren – langfristig auf rund 12 Prozent des BIP. Davon haben kommende Generationen gar nichts. Wenn aber Investitionen dem Sparzwang geopfert werden, würden heutige und künftige Generationen massiv unter schlechten Schulen und Verkehrswegen, nicht verhinderten Klimaveränderungen und einer abgehangenen Wirtschaft leiden.

Deshalb ist die Schuldenbremse unverantwortlich. Sie gehört abgeschafft oder darf zumindest Investitionsausgaben nicht länger behindern. Der DGB-Forderung, die Schuldenbremse um beispielsweise eine „goldene Investitionsregel“ zu erweitern, haben sich mittlerweile viele gesellschaftliche Kräfte angeschlossen. Immer mehr – auch konservative – Ökonominen und Ökonomen unterstützen eine Abschaffung der investitionsfeindlichen Schuldenbremse. Zusätzlich ließe sich die Defizitregel über die zulässige Neuverschuldung durch eine „Ausgabenregel“ ersetzen. Diese würde anhand des Potentialwachstums (Kasten 4) und der Zielinflationsrate in der Eurozone von zwei Prozent die Höhe der nicht-investiven Ausgaben ermitteln.³³

Dennoch kann es kurzfristig schwer sein, die nötige politische Mehrheit zu erreichen, um die Schuldenbremse wieder zu streichen. Wenigstens sollten Investitionen von der Schuldenbremse ausgenommen werden. Gelingt dies nicht, müssen alle Möglichkeiten geprüft werden, wie ein *Investitionsprogramm unter den bestehenden Bedingungen umgesetzt werden* kann. Unmittelbar anzugehen sind in jedem Fall Feinjustierungen, die den Spielraum der Schuldenbremse vergrößern (Kasten 4).

Nicht alle staatlichen Aktivitäten fallen unter die Schuldenbremse, sondern nur die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern im engeren Sinne (Kernhaushalte) und unselbstständige Sondervermögen – Extrahaushalte, deren Vermögen gesondert verwaltet wird. Öffentliche Unternehmen, die

Kasten 4

Konstruktionsfehler der Schuldenbremse behindert Investitionen und schadet der Konjunktur

Die Schuldenbremse erlaubt eine „strukturelle“ Neuverschuldung des Bundes bei konjunktureller Normallage von 0,35 Prozent der Wirtschaftsleistung (BIP). Je nach konjunktureller Situation (Rezession oder Boom) wird dieser Spielraum größer oder kleiner. So werden Investitionen zwar weiter behindert, aber immerhin soll sichergestellt werden, dass der Staat in einer Krise mehr Schulden machen kann, um gegenzusteuern.

Bei der Prüfung, ob die Schuldenbremse eingehalten wird, wird deshalb auch geschätzt, an welcher Stelle sich eine Volkswirtschaft im aktuellen Konjunkturzyklus gerade befindet. Dazu wird – auch für Deutschland – eine Methode der Europäischen Kommission verwendet. Der relevante Indikator ist die sogenannte Produktionslücke, also der Unterschied zwischen tatsächlichem BIP und dem BIP, dass bei Normalauslastung der Volkswirtschaft potenziell möglich wäre (Potential-BIP). Ist die Produktionslücke positiv (über Null), gilt die Wirtschaft als „überausgelastet“, eine antizyklische Fiskalpolitik müsste den Gürtel enger schnallen. Ist die Produktionslücke negativ, sollte der Staat die Produktion antreiben, indem er unter anderem Kredite aufnimmt und investiert.

Das Problem: Untersuchungen zeigen, dass die Berechnungsmethode der Produktionslücke dazu neigt, im Aufschwung dessen Ausmaß zu unterschätzen und im Abschwung das Maß der Unterauslastung klein zu rechnen.

Der Grund: Wird ein Abschwung erkannt und die Prognose für das reale BIP-Wachstum abgesenkt, sinkt auch das errechnete potentielle Wachstum. Im Ergebnis wird die negative Produktionslücke auf dem Papier kleiner, obwohl sie in der Realität größer wird.

