

Studie im Auftrag des DGB Baden-Württemberg

Zusammenhalt stärken und Zukunft schaffen

Konjunktur- und
Transformationsprogramm
Baden-Württemberg

von

Prof. Dr. Tom Krebs und Torsten Windels

23.09.2020

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	3
II.	Ausgangslage.....	5
II.1.	Die Wirtschaftskrise in Daten	5
II.2.	Die Wirtschaftskrise aus ökonomischer Sicht	6
II.3.	Warum Wirtschaftskrisen so gefährlich sind: Dauerhafte Schäden (Hysterese)	8
II.4.	Warum Wirtschaftskrisen so gefährlich sind: Soziale Auswirkungen.....	9
II.5.	Strukturelle Herausforderungen: Öffentliche Investitionen	10
II.6.	Strukturelle Herausforderungen: Sektoren.....	13
II.6.1.	Automobil.....	13
II.6.2.	Maschinenbau	14
II.6.3.	Einzelhandel.....	15
III.	Konjunktur- und Transformationsprogramm Baden-Württemberg.....	16
III.1.	Warum ein Konjunktur- und Transformationsprogramm?	16
III.2.	Bewertung des Konjunkturprogramms des Bundes und der Pläne der Landesregierung.....	17
III.2.1.	Konjunkturprogramm des Bundes	17
III.2.2.	Gepantes Konjunkturprogramm des Landes Baden-Württemberg	19
III.3.	Private Investitionen: Beschäftigung sichern und Zukunft schaffen	20
III.3.1.	Stärkung der Eigenkapitalbasis mittelständischer Unternehmen	20
III.3.2.	Weiterbildung/Qualifizierung.....	22
III.4.	Öffentliche Investitionen in systemrelevante Infrastruktur/öffentlichen Daseinsvorsorge	23
III.4.1.	Gesundheitssystem/Krankenhäuser	23
III.4.2.	Netzinfrastruktur und Digitalisierung.....	25
III.4.3.	Mobilität	26
III.4.4.	Bildung	28
III.4.5.	Klimaschutz (IEKK)	30
III.4.6.	Wohnen.....	32
III.5.	Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit	34
III.5.1.	Kommunen allgemein	35
III.5.2.	Initiative Städtebau „Innenstadtvitalisierung für kleine und mittlere Orte“	36
III.5.3.	Landesgesellschaft für Rekommunalisierung	36
III.5.4.	Verkehr – ÖPNV	37
III.6.	Finanzierung.....	37
	Quellen.....	39

I. Einleitung

Die Corona-Pandemie hat die deutsche Wirtschaft in die tiefste Rezession der Nachkriegsgeschichte gestürzt. Es sind solche Zeiten der allgemeinen Verunsicherung, in denen entschlossenes Krisenmanagement notwendig ist. Insbesondere ist die staatliche Absicherung von individuellen Risiken in einer Wirtschaftskrise das Gebot der Stunde. Solche Stabilisierungspolitik federt den Einbruch der Wirtschaft ab und reduziert so die Kosten der Krise. Die Bundesregierung hat also angemessen gehandelt, als sie im März und April 2020 mit einem Bündel an Maßnahmen einen Schutzschirm über Wirtschaft und Gesellschaft gespannt hat.

Ein Schutzschirm ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Ein solcher Schutzschirm verhindert den kompletten Absturz der Wirtschaft, doch er ist in der Regel nicht ausreichend, um die Wirtschaft aus der Krise zu führen. Denn kein staatliches Stabilisierungsprogramm kann die privaten Einkommensverluste zu 100 Prozent ersetzen und den krisenbedingten Vertrauensverlust vollständig kompensieren. Weitere Schritte sind notwendig, damit Wirtschaft und Gesellschaft den Weg aus der Krise herausfinden können. Deshalb war es richtig, dass die Bundesregierung bereits im Juni 2020 ein Konjunkturpaket verabschiedet hat und die Landesregierung Baden-Württembergs jetzt ein eigenes Konjunkturpaket auflegen will.

Gute Krisen- und Konjunkturpolitik sind wichtig, aber sie müssen durch eine kluge Transformationspolitik ergänzt werden. Eine solche Transformationspolitik ist notwendig, damit die Wirtschaft nicht nur möglichst schnell, sondern auch gestärkt aus der Krise hervorgehen kann. Zum Beispiel stand die deutsche Automobilbranche bereits vor der Krise vor der Herausforderung, emissionsarme Antriebe auf den Markt zu bringen, und die deutsche Industrie befindet sich seit 2018 in einer zunehmend rezessiven Entwicklung. Die Corona-Krise bietet die einmalige Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Anders gesagt: Ein Konjunkturprogramm 2020 sollte vor allem ein Transformationsprogramm sein, das eine bessere Zukunft für alle Menschen schafft.¹

Die Politik muss in der Corona-Krise auf einen Dreiklang setzen: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absturzes, Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung und Transformationspolitik für eine bessere Zukunft. Die wirtschaftliche Lage in Baden-Württemberg erfordert also ein mutiges Zukunftsprogramm. Die vorliegende Studie entwickelt Vorschläge, wie das geplante Konjunkturprogramm zu einem Transformationsprogramm ausgebaut werden kann. Dazu wird zuerst die Ausgangslage beschrieben und aus ökonomischer Sicht analysiert. In einem zweiten Teil werden dann wirtschaftspolitische Maßnahmen entwickelt, die das geplante Konjunkturprogramm auch in ein Transformationsprogramm verwandeln könnten. Die wesentlichen Ergebnisse der Analyse können wir folgt zusammengefasst werden.

Ein „Konjunktur- und Transformationsprogramm Baden-Württemberg“ sollte folgende Ziele verfolgen:

- Beschäftigung sichern und gute Arbeit schaffen
- Wirtschaftswachstum steigern
- Zusammenhalt stärken
- Klima schützen

¹ Für einen solchen Fokus auf transformative Investitionen haben sich frühzeitig eine Reihe von Ökonominen und Ökonomen ausgesprochen (Krebs (2020a), Dullien et al. (2020), und Feld et al. (2020)).

Diese Ziele können gleichzeitig erreicht werden, wenn die öffentlichen und privaten Investitionen gestärkt und besonders die mittelständischen Unternehmen und Beschäftigten im notwendigen sozial-ökologischen Transformationsprozess unterstützt werden.

Konkret werden die folgenden zusätzlichen Maßnahmen zur Stärkung der kleineren und mittleren Unternehmen und zur Sicherung der Beschäftigung vorgeschlagen:

- Beteiligungsfonds und Beteiligungsprogramm für mittelständische Unternehmen sollten bei der Auswahl förderungswürdiger Unternehmen neben den üblichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auch sozial-ökologische (transformativ) Kriterien verwenden.
- Ein „Transformations-Kurzarbeitergeld“ für alle Branchen, das unter anderem die aktuellen Zuschüsse zu den Lehrgangskosten (Qualifizierungschancengesetz) weiter verbessert.

Ein „Konjunktur- und Transformationsprogramm Baden-Württemberg“ sollte die öffentlichen Investitionen stärken, um die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten und die Gesellschaft gerechter zu gestalten:

- Die öffentlichen Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Klimaschutz, Digitales, Verkehr und Wohnen müssen in den kommenden Jahren erheblich gesteigert werden. Die Krise bietet eine Chance, durch solche Zukunftsinvestitionen die notwendige sozial-ökologische Transformation voranzutreiben.
- Die öffentlichen Investitionen sollten besonders in Bereichen und Regionen gesteigert werden, in denen der Bedarf am größten ist. Dies schafft inklusives Wachstum und stärkt den Zusammenhalt in der Gesellschaft.

Ein „Konjunktur- und Transformationsprogramm Baden-Württemberg“ sollte den Handlungsspielraum aller Kommunen sichern, denn finanzstarke Kommunen sind eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Transformationsprozess in allen Regionen des Landes. Deshalb werden die folgenden Maßnahmen vorgeschlagen:

- Vollständige Kompensation der Corona-bedingten Einnahmeausfälle der Kommunen auch in 2021 (Verlängerung des Stabilitäts- und Zukunftspakts).
- Investitionshilfen für Kommunen zum Abbau von Investitionsrückständen und bedarfsgerechten Ausbau der sozialen Infrastruktur (Daseinsvorsorge).

Ein gut strukturiertes Konjunktur- und Transformationsprogramm sollte die zusätzlichen Staatsausgaben und Einnahmeausfälle durch eine Nettokreditaufnahme im öffentlichen Haushalt finanzieren. Ein solches Programm kann seine konjunkturelle Wirkung nur voll entfalten, wenn es durch eine expansive Finanzpolitik begleitet wird. Eine Finanzierung der Maßnahmen durch Steuererhöhungen oder Kürzungen an andere Stelle wäre kontraproduktiv, denn dies würde die positiven Konjunkturimpulse abschwächen oder sogar negieren. Zudem spricht in der aktuellen Lage das günstige Zinsumfeld für die Kreditfinanzierung von Zukunftsinvestitionen.

- Die zusätzlichen Ausgaben eines Konjunktur- und Transformationsprogramms für Baden-Württemberg sollten über eine entsprechende Nettokreditaufnahme finanziert werden.

Die vorliegende Studie ist eine konzeptionelle Arbeit, die nicht das Finanzvolumen der einzelnen Maßnahmen abschätzt und somit auch keine Abschätzung des Gesamtvolumens eines Konjunktur- und Transformationsprogramms für Baden-Württemberg vornimmt. Es kann jedoch festgehalten werden, dass der Investitionsbedarf in Baden-Württemberg erheblich ist und das Paket entsprechend dimensioniert sein sollte.

Zusammenfassend ergeben sich die folgenden Ergebnisse. Die Landesregierung sollte mit einem ambitionierten Konjunktur- und Transformationsprogramm einen wichtigen Impuls für eine bessere Zukunft setzen. Aus ökonomischer Perspektive sprechen drei Gründe für ein „großes Paket“ mit einem Fokus auf transformative Investitionen. Zum Ersten stärken Investitionen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und ein breit angelegtes Investitionsprogramm kann Planungssicherheit gewährleisten und über einen Erwartungseffekt wichtige Sektoren der Wirtschaft stabilisieren bzw. ankurbeln. Zum Zweiten stärkt ein Investitionsprogramm die Wachstumspotenziale und Resilienz der Wirtschaft. Zum Dritten ist der Handlungsbedarf groß und die Wirtschaftskrise 2020 bietet die Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten.

II. Ausgangslage

II.1. Die Wirtschaftskrise in Daten

Die Corona-Pandemie ist eine menschliche Tragödie mit verheerenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Insbesondere hat die Krise zu dem größten Wirtschaftseinbruch seit der Nachkriegszeit geführt. Das Ausmaß des Einbruchs wird deutlich, wenn die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland betrachtet wird. Das Statistische Bundesamt schätzt den realen BIP-Einbruch der deutschen Volkswirtschaft im zweiten Quartal 2020 auf –11,3% im Vergleich zum Vorjahresquartal. Für Baden-Württemberg ist die wirtschaftliche Lage ebenfalls dramatisch. Nachdem auch im letzten Quartal 2019 das reale BIP in Baden-Württemberg rückläufig war befindet sich das Land im Gegensatz zum bundesdeutschen Durchschnitt bereits zu Beginn der Corona-Krise in der Rezession. Die LBBW sah Baden-Württemberg bereits Ende 2019 in der Stagnation und erwartet aufgrund der höheren Exportabhängigkeit des Landes einen schärferen Einbruch als in Deutschland.²

Abb. 1 Bruttoinlandsprodukt (preis- und kalenderbereinigt, gg. Vorjahr, Quelle: StatBA, StatistikBW)

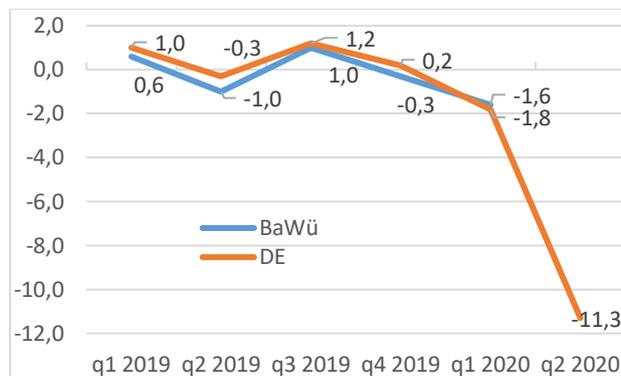
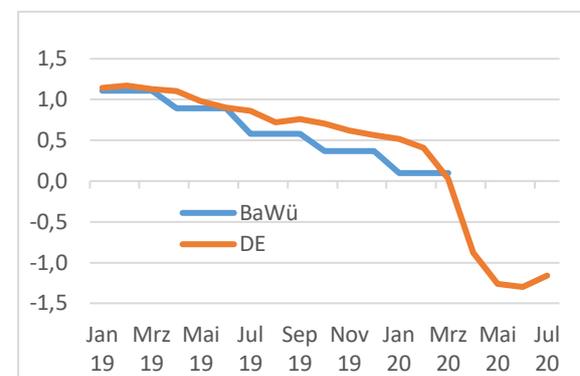


Abb. 2 Erwerbstätige (Veränd. gg. Vj. in %, Quelle: StatBA, StatistikBW)



Während die Produktion einen starken Einbruch im zweiten Quartal 2020 erlitten hat, ist der Rückgang der Beschäftigung wesentlich milder. Der Grund dafür ist, dass wie bereits in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 der Einsatz der Kurzarbeit die Auswirkungen der Krise auf den Arbeitsmarkt abgefedert hat. Daher ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit – anders als in Ländern wie den USA – in Deutschland auch eher milde ausgefallen. Abbildungen 2-4 zeigen den Verlauf der Erwerbstätigkeit, der Arbeitslosenquote und der Kurzarbeiterquote in Deutschland und Baden-Württemberg.

² LBBW (20.11.2019) S. 3 und LBBW (04.03.2020) S. 3

Abb. 3 Arbeitslosigkeit (Veränd. gg. Vj in %, Quelle: BA)

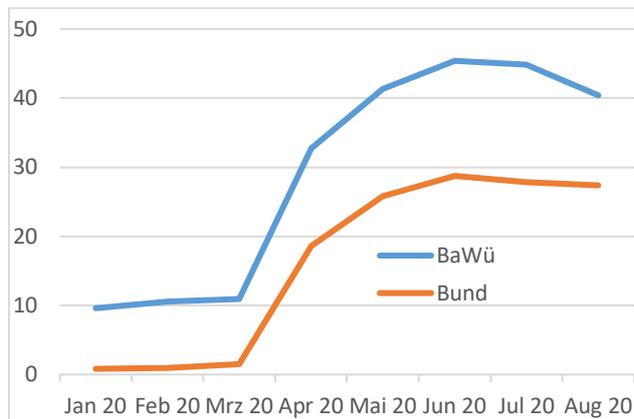
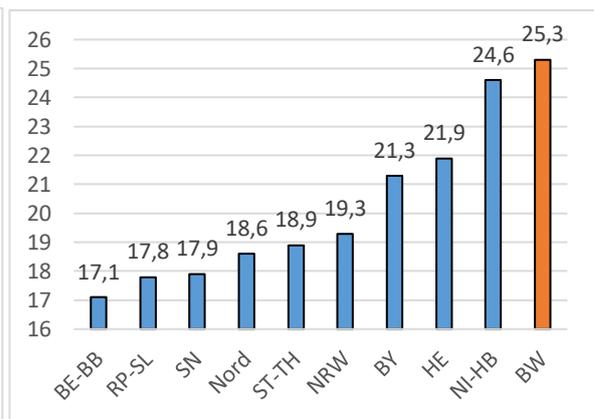


Abb. 4 Kurzarbeitsanteile (nach Regionaldirektion BA, in %, Mai 2020, Quelle: IAB)



Welche ökonomischen Faktoren haben zu den in Abbildungen 1-3 dargestellten Entwicklungen geführt? Die Antwort auf diese Frage bestimmt unter anderem, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen angemessen sind, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der Pandemie zu bekämpfen.

II.2. Die Wirtschaftskrise aus ökonomischer Sicht

Anders als die globale Finanzkrise 2008/2009 hat die Corona-Krise nicht ihren Ursprung in der Finanzwirtschaft. Doch auch in der Corona-Krise 2020 haben die Finanzmärkte auf die neue Situation als erstes reagiert, bevor die realwirtschaftlichen Auswirkungen sich entfalten konnten. Sobald Ende Februar den Finanzinvestoren klar wurde, dass eine globale Pandemie mit den entsprechenden wirtschaftlichen Konsequenzen bevorstand, fielen die Aktienkurse und die Zinsen auf risikoreiche Staats- und Unternehmensanleihen stiegen – die Risikoprämie stieg. Die negative Reaktion der Finanzmärkte auf die bevorstehende Pandemie hat negative Auswirkungen auf die Realwirtschaft, weil beispielsweise Banken sich mit der Kreditvergabe zurückhalten und Unternehmen deshalb weniger investieren. Darüber hinaus hat die Pandemie auch direkte Auswirkungen auf die Realwirtschaft – die Menschen gehen weniger in Restaurants aus Sorge vor Ansteckung.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie bestehen also aus einer Überlagerung von verschiedenen Reaktionen und Wirkmechanismen, die alle ihren Ursprung in der Pandemie und ihren gesundheitlichen Folgen haben. Es ist in ökonomischen Erklärungen üblich, die verschiedenen Wirkmechanismen in zwei Kategorien einzuteilen: Ereignisse, die primär die Produktionsstruktur und somit das Angebot an Gütern und Dienstleistungen beeinflussen, und Ereignisse, die primär die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach diesen Gütern und Dienstleistungen verändern. Die in Abbildungen 1-3 dargestellten Entwicklungen wurde im Wesentlichen durch eine Mischung aus den folgenden vier „Schocks“ bzw. exogenen Ereignissen verursacht.

Zum Ersten gab es in der Corona-Krise wie in fast jeder Wirtschaftskrise die bereits genannte abrupte Reaktion der Finanzmärkte. Das hatte unter anderem zur Folge, dass zu Beginn der Krise die Zinsen für risikoreiche Anleihen sehr schnell anstiegen und Banken sich mit der Kreditvergabe zurückhielten. Und wenn die Banken Kredite vergaben, dann hauptsächlich an Unternehmen mit bester Bonität und zu schlechteren Konditionen als vor der Krise. Es kam also zu einer Verknappung der Liquidität genau zu einem Zeitpunkt, an dem viele Unternehmen zusätzliche Kredite benötigten. Solche Kreditbe-

schränkungen haben die Produktion gestört und somit das gesamtwirtschaftliche Angebot beeinträchtigt. Doch nicht nur die Produktion wird gestört, sondern Kreditbeschränkungen führen auch zu einem Rückgang der Nachfrage der Unternehmen nach Investitionsgütern, weil an sich profitable Investitionsprojekte nicht finanziert werden können und deshalb unterbleiben. Darüber hinaus beeinträchtigen negative Entwicklungen in den Kreditmärkten auch die Konsumnachfrage, wenn Konsumgüter auf Pump gekauft werden. Dieser Wirkungskanal ist sicherlich wichtiger in den USA als in Deutschland.

Zum Zweiten bedroht die Pandemie die Gesundheit der Menschen und hat so Auswirkungen auf die Produktivität und das Verhalten von Erwerbspersonen und Unternehmen.³ Anders gesagt: Unternehmen produzieren weniger, wenn Arbeitskräfte erkranken oder aus Angst vor Ansteckung zuhause bleiben bzw. in Kurzarbeit geschickt werden. Beispielsweise haben die Automobilhersteller die Produktion freiwillig – also ohne gesetzliche bzw. politische Vorgaben -- im April runtergefahren, um Infektionen zu vermeiden und die Produktionsstätten für die Zeit nach dem Lockdown vorzubereiten. Diese Produktionsverluste und der entsprechende negative Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Angebot wurden also nicht durch gesetzliche Vorschriften erzwungen, sondern sie sind die Folge von Verhaltensanpassungen der privaten Unternehmen und Haushalte. Ebenso hat ein verändertes Konsumverhalten die Nachfrage im stationären Einzelhandel auch nach der Lockerung reduziert.

Zum Dritten führen gesundheitspolitische Maßnahmen der Regierung, die eine Verbreitung des Virus verhindern sollen, zu einer Reduktion der (effektiven) Arbeitszeit und Produktion.⁴ Zum Beispiel mussten in der Phase des Lockdowns viele Geschäfte, Einkaufszentren, Hotels, Restaurants und Gaststätten temporär schließen und Veranstaltungen in Kultur und Sport fielen aus. Zudem haben neue Hygiene-Standards auch die Produktion industrieller Güter nicht unerheblich beeinträchtigt. Diese gesetzlichen Vorschriften haben zu einem temporären Produktivitätsverlust geführt und zu einem Rückgang der Nachfrage.

Die Schließung einzelner Unternehmen in einer modernen Volkswirtschaft mit komplexen Wertschöpfungsketten weitreichende Konsequenzen für die Produktionsmöglichkeiten anderer Unternehmen.⁵ Insbesondere hat die Corona-Krise die globalen Lieferketten unterbrochen und so zu Produktionsengpässen geführt. Beispielsweise ist im März und April 2020 die Produktion im Maschinenbau in Baden-Württemberg auch ins Stocken gekommen, weil wichtige Vorprodukte nicht aus Norditalien geliefert wurden. Darüber hinaus hat die fast vollständige Schließung der Kitas und Schulen nicht nur die Arbeitszeit der Erzieherinnen und Lehrerinnen reduziert, sondern auch die effektive Arbeitszeit der betroffenen Eltern. Diese Verkettung verstärkt die Effekte ursprünglicher Schocks.

Zum Vierten gehen Konsum- und Investitionsnachfrage zurück, weil private Haushalte und Unternehmen Einkommensverluste erleiden. Dabei handelt es sich beim Rückgang der Konsumnachfrage in der Mehrzahl der Fälle um einen Rückgang des Erwerbseinkommens aufgrund von Lohnkürzungen oder Arbeitslosigkeit, doch für einige vermögende Haushalte ist der Verlust an Kapitaleinkommen ebenfalls ein signifikanter Faktor. Und es ist nicht nur der aktuelle Einkommensverlust, der die Konsumnachfrage schwächt, sondern die Erwartung zukünftiger Einkommensverluste, die zu einem Rückgang der Konsumnachfrage führen. Zudem steigt in Krisen die Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen am Arbeitsmarkt und die damit verbundene Verunsicherung der Menschen führt in der Regel zu einem verstärkten Einbruch des Konsums – wer sich Sorgen um den Job macht, gibt nicht gerne unnötig Geld aus. Schließlich leidet die Investitionsnachfrage, weil Unternehmen sich aufgrund von Umsatzverlusten bei der Anschaffung neuer Maschinen und Anlagen zurückhalten. Dabei ist

³ Eichenbaum, Rebelo, Trabandt (2020)

⁴ Guerrieri et al. 2020

⁵ Baqaee und Farhi, 2020

nicht nur der aktuelle Umsatzverlust ausschlaggebend, sondern es sind häufig die Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Umsatzverluste, die die Investitionstätigkeit der Unternehmen dämpfen. Darüber hinaus ist der Anstieg der Unsicherheit über zukünftige wirtschaftliche Entwicklungen schlecht für das Investitionsklima.

Zum Fünften ist die Nachfrage nach Exportgütern zurückgegangen, weil die Pandemie eine globale Rezession verursacht hat. Dieser Wirkungskanal ist für eine Exportnation wie Deutschland außerordentlich wichtig. Wie schon in der globalen Finanzkrise 2008/2009 hat in der Corona-Krise ein Einbruch der Exportnachfrage besonders den Maschinenbau und die Automobilbranche getroffen.

II.3. Warum Wirtschaftskrisen so gefährlich sind: Dauerhafte Schäden (Hysterese)

Krisen erzeugen wirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten, weil das Wirtschaftswachstum kurzfristig einbricht und die Beschäftigung zurückgeht – siehe die in Abbildungen 1 und 2 dargestellten Entwicklungen des BIP und der Beschäftigung im Zeitraum März 2020 bis Juli 2020. Doch Wirtschaftskrisen führen nicht nur zu einem kurzfristigen Einbruch der wirtschaftlichen Aktivitäten, sondern können Wirtschaft und Gesellschaft auch dauerhaften Schaden zufügen. Diese dauerhaften Schäden stellen zusätzliche Kosten einer Krise dar, die auch nach der Erholung noch zu spüren sind. In der einschlägigen Literatur ist dieser Effekt als Hysterese-Effekt von Rezessionen bekannt und ist durch zahlreiche empirische Studien belegt. Zum Beispiel zeigen Ball (2014) sowie Cerra und Saxena (2008) anhand von makroökonomischen Zeitreihenanalysen, dass Rezessionen einen dauerhaften, negativen Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion haben.⁶ Anders gesagt: Kurzfristige Fluktuationen in der gesamtwirtschaftlichen Aktivität beeinflussen Potenzialoutput. Darüber hinaus haben empirische Studien einen engen Zusammenhang zwischen konjunktureller Fiskalpolitik und Potenzialoutput gefunden.⁷

Es gibt verschiedene Wirkungskanäle, die den Zusammenhang zwischen Rezessionen und Potenzialoutput prinzipiell erklären können. Eine Erklärung ist der Humankapitaleffekt: Arbeitslosigkeit ist häufig mit dem Verlust von unternehmensspezifischen oder sektor-spezifischen bzw. berufsspezifischen Humankapital verbunden, und in einer Rezession steigt die Wahrscheinlichkeit und Verweildauer der Arbeitslosigkeit. Dieser Erklärungsansatz ist nicht nur theoretisch gut begründet, sondern auch empirisch belegt. Zum Beispiel zeigen empirische Studien, dass Jobverlust zu permanenten Einkommensverlusten führen, und diese permanenten Einkommensverluste besonders groß sind für die Erwerbspersonen, die ihren Job während einer Rezession verloren haben.⁸

Für einen besonders starken Hysterese-Effekt in der Wirtschaftskrise 2020 spricht zudem, dass die Corona-Pandemie das Verhalten privater Haushalte und Unternehmen unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften und Geboten erheblich beeinflusst. So gibt es sehr starke empirische Belege, dass Konsumenten in der Corona-Krise ihr Konsumverhalten unabhängig von den gesetzlichen Vorschriften erheblich verändert haben, und dass diese Verhaltensänderung permanent sein könnten.⁹ Darüber hinaus planen viele Unternehmen eine dauerhafte Änderung der Produktionsstruktur, was unter anderem zu einem Rückgang der Globalisierung führen kann.