Die Folge: Ein konjunktureller Abschwung wird schnell als gar nicht konjunkturbedingt eingeordnet. Entsprechend sinkt der erlaubte Verschuldungsspielraum unter der Schuldenbremse und der Staat muss dem Abschwung hinterher sparen.

Die Gefahr besteht nun auch durch den Corona-bedingten Wirtschaftseinbruch. Der starke Rückgang des tatsächlichen BIP führt dazu, dass das prognostizierte Potential-BIP und die Produktionslücke für das Jahr 2021 so drastisch reduziert werden („Abwärtsrevision“), dass der finanzpolitische Spielraum für den Bund um 20 Milliarden Euro und gesamtstaatlich um 50 Milliarden Euro kleiner ausfällt, als ohne eine Revision.*

*P. Heimberger, A. Truger (2020): Der Outputlücken-Nonsense gefährdet Deutschlands Erholung von der Corona-Krise. Makronom vom 02.02.2020.

FINANZEN



Foto: pressmaster/stock.adobe.com

sich im Wesentlichen durch Einnahmen am Markt finanzieren, wie beispielsweise Wohnungsbaugesellschaften sowie Anstalten des öffentlichen Rechts, sind von der Schuldenbremse ausgenommen. In manchen Bundesländern wird diese Tatsache bereits genutzt.

Auch der Bund könnte vermehrt solche Wege nutzen, um die Investitionsfeindlichkeit der Schuldenbremse zu umgehen – etwa beim öffentlichen Bau von bezahlbaren Wohnungen. Wichtig ist bei solchen Projekten aus Sicht der Gewerkschaften, dass private Investoren außen vor bleiben. Privatisierungen kommen die Bürgerinnen und Bürger durch Preissteigerungen und Qualitätseinbußen häufig teuer zu stehen und dürfen deshalb keine Alternative sein. Das Gleiche gilt für das heute übliche Modell der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP). Diese schließen zudem meist kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Handwerksbetriebe vom

Wettbewerb aus oder üben durch Subunternehmer-schaften erheblichen Druck auf deren Arbeitsbedingungen aus.

Außerdem wäre es denkbar, dass der Bund Kredite aufnimmt, um öffentliche Unternehmen mit mehr Kapital auszustatten, sodass sie mehr investieren können. Solche „finanziellen Transaktionen“ fallen bislang nämlich nicht unter die Schuldenbremse. Entsprechend könnte auch der *Aufbau eines Staatsfonds* gestaltet werden, wie der oben beschriebene Transformationsfonds oder beispielsweise ein Fonds zur Unterstützung von Regionen und kommunalen Unternehmen.³⁴

Die *europäischen Schuldenregeln* enthalten zwar – wie die deutsche Schuldenbremse – ebenfalls Spielräume, um mittels oben genannter Instrumente Investitionen umzusetzen, brauchen aber ebenso dringend eine *investitionsfreundliche Überarbeitung*.

Investitionen stabilisieren und sichern langfristigen Erfolg

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellen öffentliche Investitionen einen wesentlichen Teil der inländischen Nachfrage dar. Sie *stabilisieren das Wirtschaftswachstum und erhöhen den langfristigen Wachstumspfad*, also das sogenannte Potentialwachstum (Kasten 4). Nicht nur wegen der umfangreichen Investitionen, die für die Gestaltung eines zukunftsfähigen, sozialen und (geschlechter-)gerechten Deutschlands notwendig sind, sondern auch aufgrund geopolitischer und außenwirtschaftlicher Risiken kommt einer *aktiven Fiskalpolitik* eine besondere stabilisierende Rolle zu. Das gilt besonders in konjunkturellen Krisen, wie der aktuellen, in der die Unsicherheiten zu investieren für Unternehmen groß sind.