Das Ausmaß des Hysterese-Effekt ist nicht für alle Rezessionen und Länder gleich. Er hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab. Erstens den strukturellen Schwächen bzw. Stärken der Wirtschaft

⁶ Ursprünglich wurde der Hysterese-Begriff in die ökonomische Forschung eingeführt, um den dauerhaften Effekt von Rezessionen auf die Arbeitslosigkeit zu beschreiben (Blanchard und Summers (1986)).

⁷ Fatas und Summers (2018), sowie Gechert, Horn und Paetz (2019)

⁸ Davis und Wachter (2011)

⁹ Baek et al., (2020)

vor der Krise, die wiederum von vergangenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen abhängen. Zweitens den wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die während der Krise getroffen werden – der Qualität der Konjunkturpolitik der Regierung des jeweiligen Landes. Und drittens von der Größe und Dauer des exogenen Schocks, der zur Krise geführt hat. Der Effekt dieser Einflussfaktoren wird deutlich, wenn die Entwicklungen in Deutschland und den USA in der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 verglichen werden.

Die deutsche Wirtschaft und speziell der Arbeitsmarkt haben sich sehr schnell von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 erholt, während in den USA noch nach 10 Jahren Spuren der Krise erkennbar sind.¹⁰ Diese Unterschiede können auf drei Faktoren zurückgeführt werden. Erstens sind in Deutschland Wirtschaft und Arbeitsmarkt gut aufgestellt in die Krise gegangen, während in den USA der Arbeitsmarkt bereits vor der Krise erhebliche Schwächen zeigte. Zweitens gibt es in den USA im Gegensatz zu Deutschland nur einen schwachen Sozialstaat und es fehlen daher die automatischen Stabilisatoren. Zudem hat die deutsche Politik mit der Ausweitung des Kurzarbeitergeldes eine konjunkturpolitische Antwort gegeben, die in ihrer konjunkturellen Wirkung die in den USA ergriffenen Konsummaßnahmen weit übertrifft. Drittens war der exogene Schock in den USA größer und dauerhafter als in Deutschland, denn die Finanzkrise hatte ihren Ursprung in den USA und Deutschland hat stark profitiert von der sehr schnell ansteigenden Exportnachfrage aus China.

II.4. Warum Wirtschaftskrisen so gefährlich sind: Soziale Auswirkungen

Die bisherigen Überlegungen haben sich im Wesentlichen auf zwei ökonomische Größen beschränkt, die die gesamtwirtschaftliche Entwicklung abbilden: Das BIP als Maß der aggregierten Produktionsleistung und die Arbeitslosenquote bzw. Beschäftigung als Maß der Teilhabe am Arbeitsmarkt. Diese wirtschaftlichen Größen sind wichtig, aber ebenso wichtig sind verteilungspolitische Fragen. Konkret ist die Verteilung der krisenbedingten Einkommensverluste relevant. Anders gesagt: Wer hat wie viel in der Corona-Krise verloren?

Eine abschließende Antwort auf diese Frage ist sicherlich verfrüht. Doch können empirische Untersuchungen über vergangene Krisen wichtige Informationen über die möglichen Auswirkungen in der Corona-Krise liefern. Besonders für die USA gibt es eine Reihe von Studien zum Thema. Diese legen die folgenden Schlussfolgerungen nahe.

Zum Ersten sind Krisen Ereignisse, in denen nicht nur das durchschnittliche Einkommen sinkt, sondern auch viele Menschen ganz viel verlieren. Anders gesagt: Die Evidenz zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß dauerhafter Einkommensverluste – persönliche Desasters also – in der Krise stark ansteigt.¹¹ Das bedeutet unter anderem, dass die negativen Auswirkungen von Krisen auf das Wohlergehen der Menschen wesentlich größer sind, als eine einfache BIP-Betrachtung vermuten lässt. Diese These wird durch empirische Arbeiten bestätigt, die die langfristigen Auswirkungen von betriebsbedingten Kündigungen (job displacement) auf das Erwerbseinkommen untersuchen. Ein Arbeitsplatzverlust aufgrund einer betriebsbedingten Kündigung ist häufig mit dauerhaften Einkommensverlusten verbunden, und diese dauerhaften Einkommensverluste sind besonders hoch für die Erwerbspersonen, die in der Krise ihre Arbeit verloren haben.¹² Ähnlich ergeht es den Schulabgängern: Wer seinen ersten Job in der Krise suchen muss, hat es nicht nur kurzfristig schwieriger, son-

¹⁰ Ball (2014)

¹¹ Guvenen et al. (2014)

¹² Davis und Wachter (2011)

dern hat im Durchschnitt noch nach vielen Jahren ein Erwerbseinkommen, das unter dem Einkommen der Erwerbspersonen liegt, die ihren ersten Job in einer wirtschaftlichen Boom-Phase gesucht haben.¹³

Zum Zweiten sind es besonders die Erwerbstätigen mit niedrigerem Einkommen, die prozentual die größten Einkommensverluste erleiden. Da viele dieser Erwerbstätigen nah am Existenzminimum leben und keine Ersparnisse haben, trifft die Krise diese Gruppe besonders hart. In diesem Sinne verlieren die ökonomisch schlechter gestellten Personen besonders viel in der Krise. Erste wissenschaftliche Erhebungen zeigen zum Beispiel, dass Selbstständige aufgrund wegbrechender Aufträge deutlich stärker ihre Arbeitszeiten reduzieren als Angestellte.¹⁴ Unter den Angestellten dagegen können vor allem Erwerbstätige mit höherem Einkommen und höherer Bildung die Möglichkeit nutzen, im Homeoffice weiter zu arbeiten, während Menschen mit geringer Bildung viel häufiger in Kurzarbeit sind. Gerade diese Menschen arbeiten aber häufig in Berufen mit niedrigen Einkommen und sind somit größeren finanziellen Schwierigkeiten durch Kurzarbeit ausgesetzt.

Zum Dritten sind in der Corona-Krise Frauen – anders als in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – insgesamt deutlich stärker betroffen als Männer, was auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist. So sind sie häufiger ausschließlich geringfügig beschäftigt und haben damit weder Anspruch auf Kurzarbeit noch auf Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. Zudem sind Wirtschaftsbereiche mit einem hohen Frauenanteil besonders stark von Schließungen und Kurzarbeit betroffen, gleichzeitig wird das Kurzarbeitergeld dort seltener aufgestockt.¹⁵ Schließlich leisten Frauen den größten Teil der Haus- und Sorgearbeit, und sind damit vom Betreuungsausfall durch die Kita- und Schulschließungen besonders belastet. Sie reduzieren aus diesem Grund deutlich häufiger ihre Arbeitszeit als Männer.¹⁶ Diese Last der verminderten Erwerbstätigkeit einerseits und der vermehrten Kinderbetreuung andererseits trifft zwar Eltern insgesamt, aber Frauen sind stärker betroffen als Männer – und ganz besonders alleinerziehende Frauen. Neben den Folgen für die Erwerbstätigen haben Schließungen der Schul- und Betreuungseinrichtungen enorme Folgen für die Bildungsungleichheit und das soziale Wohlbefinden benachteiligter Kinder. Denn es sind hauptsächlich Kinder aus weniger privilegierten Familien, die von einem guten Schul- und Betreuungsangebot profitieren und somit durch die Schließungen am meisten verlieren.

II.5. Strukturelle Herausforderungen: Öffentliche Investitionen

Klimaschutz, Digitalisierung, Zukunft der Globalisierung und Zusammenhalt der Gesellschaft sind wichtige strukturelle Herausforderungen für Deutschland und Baden-Württemberg.¹⁷ Dabei hat die Krise strukturelle Schwächen in diesen Bereichen sichtbar gemacht, die bereits vor der Krise existierten. Beispielsweise stand bereits vor der Krise fest, dass Deutschland ökologisch nachhaltiger wirtschaften muss, um die Klimaziele zu erreichen. Die Fridays-for-Future-Demonstrationen und das im Herbst 2019 verabschiedete Klimaprogramm 2030 sind eindeutige Anzeichen, dass diese Erkenntnis bei der Mehrheitsgesellschaft angekommen ist und die Politik versucht, angemessen zu reagieren. Zudem haben viele Menschen das Gefühl, dass die Lebenschancen nicht gerecht verteilt sind. Dies ist

¹³ Oreopoulos et al. (2012)

¹⁴ Bünning et al. (2020)

¹⁵ Kohlrausch und Zucco (2020)

¹⁶ Ebd.

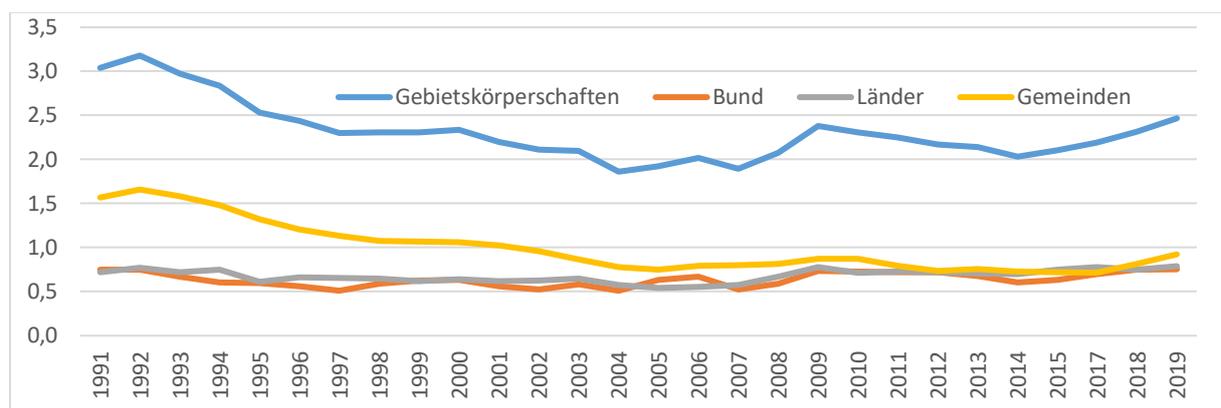
¹⁷ Anhang 2 enthält eine kurze Übersicht dieser strukturellen Herausforderungen.

nicht nur ein Gefühl, sondern in gewissen Bereichen der Gesellschaft auch die Realität.¹⁸ Anders gesagt: Deutschland und Baden-Württemberg brauchen eine sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft, um die Generationengerechtigkeit zu gewährleisten und die soziale Gerechtigkeit zu stärken.

Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist das Fundament einer gerechten Gesellschaft und Voraussetzung für eine erfolgreiche sozial-ökologische Transformation.¹⁹ Doch Bardt et al (2019) und Krebs und Scheffel (2017) kommen zu dem eindeutigen Ergebnis, dass es in Deutschland erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der öffentlichen Infrastruktur in den Bereichen Digitales, Verkehr, Wohnen und Bildung gibt. Darüber hinaus hat die einschlägige Literatur gezeigt, dass eine massive Ausweitung der öffentlichen Investitionen in diesen Bereichen inklusives Wachstum schafft und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessert.²⁰ Diese Einsicht hat sich mittlerweile auch in der Politik durchgesetzt und es sind bereits vor der Corona-Krise entsprechende Maßnahmen ergriffen worden. Dies spiegelt sich auch in den Zahlen wider.

Insgesamt sind die staatlichen Investitionen seit 2015 schneller als das Bruttoinlandsprodukt gestiegen, wobei diese Entwicklung im Wesentlichen auf die zusätzlichen Investitionsausgaben der Länder und des Bundes zurückzuführen ist – die Investitionsausgaben der Kommunen relativ zu BIP sind eher konstant geblieben. Die folgende Grafik verdeutlicht diesen Trend basierend auf Daten des statistischen Bundesamts (VGR):²¹

Abb. 5 Bruttoinvestitionen der deutschen Gebietskörperschaften (in % des BIP, Quelle: StatBA)



¹⁸ Beispielsweise beträgt in Deutschland das erwartete Lebenseinkommen von Kindern aus weniger privilegierten Familien nur die Hälfte des Lebenseinkommens von Akademiker-Kindern (Krebs und Scheffel, 2017). Zudem ist das erwartete Lebenseinkommen von Frauen mit Kindern weniger als die Hälfte des Lebenseinkommens von Männern mit Kindern (Krebs und Scheffel (2017)).

¹⁹ Krebs (2020b)

²⁰ Krebs und Scheffel (2017)

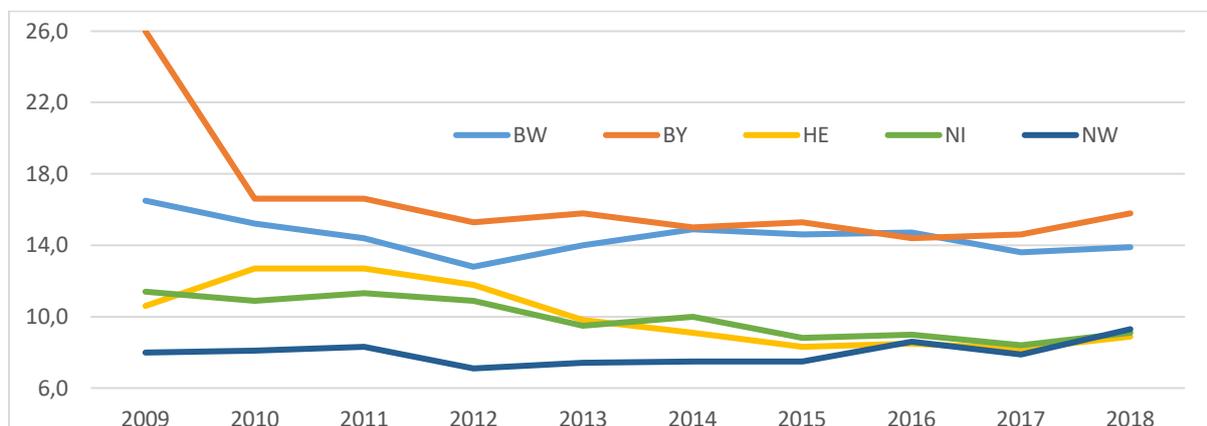
²¹ Es ist zu beachten, dass der in der VGR verwendete Investitionsbegriff keine Personalkosten enthält und somit nicht die Ausgaben für Gehälter von Erzieher*innen und Lehrer*innen abbildet. Solche Ausgaben sind Investitionen im ökonomischen Sinne (Humankapital), werden jedoch in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und auch in den Haushalten der Länder und Kommunen als Konsumausgaben gebucht. Die Investitionsausgaben vieler öffentlicher Unternehmen wie z.B. der Deutschen Bahn sind ebenfalls nicht enthalten, weil diese Unternehmen in der VGR dem Marktsektor zugeordnet werden und somit als private Investitionen gebucht werden. Im Bundeshaushalt (Finanzstatistik) werden die Zuweisung des Bundes an die Bahn für Infrastrukturinvestitionen (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung) jedoch den öffentlichen Investitionen zugeordnet.

Die oben aufgeführten Statistiken zeigen einen deutlichen Anstieg der öffentlichen Investitionen seit 2015 mit einer gewissen Beschleunigung des positiven Trends in dieser Legislaturperiode. Die bereits vor der Corona-Krise eingeläutete Trendumkehr ist Folge eines Bündels an Maßnahmen, die von den Ländern und dem Bund in den letzten Jahren noch vor der Corona-Krise in die Wege geleitet wurden. Krebs (2020c) bespricht im Detail die wichtigsten vor der Corona-Krise ergriffenen Maßnahmen des Bundes.

Die Jahres-Daten des Statistischen Bundesamts sind aktuell nur bis 2019 verfügbar. Zusätzliche Information enthalten die Haushaltentwürfe der verschiedenen staatlichen Ebenen (Finanzstatistik), die auch Information über einen geplanten Wert (sogenannter Soll-Wert) für 2020 enthalten. Ein Blick auf die Haushalts-Daten zeigt, dass in dieser Legislaturperiode insbesondere der Bund eine expansive Investitionspolitik verfolgt hat: Die Bundesausgaben für öffentliche Investitionen sind von 34 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2017 (Ist-Wert) auf 42,9 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2020 (Soll-Wert) auch ohne die geplanten Ausgaben im Rahmen des Konjunkturpakets angestiegen – ein Zuwachs von circa 9 Prozent pro Jahr. Die Investitionsausgaben sind also wesentlich schneller gestiegen als die Einnahmen und die Ausgaben für konsumtive Zwecke, die im Zeitraum 2017-2020 nur um circa 3 Prozent pro Jahr gestiegen sind. Entsprechend ist die Investitionsquote im Bundeshaushalt von 9,5% in 2015 auf 11,9% in 2020 gestiegen. Das Konjunkturprogramm der Bundesregierung (s.u.) hat dann nochmals in 2020 zu einem starken Anstieg der geplanten Investitionsausgaben auf 71,3 Mrd. Euro geführt. Im Vergleich zum Ist-Wert in 2017 haben sich als die Investitionsausgaben in einem drei-Jahres-Zeitraum fast (nominal) verdoppelt!

Die Entwicklung der öffentlichen Investitionsausgaben in Baden-Württemberg ist eher ernüchternd. Abbildung 6 stellt die öffentliche Investitionsquote für Baden-Württemberg und die anderen westdeutschen großen Flächenländer dar und zeigt, dass in Baden-Württemberg die Investitionen seit Jahren nicht signifikant gestiegen sind.

Abb. 6 Investitionsquote (Investitionsausgaben in % der Gesamtausgaben, inkl. Kommunen, Quelle: BMF, S. 29)



II.6. Strukturelle Herausforderungen: Sektoren²²

II.6.1. Automobil

Der für Deutschland wichtigste Industriesektor, die Automobilindustrie steht vor erheblichen Veränderungen²³ Die Automobilindustrie ist nicht nur durch die allgemeinen Herausforderungen durch Klimaschutz, Digitalisierung, Globalisierung und Demografie herausgefordert, sondern steht mit der Elektromobilität vor einem grundlegenden Technologiewechsel. Das gut eingespielte Netzwerk aus Herstellern, Zulieferern, Forschungsinstituten und Ausbildung muss sich auf diesen Wechsel einstellen. Es sind andere Produkte mit anderen Qualifikationen gefordert. Hier gibt es neue Wettbewerber in bereits bestehenden Märkten.

Die deutsche Autoindustrie hat mit politischer Unterstützung lange auf die Optimierung der Verbrennungsmotoren gesetzt und dabei fast den Anschluss an die Elektromobilität verspielt. China tritt hier mit seinen Volumenmärkten stark in der Gestaltung der Elektromobilität auf. Tesla hat sich mit frühzeitiger Verbindung von Batterieelektrik, digitaler Vernetzung (Entwicklung autonomes Fahren, Internet) hohes Ansehen im Markt erworben.²⁴ Das von der Bundesregierung formulierte Ziel von 1 Mio zugelassener PKW bis 2020 in Deutschland wird verfehlt und ist symptomatisch für die deutsche Klima- und Industriepolitik.²⁵ Auch Wasserstoff-basierte Antriebe bieten Potential und müssen entwickelt werden.

Die enormen Rückstände im Verkehrssektor bei der Minderung der Treibhausgase machen immer tiefere Eingriffe nötig (s. Anhang 2, Ziff. 2 Klimaschutz). Die jetzt mit Corona-Hilfen anlaufende Elektrifizierung des PKW-Verkehrs wird die bestehende Industrie erheblich umstrukturieren. Hersteller, vor allem aber viele Zulieferer stehen vor sehr großen Herausforderungen. Klimaschutz, neue Verkehrskonzepte und urbane Gestaltungsansprüche werden das PKW-Mengenwachstum begrenzen.²⁶

Die local content-Politik in China und anderen Auslandsmärkten sowie zunehmender Protektionismus werden die schon bestehenden Tendenzen zur Verlagerung von Produktion an den Standort des Absatzes fortsetzen. Dies gilt auch für die Zulieferer, die von den Herstellern gedrängt werden, ihnen global zu folgen. Die Verletzlichkeit der Lieferketten während des Corona-shutdowns unterstützt diese Verkürzung von Liefer- und Wertschöpfungsketten. Im Ergebnis wird dies Beschäftigung, Investitionen und Industrieumsätze in Deutschland belasten.

Der letzte Automobilgipfel in Berlin (08.09.2020) hat zwar Abwrackprämien erneut verworfen, prüft aber Beteiligungsinitiativen für Zulieferer. Zudem wurden ambitionierte Zeitpläne für autonomes Fahren und einen Datenraum Mobilität vereinbart.²⁷ Diese Maßnahmen sind teilweise im Transformationsteil des aktuellen Konjunkturpaket des Bundes unterlegt (KI-Programm über 5 Mrd EUR bis 2025). Die Umsetzung wird aber noch Anstrengungen von Bund, Ländern und Unternehmen erfordern.

²² Eine kurze Übersicht zur Wirtschaftsstruktur Baden-Württembergs findet sich in Anhang 1.

²³ Puls und Fritsch (2020)

²⁴ Hierfür spricht die hohe Marktbewertung an den Börsen.

²⁵ Der Spiegel (25.06.2019)

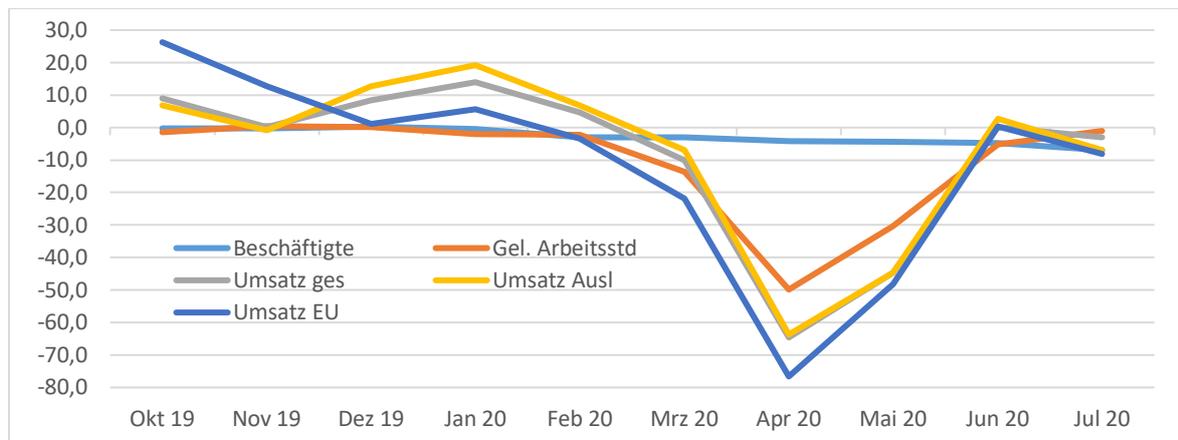
²⁶ So war die PKW-Dichte Ende 2019 in Berlin (335 PKW/1.000 Einwohner) knapp halb so hoch wie im Saarland (640). StatBA Pressemitteilung vom 11.09.2020

²⁷ "Gestärkt aus der Krise, gemeinsam die Mobilität der Zukunft gestalten" - 3. Spitzengespräch der Konzertierten Aktion Mobilität, Pressemitteilung der Bundesregierung vom 08.09.2020

Baden-Württemberg

Das „Automobilcluster Baden-Württemberg“ umfasst ca. 470.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (inkl. Handel, Reparatur, Instandhaltung).²⁸ Das sind rund 10% aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Baden-Württemberg. In Verbindung mit den überwiegend hohen Einkommen in diesem Sektor ist die Automobilwirtschaft eine der wichtigsten Quellen für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes. Nach der Finanzkrise von 2009 erholte sich die Automobilindustrie schnell und wuchs nach Umsätzen bis 2015 schneller als andere wichtige Industriebereiche des Landes. Seit 2015 stockt das Wachstum aber (s. Anhang 1). Der Einbruch in der Corona-Krise war massiv. Doch die aktuell beobachtbare Erholung erscheint ebenfalls robust. (Abb. 7)

Abb. 7 Aktuelle Entwicklung in der KFZ-Industrie in Baden-Württemberg (WZ29, Veränd. gg. Vj. in %, Quelle: StatBW)



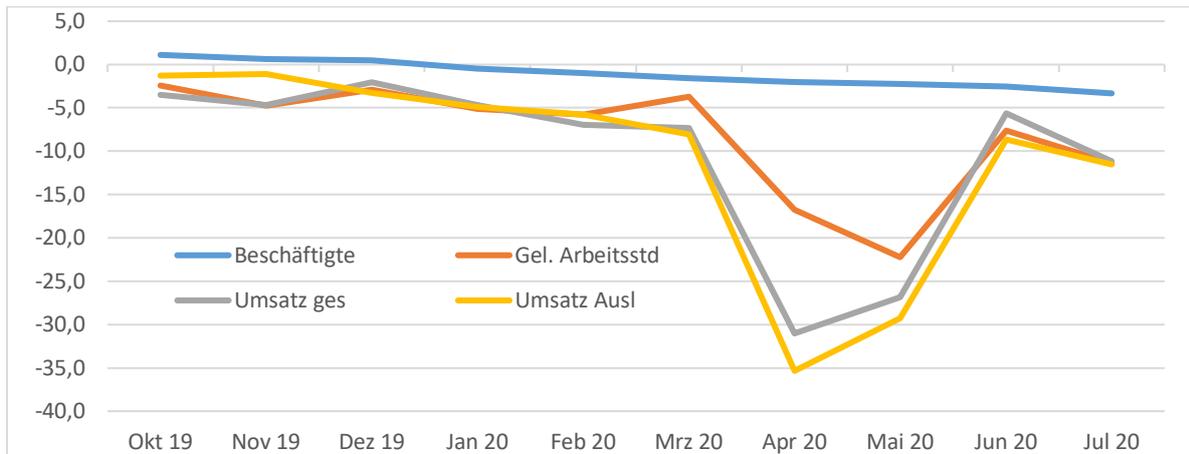
II.6.2. Maschinenbau

Der Maschinenbau steht einerseits vor großen Chancen. Die digitale und energetische Transformation braucht neueste Produktionstechnik und damit den Maschinenbau. Andererseits steht der Maschinenbau selbst vor der digitalen Herausforderung und ist noch mehr von den negativen Tendenzen des Welthandels bedroht als die Automobilindustrie. Die Unternehmen im Maschinenbau sind kleiner und global nicht so diversifiziert präsent wie die Automobilhersteller.