Langfristig angelegte öffentliche Investitionen auf angemessenem Niveau bieten *Planungssicherheit für Unternehmen, Behörden und Handwerksbetriebe*. Das ist gerade in Zeiten struktureller Umbrüche besonders wichtig. Umfragen ergeben, dass zwei Drittel der deutschen Unternehmen regelmäßig aufgrund von mangelhafter Infrastruktur, hauptsächlich bei Straßen- und Kommunikationsnetzen, in ihrer Geschäftstätigkeit behindert werden. Auch der Mangel von Fachkräften wird beklagt.³⁵

Möglichst *sichere Absatzmöglichkeiten sowie eine verbesserte Standortqualität* schaffen Anreize für Unternehmen mehr zu investieren. Es werden also durch öffentliche Investitionen auch private gefördert und gute Arbeitsplätze gesichert.³⁶

Zudem kann durch eine Stärkung der Binnennachfrage in Deutschland – höhere Investitionen und Konsum bedingt durch eine gute Lohnentwicklung – der destabilisierende Überschuss in der Außenbilanz abschmelzen: die Importe werden so gesteigert und nähern sich den Exporten an.

Eine aktuelle länderübergreifende Studie des Internationalen Währungsfonds zeigt, dass zusätzliche öffentliche Investitionen in Höhe von einem Prozent des BIP innerhalb von zwei Jahren die privaten Investitionen um mehr als 10 Prozent steigern

können. Die Wirtschaftsleistung würde insgesamt um 2,7 Prozent und die Beschäftigung um 1,2 Prozent höher ausfallen.³⁷

Die hier *diskutierten öffentlichen Investitionen ermöglichen nachhaltiges Wachstum* und zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch auf europäischer Ebene. Es ist wichtig, dass die EU und ihre Mitgliedsstaaten nach einem verlorenen Jahrzehnt durch die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 und den dramatischen Entwicklungen in der Corona-Pandemie wieder auf die Beine kommen. Das gelingt durch eine Reform der EU-Schuldenregeln, wie oben vorgeschlagen, um den Mitgliedsstaaten den notwendigen finanzpolitischen Spielraum zu geben. Sie benötigen aber auch die finanzielle Unterstützung durch die EU: durch ein umfangreiches Wiederaufbauprogramm nach der Corona-Krise und ein finanziell gut ausgestattetes EU-Budget, den sogenannten Mehrjährigen Finanzrahmen.³⁸ Hierüber werden länderübergreifende Infrastruktur- und Forschungsprojekte finanziert und die wirtschaftliche und gesellschaftliche Kohäsion der Mitgliedsstaaten gefördert.

» Eine weiterhin expansive Finanzpolitik ist unerlässlich, um einen übermäßigen Arbeitsplatzabbau zu vermeiden und die Haushaltseinkommen zu stützen, bis die wirtschaftliche Erholung robuster ist.«