So stehen proprietäre Strategien in Frage zugunsten einer Vernetzung unterschiedlicher Maschinen und unterschiedlicher betrieblicher Bereiche (Produktion, Personal, Einkauf, Verkauf, Wartung). Damit gewinnt die Software weiter an Raum gegenüber der Hardware. Bei ersterem gilt Deutschland im Vergleich zu den USA als nicht so kompetent. Es braucht also Öffnung der eigenen Produkte für Vernetzung und Plattformen. Damit droht aber Know-how-Verlust. Letztlich sollte die enge Verknüpfung von Hard- und Software Vorteile bieten, die auch in einem vernetzten System ausspielbar ist. Bundes- und Länderregierungen haben verschiedene Initiativen in Forschung und Qualifizierung angestoßen, um die Softwarekompetenzen im Land zu stärken. Die aktuelle Erholung liegt zwar wieder auf Vorkrisentrend, doch war dieser bereits negativ. Eine Erholung steht somit noch aus (Abb. 8).

²⁸ e-mobil BW (2020), S. 85

Abb. 8 Aktuelle Entwicklung im Maschinenbau in Baden-Württemberg (WZ28, Veränd. gg. Vj. in %, Quelle: StatBW)



II.6.3. Einzelhandel

Der Einzelhandel entwickelt sich sehr differenziert. Während Textil und Bekleidung durch den shutdown im März und April extrem starke Einbrüche hatten, boomt der Versandhandel (Abb. 9). Auch der Umsatz in Lebensmitteleinzelhandel konnte wieder zulegen. Der nominale Umsatz im Einzelhandel insgesamt lag ab Mai 2020 schon wieder über dem Vorjahr.²⁹ Die Beschäftigung entwickelte sich dagegen im Durchschnitt moderat positiv. Die digitale Herausforderung hat sich durch die Corona-Krise deutlich beschleunigt. Der stationäre Handel braucht neue Konzepte für diese Marktanteilsverluste. Dies betrifft auch die Zukunft der Innenstädte und die Lokalversorgung in kleineren Städten. Die Entwicklung in Baden-Württemberg entwickelt sich sehr ähnlich wie der Bundesdurchschnitt (Abb. 10).

Abb. 9 Einzelhandel (o. KFZ) (Deutschland, Umsatz, nom., Veränd. gg. Vj. in %, Quelle: StatBA)

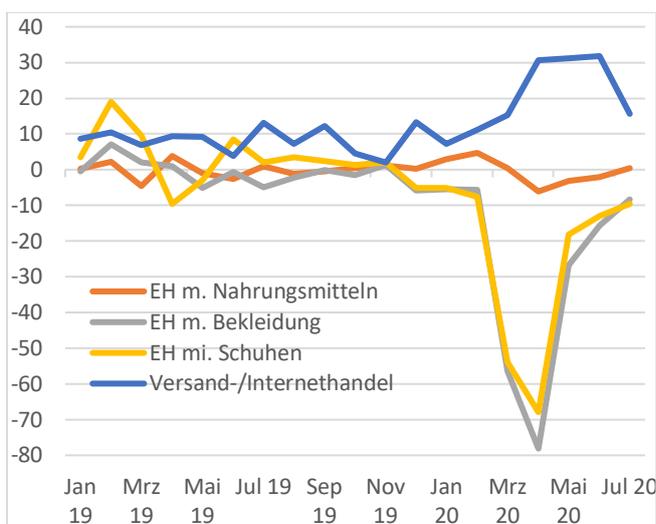
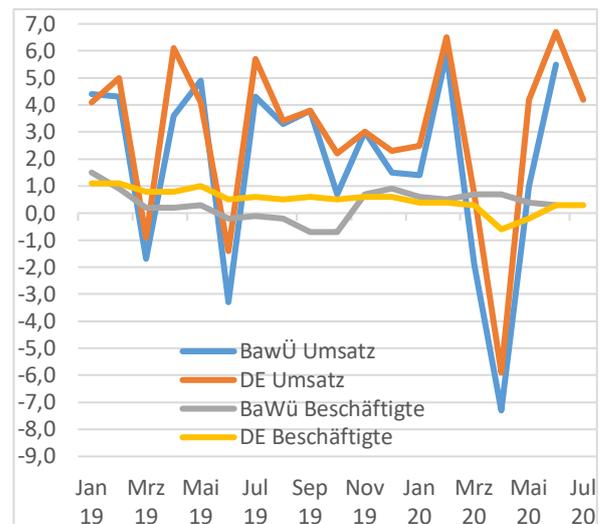


Abb. 10 Einzelhandel (o. KFZ) (Beschäftigung u. Umsatz, nom., Veränd. gg. Vj. in %, StatBA)



²⁹ StatistikBW (2020)

III. Konjunktur- und Transformationsprogramm Baden-Württemberg

III.1. Warum ein Konjunktur- und Transformationsprogramm?

Die Corona-Krise ist eine menschliche Tragödie mit weitreichenden ökonomischen und sozialen Folgen. Es sind solche Zeiten der allgemeinen Verunsicherung in denen staatliches Krisenmanagement notwendig ist. Insbesondere ist die staatliche Absicherung von individuellen Risiken (Schutzschirm) in einer ersten der Wirtschaftskrise das Gebot der Stunde. Eine Stabilisierungspolitik verhindert den kompletten Absturz der Wirtschaft und kann so die Kosten der Krise erheblich mindern. Denn Haushalte und Unternehmen profitieren direkt von einer Politik der Risikoversicherung³⁰ und indirekt durch eine Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.³¹ Die Bundesregierung hat also richtig gehandelt, als sie im März und April 2020 mit einem Bündel an Maßnahmen einen Schutzschirm über Wirtschaft und Gesellschaft gespannt. Vornehmliches Ziel dieser Politik war der Ausgleich von Einkommensverlusten und die Überwindung von Liquiditätsengpässen, um Menschen und Unternehmen zu schützen und den Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage abzufedern.

Ein Schutzschirm für Wirtschaft und Gesellschaft ist der erste Schritt in einer umfassenden wirtschaftspolitischen Antwort auf die Corona-Krise. Ein solcher Schutzschirm verhindert einen dramatischen und irreversiblen Absturz der Wirtschaft, doch er ist in der Regel nicht ausreichend, um die Wirtschaft aus der Krise zu führen. Denn kein staatliches Stabilisierungsprogramm kann aufgrund möglicher Mitnahmeeffekte und negativer Anreizeffekte die privaten Einkommensverluste zu 100 Prozent ersetzen. Zudem können diese Programme nicht den Rückgang der Exportnachfrage beeinflussen. Darüber hinaus sind private Haushalte und Unternehmen in der Krise stark verunsichert und halten sich mit Konsum und Investitionen zurück. Schließlich werden einige gesundheitspolitische Restriktionen auf absehbare Zeit in Kraft bleiben und viele Menschen haben ihr Konsumverhalten dauerhaft geändert. Es verbleibt also immer ein substantieller Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

Weitere Schritte sind notwendig, damit Wirtschaft und Gesellschaft den Weg aus der Krise herausfinden können. Ohne weitere staatliche Impulse besteht die Gefahr, dass Wirtschaft und Gesellschaft dauerhaften Schaden erleiden werden – der sogenannte Hysterese-Effekt einer Rezession.³² Die Existenz solcher Hysterese-Effekten bedeutet unter anderem, dass eine Politik des Abwartens hohe Kosten verursachen kann. Die Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre hat eindrucksvoll gezeigt, welche erheblichen gesellschaftlichen Schäden falsche wirtschaftspolitische Entscheidungen verursachen können. Dabei sind die gesellschaftlichen Kosten der Krise wesentlich größer als reine BIP-Betrachtungen suggerieren würden, weil die Krisenverluste sehr ungleich verteilt sind.³³ Die Bundesregierung hat deshalb richtig gehandelt, als sie bereits im Juni 2020 ein Konjunkturpaket verabschiedet hat. Ebenso ist es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, dass das Land Baden-Württemberg jetzt ein eigenes Konjunkturpaket auflegt, um das Bundesprogramm zu ergänzen und auszuweiten.

Doch wie sollte ein Konjunkturprogramm aussehen? Die einfache keynesianische Antwort lautet, dass ein Konjunkturprogramm den Schwerpunkt auf die private Konsumnachfrage legen sollte. Wer mehr Geld in der Tasche hat, gibt auch mehr aus und hilft so mittelbar der ganzen Wirtschaft. So lautet verkürzt ein Kernargument für einfache Konjunkturlösungen. Zudem ist der private Konsum die größte Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, da über die Hälfte aller Ausgaben für Güter und Dienstleistungen auf den privaten Konsum entfallen.

³⁰ Krebs (2007)

³¹ Werning, (2015), Bayer et al. (2020)

³² siehe die Diskussion in II.3.

³³ siehe die Diskussion in II.4.

Öffentliche und private Investitionen sind ebenfalls Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und ein Investitionsprogramm kann daher auch die Konjunktur ankurbeln. Zudem kann ein breit angelegtes öffentliches Investitionsprogramm Planungssicherheit schaffen und über einen Erwartungseffekt wichtige Sektoren der Wirtschaft stabilisieren.³⁴ Beispielsweise wären zusätzliche öffentliche Investitionen ein wichtiges Signal an die Bauwirtschaft, dass der Staat seine Investitionstätigkeit auch in einer Krise ausweitet und somit für den Rückgang der privaten Nachfrage nach Bauinvestitionen einen Ausgleich schaffen wird.

Ein Investitionsprogramm ist nicht nur kurzfristig ein Konjunkturtreiber, sondern stärkt auch langfristig die Wachstumspotenziale und Resilienz der deutschen Wirtschaft.³⁵ Dies ist besonders wichtig in der aktuellen Lage, denn im Gegensatz zur Wirtschaftskrise 2009 geht die deutsche Wirtschaft strukturell geschwächt in die Krise 2020. Beispielsweise steht die deutsche Automobilbranche verstärkt vor der Herausforderung, emissionsarme Antriebe in den Markt zu bringen, und die deutsche Industrie befindet sich seit 2018 in einer zunehmend rezessiven Entwicklung. Die Corona-Krise hat diese und andere strukturelle Schwächen der deutschen Wirtschaft nicht verursacht, sondern nur wie im Vergrößerungsglas die Risse im Fundament aufgezeigt.

Die Wirtschaftskrise 2020 bietet also eine Chance, durch ein großangelegtes Investitionsprogramm den notwendigen Transformationssprung auf einen klimafreundlichen und sozial ausgewogenen Wachstumspfad einzuleiten. Anders gesagt: Das Konjunkturprogramm 2020 sollte vor allem ein Transformationsprogramm mit einem Schwerpunkt auf transformative Investitionen sein. Denn der Investitionsbedarf ist groß und in einer Krise sind die Opportunitätskosten der Zukunftsinvestitionen geringer als in normalen Zeiten. Zum Beispiel werden in den kommenden Monaten die Produktionskapazitäten in vielen Betrieben nicht voll ausgelastet sein und die freigewordene Zeit kann genutzt werden, um alte Anlagen durch klimafreundliche Alternativen zu ersetzen und notwendige Umschulungen des Betriebspersonals durchzuführen. Zudem werden viele der Schulabgänger 2020 voraussichtlich keinen Ausbildungsplatz finden, weil die Bewerbungsphase in eine Zeit fällt, in der sich die Unternehmen mit Neueinstellungen zurückhalten. Aus ökonomischer Sicht ist es sinnvoll, in solchen Zeiten staatliche Sonderprogramme mit verbesserten Konditionen zur Ausbildung von Fachkräften aufzulegen.

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte zur Corona-Krise gibt es eine Anzahl von Stimmen, die den kurzfristigen Nutzen von Investitionsmaßnahmen – und insbesondere öffentlicher Investitionsprogramme – als eher gering einschätzen. Die häufig gehörte Kritik an Investitionsmaßnahmen als Konjunkturmaßnahmen, und der daraus abgeleitete Fokus auf Konsummaßnahmen, ist aus ökonomischer Sicht überraschend. Denn sowohl empirische Evidenz als auch theoretische Überlegungen legen den Schluss nahe, dass ein gut konzipiertes Investitionsprogramm mit Fokus auf die sozial-ökologische Transformation das beste Konjunkturprogramm ist.³⁶

III.2. Bewertung des Konjunkturprogramms des Bundes und der Pläne der Landesregierung

III.2.1. Konjunkturprogramm des Bundes

Die Politik muss in der Corona-Krise auf einen Dreiklang setzen: Stabilisierungspolitik zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absturzes, Konjunkturpolitik zur Stärkung der wirtschaftlichen Erholung und Transformationspolitik für eine bessere Zukunft. Das im Juni verabschiedete Konjunkturpaket

³⁴ Bachmann und Sims (2013)

³⁵ Krebs und Scheffel (2017)

³⁶ Krebs (2020d)

des Bundes enthält eine Vielzahl von Maßnahmen (insgesamt 57) zur Umsetzung eines solchen Dreiklangs.³⁷

Wie viele andere Kommentare kommt Krebs (2020e) zu dem Schluss, dass insgesamt der Ansatz der Bundesregierung zu begrüßen ist. Mit dem Konjunkturpaket hat die Bundesregierung mehr richtig als falsch gemacht und eine angemessene zweite wirtschaftspolitische Antwort auf die Corona-Krise gegeben. Konkret sind die folgenden fünf Punkte hervorzuheben.

(1) Das Konjunkturpaket enthält eine Reihe von Maßnahmen, die bereits implementierte Hilfsmaßnahmen zur Absicherung von Risiken verlängern oder ausweiten und mit neuen Programmen versuchen, existierende Lücken im Schutzschirm zu schließen (Stabilisierungspolitik). Dazu gehören Überbrückungshilfen für kleinere und mittelständische Unternehmen, die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrags, die Verschiebung der Fälligkeit der Einfuhrumsatzsteuer, Hilfsprogramme für gemeinnützige Organisationen und Einrichtungen im Kulturbereich, die Verlängerung des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung, die Verbesserung des Kurzarbeitergelds und eine Anhebung des der Entlastungsbeitrags für Alleinerziehende. Diese Maßnahmen sind notwendig und sinnvoll, auch wenn die Ausgestaltung einiger Programme (z.B. Überbrückungshilfe) noch optimiert werden sollte.

(2) Positiv zu bewerten ist, dass das Konjunkturpaket mit 130 Milliarden Euro (circa 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) für 2020/21 ein angemessenes Gesamtvolumen aufweist. Zudem werden die geplanten Maßnahmen – wie von der ökonomischen Theorie gefordert – durch eine Nettokreditaufnahme finanziert. Zusammen mit den bereits beschlossenen Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft ergibt das Gesamtbild einer sehr expansiven Finanzpolitik, die angesichts der Größenordnung des wirtschaftlichen Einbruchs angemessen ist. Dies spiegelt sich auch im zweiten Nachtragshaushalt für 2020 mit einer Nettokreditaufnahme von insgesamt 218 Milliarden Euro wider.

(3) Bei den Konsummaßnahmen gibt es Licht und Schatten. Im Hinblick auf die konjunkturellen Impulse ist der Kinderbonus positiv zu bewerten (Gesamtvolumen 4,3 Milliarden Euro), denn es werden überproportional private Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen von dieser Maßnahme profitieren, die in der Regel eine höhere Konsumquote als wohlhabenden Haushalte aufweisen. Ähnliches gilt für einen Rückgang der Strompreise, doch ist die Senkung der EEG-Umlage erst für den 1. Januar 2021 geplant und wird somit für 2020 eher geringe positive Konjunkturimpulse entfalten. Die geplante temporäre Mehrwertsteuersenkung ist von den Konsummaßnahmen die größte in Bezug auf das Finanzierungsvolumen (20 Mrd. Euro) und gleichzeitig die problematischste hinsichtlich ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkung. Dullien und Gechert (2020) bietet einen eingehenden Überblick der einschlägigen Literatur und kommt zum Schluss, dass der konjunkturelle Impuls dieser Maßnahme in 2020 eher moderat ausfallen dürfte und eventuell durch negative Konjunkturreffekte in 2021 konterkariert werden könnte.

(4) Sehr erfreulich ist, dass das Konjunkturpaket eine große Anzahl an ökonomisch und ökologisch sinnvollen Investitionsmaßnahmen enthält. Von den insgesamt 57 Einzelmaßnahmen des Konjunkturpakets sind mehr als die Hälfte investive Maßnahmen. Zudem ist der beschlossene „Solidarpakt für Kommunen“ zu begrüßen, der die Kommunen in dieser schwierigen Lage finanziell unterstützt und ihnen ermöglicht, die notwendigen Investitionen in die kommunale Daseinsvorsorge und Infrastruktur zu tätigen. Denn für den notwendigen Investitionsschub sind die Kommunen von zentraler Bedeutung: Circa zwei Drittel des bestehenden Bedarfs an öffentlichen Investitionen betrifft die kommunale Ebene.³⁸ Die Mehrzahl der von Dullien et. al (2020) empfohlenen Investitionsmaßnahmen wurden im Konjunkturprogramm der Bundesregierung aufgegriffen.

³⁷ Eine ausführliche Darstellung und Bewertung des Maßnahmenpakets erfolgt in Krebs (2020e)

³⁸ Krebs (2020a)

(5) Eher kritisch zu bewerten ist das relativ moderate Volumen der transformativen Ausgaben; das Gesamtpaket ist immer noch mehr ein Konjunkturprogramm keynesianischer Art als ein transformatives Zukunftsprogramm. Das geplante Gesamtvolumen von 130 Milliarden Euro für 2020/21 enthält circa 80 Milliarden Euro für Konsummaßnahmen und 50 Milliarden Euro für Investitionsmaßnahmen nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung. In Bezug auf das Investitionsvolumen fehlt also ein bisschen der „Wumms“, auch wenn der Anstieg der Investitionsausgaben des Bundes in 2020 von ursprünglich geplanten 42,9 Milliarden Euro auf jetzt geplanten 71,3 Milliarden Euro beachtlich ist.

III.2.2. Geplantes Konjunkturprogramm des Landes Baden-Württemberg

Die aktuelle Steuerschätzung geht davon aus, dass die Steuereinnahmen Baden-Württembergs auf Landesebene um rund 2,6 Milliarden Euro niedriger liegen als im Landeshaushalt ursprünglich veranschlagt.³⁹ Für 2021 wird aktuell ein Rückgang um etwa 1,8 Milliarden Euro prognostiziert. Auch für die Einnahmen der Gemeinden, Städte und Kreise in Baden-Württemberg werden erhebliche Einbußen erwartet: Die Kommunen im Land müssen 2020 mit 3,3 Milliarden Euro weniger Steuereinnahmen rechnen als im Herbst 2019 angenommen und in 2021 könnten die Steuereinnahmen um 2,2 Milliarden Euro zurückgehen. Damit summieren sich die geschätzten Steuerausfälle für Land und Kommunen auf insgesamt 9,9 Mrd. Euro (5,9 Mrd. Euro in 2020 und 4 Mrd. Euro in 2021).

Für den Gesundheitsschutz, die Unterstützung von Wirtschaft, Gesellschaft und Kommunen hat Baden-Württemberg in den vergangenen Monaten Zahlungen und Hilfen in Milliardenhöhe geleistet. Dies sind notwendige Stabilisierungsmaßnahmen, die mit Mitteln aus einer Rücklage für Haushaltsrisiken finanziert wurden. Darüber hinaus hatte der Landtag von Baden-Württemberg am 19. März die Pandemie als Naturkatastrophe eingeordnet und mit einem Nachtragshaushalt eine Kreditermächtigung von bis zu 5 Milliarden Euro beschlossen. Zudem haben im Sommer das Land und die kommunalen Landesverbände auf Empfehlung der Gemeinsamen Finanzkommission einen kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt geschlossen.⁴⁰ Damit werden die prognostizierten Ausfälle der Kommunen bei der Gewerbesteuer und im kommunalen Finanzausgleich im Jahr 2020 in Höhe von rund 2,9 Milliarden Euro ausgeglichen. Insgesamt hat der Pakt ein Volumen von rund 4,27 Milliarden Euro.

Zu diesem Zeitpunkt sind viele Details des Nachtragshaushalts nicht bekannt und über die Ausgestaltung wird noch verhandelt. Doch es kann bereits jetzt festgestellt werden, dass ein Nettokreditaufnahme von 5 Mrd. Euro bei weitem nicht ausreichen wird, um einen positiven Konjunkturimpuls zu setzen oder gar ein Transformationspaket zu schnüren. Denn abzüglich der Kompensationszahlungen des Bundes für die Gewerbesteuerausfälle belaufen sich die Steuermindereinnahmen von Land und Kommunen immer noch auf mehr als 8 Mrd. Euro in 2020 und 2021.⁴¹ Für ein kraftvolles Konjunktur- und Transformationspaket sollten aber nicht nur die Steuerausfälle durch eine Kreditaufnahme vollständig kompensiert werden, sondern ein solches Paket sollte auch eine kreditfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Investitionsausgaben und der Förderung der privaten Investitionen enthalten.

Das zeigt, dass die Landesregierung mit ihrer Entscheidung, eine weitere Kreditaufnahme über die im Sommer geplanten 5 Mrd. Euro zu beschließen, richtig gehandelt hat. Auch der Beschluss vom

³⁹ Pressemitteilung vom 14.09.2020: <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/steuerschaetzung-rueckgang-der-einnahmen-um-44-milliarden-euro/>.

⁴⁰ Staatsministerium Baden-Württemberg (2020). Die Kommunen in Baden-Württemberg finanzieren sich grob zu 40% aus Steuern, zu knapp 40 % aus Finanzausgleich des Landes (vor allem Finanzausgleich) und zu 20 Prozent aus Gebühren/Beiträgen.

⁴¹ Der Bund beteiligt sich mit 1,4 Mrd. Euro am Stabilitäts- und Zukunftspakt für Kommunen.

18.09.2020, zusätzliche Mittel für Zukunftsinvestitionen bereitzustellen, ist zu begrüßen. Doch in welche Maßnahmen sollten die Mittel fließen? Im Folgendem werden die wesentlichen Elemente eines Konjunktur- und Transformationsprogramms für Baden-Württemberg entwickelt.

III.3. Private Investitionen: Beschäftigung sichern und Zukunft schaffen

Die digitale und ökologische Transformation stellt viele Unternehmen in Baden-Württemberg vor große Herausforderungen. Besonders in der Automobilbranche und im Maschinenbau hatten bereits vor der Krise viele kleinere und mittlere Unternehmen strukturelle Probleme zu überwinden, die sich in der Krise weiter verschärft haben. Stellvertretend für die allgemeine Problematik steht der Zulieferbetrieb in der Automobilbranche mit einer speziell auf den Verbrennungsmotor zugeschnittenen Produktpalette. Viele dieser Unternehmen werden in naher Zukunft ein neues bzw. modifiziertes Geschäftsmodell entwickeln müssen, um dauerhaft im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Es ist also nicht nur ein ökologischer Imperativ, sondern mittelfristig auch eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit, wenn die Transformation weg vom Verbrennungsmotor und hin zur E-Mobilität eingefordert wird. Der notwendige Transformationsprozess erfordert gewaltige Anstrengungen aller beteiligten Akteure. Beispielsweise erfordert die Transformation vom Verbrennungsmotor zur E-Mobilität öffentliche Investitionen in die Ladeinfrastruktur, private Investitionen in neue Produktionsanlagen und Investitionen in das Humanpotenzial der betroffenen Fachkräfte. Darüber hinaus kann die Transformation nur gelingen, wenn die mittelständischen Unternehmen in der Automobilbranche hinreichend mit Eigenkapital ausgestattet sind.

Was kann die Politik neben dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (s.u.) tun, um den Transformationsprozess in der Krise voranzutreiben? Einige Stimmen sagen, der Staat sollte sich zurückhalten und auf den Markt vertrauen. Fortschritt und Wandel kann nur durch den Akt der schöpferischen Zerstörung erfolgen: Die alten Unternehmen müssen zuerst pleitegehen und die Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit entlassen werden, damit neue, innovative Unternehmen entstehen können. Diese Erzählung erscheint auf den ersten Blick überzeugend, aber sie ist ohne hinreichende wissenschaftliche Fundierung. Denn es war in Deutschland schon immer der Fall, dass Strukturwandel und Innovationen im Wesentlichen innerhalb existierender Unternehmen umgesetzt wurde (Dauth et al., 2019). Zudem hat die neuere wissenschaftliche Literatur gezeigt, dass selbst in den USA der größte Anteil des Produktivitätswachstums der letzten 4 Jahrzehnte nicht durch die Zerstörung alter Unternehmen erfolgte (Hsieh et al., 2019).

Diese Einsicht bedeutet nicht, dass die öffentliche Hand jedes Unternehmen in der Krise vor der Insolvenz retten kann. Ebenso ist die Entwicklung einer neuen Geschäftsidee eine unternehmerische Aufgabe, die der Staat den privaten Unternehmen nicht abnehmen kann. Doch der Staat kann die Unternehmen mit einem klug konzipierten Maßnahmenpaket gezielt dabei unterstützen, neue bzw. modifizierte Geschäftsmodelle erfolgreich umzusetzen. Konkret bedeutet das für das Land Baden-Württemberg, dass ein Konjunktur- und Transformationspakt neben der Stärkung der öffentlichen Investitionen (s.u.) die folgenden zwei Maßnahmen zur Stärkung der Zukunftsinvestitionen der kleineren und mittleren Unternehmen enthalten sollte.

III.3.1. Stärkung der Eigenkapitalbasis mittelständischer Unternehmen

Um ein Geschäftsmodell erfolgreich umzusetzen, muss zuerst die Finanzierung gesichert sein. In der ersten Phase der Krise waren Zuschüsse und das Bereitstellen von Fremdkapital die zentralen Instrumente zur Verhinderung einer Liquiditätskrise. Im Verlauf der Corona-Krise hat sich jedoch die Eigen-

kapitalbasis vieler kleinerer und mittlerer Unternehmen verschlechtert, so dass jetzt Finanzierungsinstrumente im Eigenkapitalsegment notwendig sind. Es ist daher zu begrüßen, dass die Landesregierung Baden-Württemberg einen Beteiligungsfonds gründen und ein Mezzanine-Beteiligungsprogramm Baden-Württemberg einrichten wird. Die folgenden Überlegungen sind bei der Ausgestaltung und Umsetzung dieser Finanzierungsinstrumente zu beachten.

Erstens erfordert der Grundsatz der fiskalischen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine angemessene Vergütung für die eingesetzten öffentlichen Mittel. In dieser Hinsicht besteht ein Interessenskonflikt zwischen (staatlichem) Investor und dem (Alt)Eigentümer über die Verwendung und Verteilung der zukünftigen Gewinne. Deshalb sollten Dividendenzahlung bzw. Kapitalentnahmen des (Alt)Eigentümers während der staatlichen Beteiligung nicht erlaubt sein bzw. der Zustimmung des Beteiligungsrats bedürfen. Diese Einschränkung sollte gesetzlich geregelt werden.