Aus einer Rede von Christine Lagarde, Präsidentin der Europäischen Zentralbank



Foto: Eisenhans/stock.adobe.com

Endnoten

- 1 BMF (2020): Eckpunkte des Konjunkturprogramms vom 3.6.2020. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktepapier.pdf?__blob=publicationFile&v=10
- 2 B. Kohlrausch, A. Zucco (2020): Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. WSI Policy Brief. 05/2020. Düsseldorf. https://www.wsi.de/download-proxy-for-faust/download-pdf?url=http%3A%2F%2F217.89.182.78%3A451%2Fabfrage_digi.fau%2Fp_wsi_pb_40_2020.pdf%3Fprj%3Dhbs-abfrage%26ab_dm%3D1%26ab_zeig%3D8906%26ab_diginr%3D8483
- 3 DGB Position (2020): Corona-Pandemie: Konditionierung von Staatshilfen. <https://www.dgb.de/-/WfU>
- 4 Siehe z.B. den aktuellen Vorschlag unter Berücksichtigung der Corona-Krise: Dullien et al. (2020): Weiter Denken: ein nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik. https://www.diw.de/de/diw_01.c.789635.de/publikationen/politikberatung_kompakt/2020_0151/weiter_denken_ein_nachhaltiges_investitionsprogramm_als_trae_saeule_einer_gesamtwirtschaftlichen_stabilisierungspolitik.html
- 5 H. Bardt et al. (2019): Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen. IMK Report 152, November 2019. https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_152_2019.pdf
- 6 BMWi (2020): https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-oeffentliche-infrastruktur-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile&v=12
- 7 C. Heintze (2020): Gesundheitsversorgung auf falschem Pfad. Memorandum 2020. Kapitel 5. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. <https://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/201012-Cornelia-Heintze-%20Gesundheitsversorgung-auf-falschem-Pfad-Mai2020.pdf>
- 8 Krankenhaus Rating Report (2018): Personal – Krankenhäuser zwischen Wunsch und Wirklichkeit. <https://www.medhochzwei-verlag.de/Service/Presse/Presstexte/Presstext%20Krankenhaus%20Rating%20Report%202018.pdf>
- 9 L. Aiken et. al. (2012): Patient safety, satisfaction, and quality of hospital care: cross sectional surveys of nurses and patients in 12 countries in Europe and the United States. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22434089/>
- 10 Deutsche Krankenhausgesellschaft (2017): Patientenwohl und Daseinsvorsorge. <https://www.dkgev.de/dkg/positionen/#jump4>
- 11 KfW (2020): KfW-Kommunalpanel 2020. https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/News-Details_589120.html
- 12 Kultusministerkonferenz (2016): Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich. https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2016/2016_02_11-Abbau-Sanierungsstau.pdf
- 13 R. George, A. Klinger (2019): Mehrbedarfe für eine adäquate digitale Ausstattung der berufsbildenden Schulen im Lichte des Digitalpakts. <https://www.gew.de/fileadmin/media/publikationen/hv/Bildung-digital/2019-09-Digitale-Ausstattung-web.pdf>; R. George (2020): Adäquate digitale Ausstattung an allgemeinbildenden Schulen - Eine Analyse der Mehrbedarfe vor dem Hintergrund des Digitalpakts. <https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=96635&token=e5e63a28b9e2e12d45fd72f0eb969f1dea5b1b68&sdownload=&n=202005-BWd-MehrbedarfAllgemSchulen-web.pdf>
- 14 Bertelsmann Stiftung (2019): Kitapersonal braucht bessere Arbeitsbedingungen. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2019/september/kitapersonal-braucht-bessere-arbeitsbedingungen/>
- 15 GEW (2016): Wittenberger Erklärung. <https://www.gew.de/wissenschaft/wittenberger-erklaerung/>
- 16 D. Dohmen, GEW (2018): Prognose der Schüler*innenzahl und des Lehrkräftebedarfs an berufsbildenden Schulen bis 2030. Wiesbaden. S. 21
- 17 Das Progressive Zentrum (2018): Rückkehr zu den politisch Verlassenen. https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2018/03/Studienzusammenfassung_Ruckkehr-zu-den-politisch-Verlassenen_Johannes-Hillje_Das-Progressive-Zentrum.pdf
- 18 DGB Position (2020): Corona-Finanzierungssäulen für Kommunen - Handlungsfähigkeit erhalten, Investitionen ermöglichen. <https://www.dgb.de/-/WJc>
- 19 Allianz pro Schiene (2019): Deutschland investiert zu wenig in die Schieneninfrastruktur. <https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>
- 20 EVG (2019): Positionspapier: Mehr Bahn für die Menschen. <https://www.evg-online.org/meldungen/details/news/evg-fordert-mehr-bahn-fuer-die-menschen-6509/>
- 21 Difu (2020): KfW-Kommunalpanel 2020. <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/576366/1/KfW-Kommunalpanel%202020.pdf>
- 22 Speedtest Global Index: <https://www.speedtest.net/global-index>
- 23 BDI (2018): Klimapfade für Deutschland. <https://bdi.eu/publikation/news/klimapfade-fuer-deutschland/>; dena (2018): dena-Leitstudie Integrierte Energiewende. <https://www.dena.de/themen-projekte/projekte/energiesysteme/dena-leitstudie-integrierte-energiewende/>
- 24 M. Gornig, C. Michelsen (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. DIW Wochenbericht. 11/2017. https://www.diw.de/de/diw_01.c.554467.de/publikationen/wochenberichte/2017_11_5/kommunale_investitionsschwaech_e_engpaesse_bei_planungs_und_baukapazitaeten_bremsen_staedte_und_gemeinden_aus.html