Zweitens gibt es Unterschiede zwischen der betriebswirtschaftlichen Sichtweise und der gesamtwirtschaftlichen bzw. gesamtgesellschaftlichen Perspektive. Dies verursacht einen weiteren Interessenskonflikt zwischen neuen Investoren (Staat) und (Alt)Eigentümern bei Beteiligungen der öffentlichen Hand an privaten Unternehmen.⁴² Die Alt-Eigentümer des Unternehmens haben das Ziel, den Gegenwartswert/Barwert der Unternehmensgewinne zu maximieren. Der Staat hat hingegen zusätzliche gesamtgesellschaftliche Ziele wie z.B. Versorgungssicherheit, Umwelt- bzw. Klimaschutz und die Sicherung von gut bezahlter Beschäftigung im Blick. Diese zwei Zielfunktionen sind aufgrund von Marktversagen (Externalitäten, unvollständige Märkte, Marktmacht, asymmetrische Information) in der Regel nicht allokativ äquivalent.

Aus diesen Überlegungen folgt nicht, dass die öffentliche Kapitalbeteiligung zwangsläufig mit einer aktiven Beteiligung an der Geschäftsführung verbunden sein muss. Besonders bei KMUs sind die verschiedenen Formen der stillen Beteiligung in der Regel das angemessene Instrument. Doch es spricht vieles dafür, gesamtgesellschaftliche Kriterien bei der Entscheidung zu berücksichtigen, welchen Unternehmen eine staatliche Eigenkapitalstärkung erhalten sollen. Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem mit den üblicherweise genannten Zwecken eines Beteiligungsfonds und impliziert, dass gesamtgesellschaftliche Ziele wie Versorgungssicherheit, ökologische Nachhaltigkeit und Stabilität des Arbeitsmarkts explizit als Auswahlkriterium genutzt werden sollten. Zudem sollte eine Verpflichtung zu guten Arbeitsbedingungen über tarifliche Standards und Mitbestimmungsgremien gesichert werden. Kurz gesagt: Die Beteiligung des Staates sollte verknüpft werden an Bedingungen, die im Rahmen des Möglichen gewährleisten, dass die geförderten Unternehmen einen Beitrag zur notwendigen sozial-ökologischen Transformation leisten.

Schließlich muss das Finanzvolumen des Beteiligungsfonds und des Mezzanine-Beteiligungsprogramm festgelegt werden. Die Landesregierung hat für den Beteiligungsfonds 1 Mrd. Euro angesetzt und stellt für das Mezzanine-Beteiligungsprogramm 50 Mio. Euro zur Verfügung, um ein Finanzvolumen von 250 Mio. Euro zu erreichen. Die folgenden Überlegungen legen nahe, dass dieses Finanzvolumen sehr knapp bemessen ist. Verschiedene Schätzungen der Fallzahlen von KMU mit gesunder EK-Quote in 2019 und krisenbedingten EK-Bedarf in 2020/21 liegen zwischen 4.000-12.000 Fällen. Wenn davon circa ein Viertel davon auf Baden-Württemberg entfallen, kann von 1.000 bis 3.000 Fällen bis Ende 2021 ausgegangen werden. Das würde bei durchschnittlich 1 Mio. Euro Beteiligungskapital pro Fall auf ein Gesamtvolumen von 1 Mrd. Euro bis 3 Mrd. Euro hinauslaufen.

⁴² Die Finance-Literatur hat überwiegend den Fokus auf einen anderen Interessenkonflikt gelegt: Der Konflikt zwischen (besser informierten) Management und Investoren/Kapitaleignern. Zur Vereinfachung wird angenommen, dass Alt-Investoren und Management ein gemeinsames Ziel haben und somit dieser mögliche Konflikt vernachlässigt werden kann.

Die Bereitstellung hinreichender Finanzmittel ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den Erfolg der Beteiligungsprogramme. Die Umsetzung bei einer möglichen Fallzahl von 1.000 bis 3.000 mit der aktuellen zur Verfügung stehende Kapazitäten des Landes ist nicht möglich ohne den Einbezug der Geschäftsbanken, wie es auch für das Mezzanine-Beteiligungsprogramm vorgesehen ist. Ein solche Zusammenarbeit mit den Geschäftsbanken und eventuell privaten Investoren sollte auch für den Beteiligungsfonds in Betracht gezogen werden, um die entsprechenden Fallzahlen bearbeiten zu können.

Maßnahme

- Beteiligungsfonds und Beteiligungsprogramm für mittelständische Unternehmen sollten bei der Auswahl förderungswürdiger Unternehmen neben den üblichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen auch sozial-ökologische (transformative) Kriterien verwenden.

III.3.2. Weiterbildung/Qualifizierung

Die Umsetzung eines zukunftsfähigen Geschäftsmodells erfordert neben der Finanzierung in vielen Fällen auch die Weiterbildung oder Umschulung der Fachkräfte. Insbesondere für Unternehmen mit vielen Beschäftigten in Kurzarbeit ist jetzt der richtige Zeitpunkt, die notwendige Weiterbildung des Personals durchzuführen. Denn die Opportunitätskosten dieser Investitionen sind besonders niedrig, wenn die Beschäftigten ihre Arbeitszeit nicht zur Güterproduktion nutzen. Doch was aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, können die häufig krisengeschädigten mittelständischen Unternehmen häufig nicht umsetzen. Zudem besteht für kleinere Betriebe und deren Beschäftigten oft ein großes Problem darin, dass sie nicht über die erforderlichen Kapazitäten und das Know-how verfügen, um eine systematische Personalentwicklung zu betreiben. Deshalb muss in der Krise der Staat die Unternehmen und Beschäftigten besonders stark dabei unterstützen, die zur Transformation notwendige Weiterbildung und Qualifizierung durchzuführen.

Die Bundesregierung und das Land Baden-Württemberg haben mit verschiedenen Maßnahmen den Grundstein dafür gelegt, mit einer Qualifizierungsoffensive den notwendigen Transformationsschub in der Krise einzuleiten. Der Bund hat mit dem im März 2020 verabschiedeten „Gute-Arbeit-Gesetz“ das Qualifizierungschancengesetz verbessert. Zudem wurde der Zugang zum Kurzarbeitergeld ausgeweitet und die Bezugsdauer auf bis zu 24 Monate verlängert. Das Land Baden-Württemberg hat mit der ressortübergreifenden Weiterbildungsoffensive einen Schritt in die richtige Richtung getan. Beispielsweise hat das Wirtschaftsministerium im Januar 2020 ein Förderprogramm in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsministerium gestartet, das die Transferqualifizierung für technische Spezialisten und Experten der Industrie im Job unterstützt.⁴³

Der Fokus der Initiativen der Landesregierung liegt immer noch stark darauf, dass die Wirtschaft nach der Krise mit einer Bildungsoffensive durchstarten kann. Doch für Unternehmen mit vielen Beschäftigten in Kurzarbeit ist jetzt der richtige Zeitpunkt, um die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergelds auf 24 Monate mit der Förderung beruflicher Weiterbildung zu kombinieren. Es könnte also ein Transformationskurzarbeitergeld geben, dass im Falle einer „transformativen“ Weiterbildung einen höheren Anteil der Lehrgangskosten erstattet. Dabei könnte der transformative Charakter an

⁴³ Vor allem für kleine und mittlere Zuliefererbetriebe in der Automobilindustrie sind dringend auf Qualifizierungsmaßnahmen angewiesen und werden sehr von solchen Programmen profitieren. Stark betroffen vom Strukturwandel sind zum Beispiel die Ingenieurinnen und Ingenieure in der Fertigung von Verbrennungsmotoren sowie die rund 35 bis 40 Prozent der ca. 70.000 F&E-Beschäftigten, die Komponenten des verbrennungsmotorbasierten Antriebsstrangs entwickeln.

Kriterien wie „mindestens jeder fünfte Beschäftigte eines Betriebes bedarf der Weiterbildung“ und das Vorliegen von Tarifvertrag und Weiterbildungsvereinbarung festgemacht werden:

Maßnahme

- Ein „Transformations-Kurzarbeitergeld“ für alle Branchen, das unter anderem die Lehrgangskosten für Unternehmen mit bis zu 250 Beschäftigten zu 100% erstattet, für Unternehmen mit mehr als 250 und bis zu 2.500 Beschäftigten zu 50% erstattet und für Unternehmen mit über 2.500 Beschäftigten zu 25% erstattet.

III.4. Öffentliche Investitionen in systemrelevante Infrastruktur/öffentlichen Daseinsvorsorge

III.4.1. Gesundheitssystem/Krankenhäuser ⁴⁴

Die Corona-Epidemie hat die Leistungsfähigkeit des deutschen Gesundheitssystems herausgefordert. Glücklicherweise kam es in Deutschland nicht zu so hohen lokalen Infektionsraten wie z.B. in Norditalien. Nach anfänglichen Schwierigkeiten hat das deutsche Gesundheitswesen die Krise recht gut bewältigt, insbesondere im Vergleich zu einer Reihe anderer EU-Staaten.

Gleichwohl sind in der Krise diverse Schwachpunkte im System deutlich geworden:

- Material (Schutzausrüstungen, Ausrüstungen (Betten, Beatmungsgeräte)).
- Pflege (unbesetzte Stellen, Ausfälle durch Corona oder fehlende Qualifizierung).
- Unterfinanzierung (Gebäude, Logistik, Digitalisierung und technische Ausrüstung).

Die Investitionsquote (Investitionen im Gesundheitswesen in Relation zu den Gesamtausgaben im Gesundheitswesen) fällt seit Anfang der 90er Jahre recht kontinuierlich. Das Deutsche Krankenhausinstitut sah Ende 2019 im Bereich Pflege einen Fachkräftebedarf bis 2030 (ohne veränderten Pflegechlüssel) von 187.000 Personen. Eine Anpassung des Pflegeschlüssels um ein Prozent bedeutet einen Zusatzbedarf von 9.000 Pflegekräften in Deutschland.⁴⁵ Zudem hinkt die Modernisierung „im internationalen Vergleich bei der Digitalisierung im Krankenhaus hinterher. Für eine umfassende Digitalisierung fehlen die finanziellen Mittel.“⁴⁶ Der Investitionsbedarf liegt mit 7 Mrd EUR/Jahr 2,5 fach höher als die aktuelle Finanzierungsplanung mit 2,7 Mrd EUR/Jahr vorsieht (Planhorizont 5 Jahre). In der Krankenhausfinanzierung fehlen somit 21,5 Mrd EUR auf fünf Jahre für dringende Investitionen.⁴⁷

Im Vergleich zu den großen westdeutschen Flächenländern liegen die Gesundheitsausgaben je Einwohner in Baden-Württemberg seit 11 Jahren an letzter Stelle, zudem mit steigendem Abstand (Abb. 11). Dem entspricht der letzte Platz unter den großen westdeutschen Flächenländern bei der Zahl der Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen (Abb. 12).

⁴⁴ Anhang 3 für detailliertere Informationen zum Gesundheitswesen in Deutschland und Baden-Württemberg

⁴⁵ DKI (2019a), S. 6

⁴⁶ DKI (2019b), S. 4

⁴⁷ DKI (2020)

Abb. 11 Gesundheitsausgaben je Einwohner
(in EUR, Quelle: Gesundheitsausgabenrechnung-
der Länder und des Bundes)

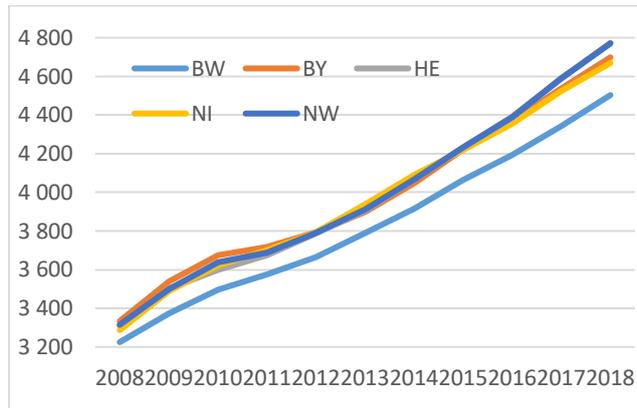
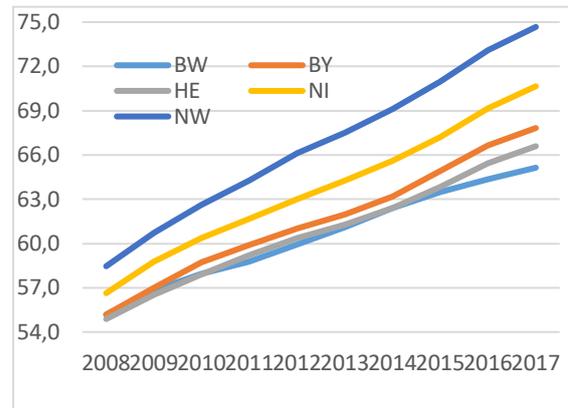


Abb. 12 Gesundheits- und Sozialwesen
(Erwerbstätige/1 Mio Einw., Anzahl, Quelle:
VGRdL)



Einige Strukturdaten zeigen die Entwicklungen in Baden-Württemberg:

- 49% der Krankenhäuser in Baden-Württemberg waren 2017 defizitär und lagen damit im Deutschland-Vergleich auf den letzten Platz.⁴⁸
- Ein Drittel der Krankenhäuser in Baden-Württemberg sind in kommunaler Trägerschaft.⁴⁹ Eine bessere Krankenhausfinanzierung durch Land und Kassen würde die Kommunen entlasten.⁵⁰
- Baden-Württemberg weist mit 502 Betten je 100.000 Einwohnern die niedrigste Ausstattung aller Bundesländer aus.⁵¹
- Mit 210 Betten/Krankenhaus weist Baden-Württemberg den zweitniedrigsten Wert unter den Bundesländern aus. Dies führt zu Benachteiligungen in der Vergütung.⁵²
- Personell ist die Zahl der Pflegekräfte in Baden-Württemberg seit 1991 nur um 0,5% gestiegen. Der Bundesdurchschnitt lag dagegen bei +12,4% (s. Tabelle 1).