-
- 25 DGB (2020): Personalreport Öffentlicher Dienst. <https://www.dgb.de/-/vyt>
 - 26 DGB Position (2020): Eckpunktepapier: Bundesregelung zur Tariftreue in der öffentlichen Auftragsvergabe. <https://www.dgb.de/-/Wha>
 - 27 DGB (2020): Sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik jetzt! 13 Reformansätze als Ergänzung zum Konjunkturpaket. <https://www.dgb.de/-/WmS>
 - 28 DGB (2020): Sozialsysteme entlasten: So nicht. DGB Themen vom 14.08.2020. [https://www.dgb.de/-/WCn; Sozialversicherungen stärken und gerechter gestalten. DGB Themen vom 28.09.2020. <https://www.dgb.de/-/vp8>](https://www.dgb.de/-/WCn;Sozialversicherungen%20st%C3%A4rken%20und%20gerechter%20gestalten)
 - 29 Difu (2020): KfW-Kommunalpanel 2020. <https://difu.de/publikationen/2020/kfw-kommunalpanel-2020>
 - 30 DGB Broschüre (2020): Der Wohnungskrise auf den Grund gehen. Hintergründe und gewerkschaftliche Positionen für eine sozial gerechte Bodenpolitik. <https://www.dgb.de/-/mlf>
 - 31 DGB (2017): Gerecht besteuern, in die Zukunft investieren. Steuerpolitische Eckpunkte des DGB zur Bundestagswahl. <https://www.dgb.de/-/QHS>
 - 32 Für eine zusammenfassende Analyse der Ursachen siehe H. Bardt et. al (2019): a.a.O.
 - 33 Ausführlicher zur Ausgabenregel: DGB Position (2020): Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU. S. 12. <https://www.dgb.de/-/IW10>
 - 34 Vgl. z.B. die Diskussionen in Wirtschaftsdienst (2019): Ein Zukunftsfond für Deutschland. 08/2015. <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/8/ein-zukunftsfonds-fuer-deutschland/>
 - 35 IW Köln (2018): Infrastrukturmängel in Deutschland. IW Trends 02/2018. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/IW-Trends/PDF/2018/IW-Trends_2018-02-06_Infrastrukturm%C3%A4ngel.pdf
 - 36 S. Gechert (2015): Öffentliche Investitionen und Staatsverschuldung im Euroraum. IMK Policy Brief. Juli 2015. Düsseldorf
 - 37 IWF (2020): Fiscal Monitor. Policies for the Recovery. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>
 - 38 DGB Position Anforderungen an ein solidarisches und nachhaltiges Wirtschaftsaufbauprogramm der EU, a.a.O.; F. Moch (2020) Zukunft der EU. Chancen des Green Deal richtig nutzen. <https://www.fes.de/progressive-wirtschaftspolitik-fuer-europa/artikelseite-progressive-wirtschaftspolitik/zukunft-der-eu-chancen-des-green-deal-richtig-nutzen>



NEWSLETTER

Abonnieren Sie unseren Newsletter KLARTEXT
unter www.dgb.de/service/newsletter



ONLINE

Für weitere Informationen zu diesen und weiteren Themen
besuchen Sie uns auf www.dgb.de/wfs



www.dgb.de