Tabelle 1 Entwicklung der Krankenhauskapazitäten in Deutschland 2017/1991 (Veränd. In %, Quelle: Stat. BA, 23111-0001, Stat. LA, eigene Berechnungen)

	BaWü	DE
Krankenhäuser	-16,7	-19,5
Betten je 100.000 Einwohner	-26,9	-26,6
Patienten je 100.000 Einwohner	20,4	29,2
Personal	11,2	11,3
Hauptamtliche Ärzte	74,2	70,5
Nichtärztliches Personal	3,5	5,9
Nichtärztliches Personal im Pflegedienst	0,5	12,4

Maßnahmen

- Aufstockung der Krankenhausinvestitionen des Landes
- Investitionen in die Digitalisierung der Krankenhäuser
- Investitionshilfen für Altenpflegeheime⁵³

⁴⁸ Oberender Research Institute (2020), S. 27

⁴⁹ Hacker (2020); S. 10

⁵⁰ „Es muss vielmehr endlich über die strukturelle Unterfinanzierung der baden-württembergischen Häuser gesprochen werden.“ A.v.Komorowski, HGF Landkreistag BaWü in Landkreistag Baden-Württemberg (2020), S. 7

⁵¹ StatBA (Daten für 2018)

⁵² Hacker (2020); S. 10 hierzu auch Landkreistag Baden-Württemberg (2020), S. 7

⁵³ DGB Baden-Württemberg (2020b), S. 2

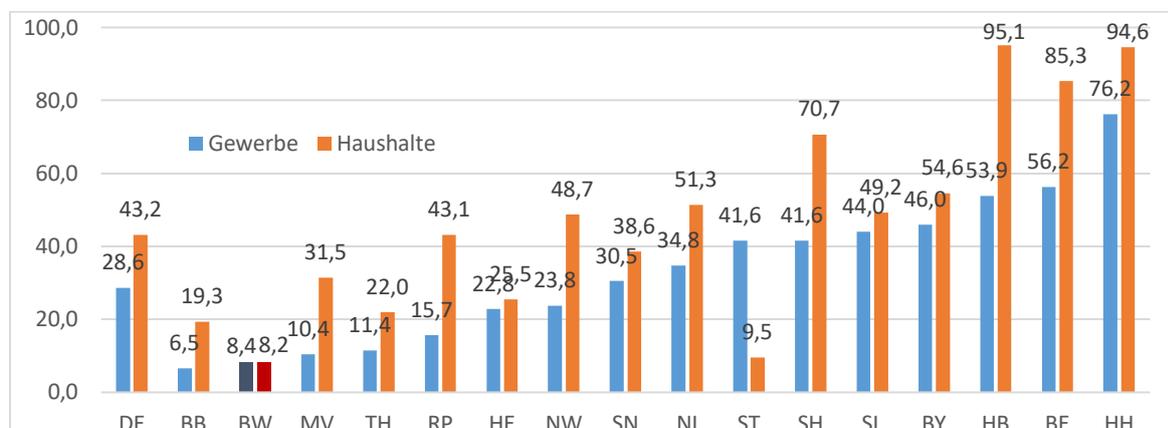
- Landesinitiative zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege (Pflegeschlüssel, Wiederbesetzung freier Stellen, Qualifizierung)
- Verbesserung des Pflegeschlüssels (diese Kosten sind zu tragen von Kassen und Trägern und sind daher nicht im Konjunktur- und Transformationsprogramm enthalten)

III.4.2. Netzinfrastruktur und Digitalisierung

Für die industrielle, digitale Transformation ist das Handlungsbewusstsein in den Unternehmen relevant. Hier ist Deutschland im internationalen Vergleich nur Mittelfeld.⁵⁴ Insbesondere bei KMU's und in Strategiefragen besteht Handlungsbedarf.⁵⁵

Die Corona-Krise hat den Nutzen digitaler Kommunikation gezeigt, aber auch deren Begrenzung. Corona hat die bislang nur langsame Tendenz zum Home-Office enorm beschleunigt. Bisherige Bedenken stehen vor einem Corona-bedingten Umbruch. Die Vorteile sind offensichtlich und es ist zu erwarten, dass diese Erfahrungen auch nach der Pandemie genutzt werden.⁵⁶ Zur weiteren Umsetzung braucht es aber noch weitere Rechtsregeln und Tarifverträge. Auch wird dies Wirkungen auf die Büromärkte⁵⁷ bis hin zu den Verkehrs- und Siedlungsstrukturen⁵⁸ haben können. Zudem ist das bargeldlose Zahlen in der shutdown-Phase angestiegen. Offensichtlich wurden auch Mängel bei online-Strukturen in der öffentlichen Verwaltung, in den Schulen und Hochschulen. Unabhängig von Corona ist eine leistungsfähige Telekommunikationsinfrastruktur Voraussetzung für viele Entwicklungen in der Industrie 4.0.

Abb. 13 Breitbandverfügbarkeit ≥ 1 GBit/s (2019, alle Technol., in %, Quelle: BMVI (2020b); S. 61)



⁵⁴ Vgl. Cisco, Digital Readiness Index 2019 (https://www.cisco.com/c/m/en_us/about/corporate-social-responsibility/research-resources/digital-readiness-index.html#/country/DEU)

⁵⁵ KfW (2020c), Baden-Württembergischer Handwerkstag Digitalisierungsbarometer: Nächster Meilenstein erfolgreich absolviert Pressemitteilung 28.7.2020, Nr. 56

⁵⁶ Der Spiegel (06.08.2020), "Bei einem Großteil der Firmen (55%) hatte die Corona-Pandemie einen positiven Einfluss auf den digitalen Wandel (...). Für die Zeit nach Corona plant allerdings bereits ein großer Teil der Firmen, das Homeoffice Angebot zu erhöhen – dies auch bei negativer Produktivitätseinschätzung." (Randstad, S. 8+10. S. auch die weiteren Ergebnisse dieser Personalleiterbefragung). Rupiotta/Beckmann (2016) und Beckmann (2015) et al. sehen dagegen eher Mehrarbeit im Home-Office.

⁵⁷ Allianz-Chef Bäte rechnet mit einem Drittel weniger Bürofläche (Der Spiegel (31.07.2020).

⁵⁸ Der Spiegel (24.08.2020)

Die Breitbandverfügbarkeit als die zentrale Infrastruktur vernetzter Wirtschaft, Gesellschaft und Verwaltung ist in Baden-Württemberg durchschnittlich und bei hohen Geschwindigkeiten nur unterdurchschnittlich.⁵⁹ Bei der Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen ≥ 1 Gbit/s lag Baden-Württemberg in Gewerbestandorten lediglich auf dem vorletzten Platz (vor Brandenburg). Hinsichtlich der Verfügbarkeit für Haushalte sogar auf dem letzten Platz aller Bundesländer. Auch das Bundesförderprogramm wird nur gering genutzt.⁶⁰ Das für viele Industrie 4.0-Projekte (nicht zuletzt das autonome Fahren) notwendige 5G-Netz braucht ein leistungsfähiges Glasfasernetz. Während die Leuchttürme in Forschung und Unternehmen entstehen, auch mit starker Bundes- und Landesförderung, fehlt es dem Land an der notwendigen Infrastruktur.

Mitte 2019 konnte Vodafone das Unitymedia-Kabelnetz übernehmen. Dies betrifft auch das Kabelnetz in Baden-Württemberg. Vodafone wird das Koaxialnetz auf die Gigabit-Klasse heben (mittels DOCSIS-3.1). Hierdurch erwartet die Landesregierung einen Sprung in der Verfügbarkeit von Gigabit-Anschlüssen auf 70%.⁶¹ Dies erscheint sehr ambitioniert. Zudem gibt die Gigabit-Verfügbarkeit via Kabel keine mit einem Glasfasernetz vergleichbare Datennetzqualität. Das Land wird den Forderungen des Landesrechnungshofs nachkommen müssen und eine konsistentere Breitbandstrategie aufsetzen und die Förderung konsequent auf Glasfaser umstellen.⁶² Ungeklärt bleibt für uns aber, warum bisher nur 25% der Landesmittel (zur Ko-Finanzierung der Bundesförderung) abgeflossen sind (2015-2019: 450 Mio EUR, 2020-2025: 650 Mio EUR).⁶³

Maßnahmen:

- Ergänzende Mittel um den Glasfaserausbau in Baden-Württemberg endlich voranzutreiben (Unterstützung kommunaler Betreibermodelle, z.B. durch die Errichtung eines Breitbandkompetenzzentrums für kommunale Projektbegleitung)
- Förderung von Digitalisierungsberatung für KMU

III.4.3. Mobilität

Die Verkehrszuwächse und Klimaziele stellen den gesamten Verkehrssektor und dessen Organisation vor große Herausforderungen.

Instandsetzung und Ausbau von Verkehrswegen

Es ist offensichtlich, dass die öffentlichen Investitionen schon heute für das bestehende Verkehrssystem ausgeweitet werden müssen. Das Verkehrswegenetz ist in den letzten Jahren nicht mit dem Verkehrsaufkommen gewachsen. Engpässe (Staus) und Netzstörungen (Sperrungen von defekten Brücken) sind schon heute Risiken in der Logistik.⁶⁴

Systemumbau

Der klimagerechte Umbau des Verkehrssystems muss auf CO₂-verminderte Antriebe, Verkehrsreduzierung und mehr öffentlichen Verkehr setzen. Der Systemumbau erfordert neben einer CO₂-Bepreisung (Verteuerung fossiler Kraftstoffe) auch eine Stärkung des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs

⁵⁹ BMVI (2020b), abgerufen am 18.08.2020

⁶⁰ BMVI (2020a), S. 53/54

⁶¹ Landesrechnungshof Baden-Württemberg (2020), S. 110

⁶² Landesrechnungshof Baden-Württemberg (2020), S. 109

⁶³ Landesrechnungshof Baden-Württemberg (2020), S. 101/102

⁶⁴ Puls (2020), S. 5-7

(sowie des Radverkehrs). Dies braucht neben der Verteilung der öffentlichen Flächen für die Verkehrsträger vor allem mehr öffentliche Investitionen. Dabei sind die Kapazitäten zu erweitern und die Busflotten auf CO₂-neutrale Antriebe umzustellen.

Darüber hinaus geht es aber auch um die Veränderung des modal split, d.h. die Verteilung der Mobilität auf die unterschiedlichen Verkehrsträger.

Güterverkehr

Schiene und Wasserstraße sollen mehr Anteile im Güterverkehr tragen. Die natürlichen Bundeswasserstraßen sind dabei zunehmend von Unwettern (Regen, Sturm und Trockenheit) betroffen und verlieren an Zuverlässigkeit. Das Schienennetz ist teilweise veraltet und zu klein. Bund und Bahn haben die Investitionen ausgeweitet und müssen dies fortsetzen.

Nahverkehr

Im Personennahverkehr sollen Fahrrad und ÖPNV mehr Anteile tragen. Dieses erfordert den Ausbau des Radwegenetzes und des seit längerem vernachlässigten Schienennetzes und die Weiterentwicklung der Attraktivität des Radverkehrs und des ÖPNV. Der ÖPNV muss verlässlich und erschwinglich sein.

Fernverkehr

Der Schienenpersonenfernverkehr soll mindestens die innerdeutschen Flugverkehre ablösen.

Automobiler Individualverkehr

Die deutsche Automobilindustrie hat mit ihren großen, erfolg- und ertragreichen Premium-Marktsegmenten ein Emissionsproblem und zahlt heute bereits Strafen für das Überschreiten der EU-Grenzwerte. Es fällt der Industrie schwer vom Verbrenner zur Elektromobilität zu finden.⁶⁵ Die Förderung des Bundes für Elektrofahrzeuge, die Marktentwicklungen in anderen Ländern und die Diesel-Abgaskonflikte scheinen nun eine Trendwende zu bewirken. Eine Abwrackprämie für Verbrenner war bislang nicht durchsetzbar.

Neue Verkehrskonzepte

Hinzu tritt eine Veränderung der städtebaulichen Leitvorstellungen und eine Änderung im Mobilitätsverhalten jüngerer Menschen. Erstere setzen zunehmend auf Verkehrsreduzierung und autofreie Innenstädte, letztere suchen eine ganzheitliche Mobilität ohne notwendigerweise den Besitz eines PKW (car-sharing, pay per use-Modelle). Dieses gilt vor allem für urbane Räume.⁶⁶ Diese Entwicklung erfordert ein Denken im Verkehrssystem und braucht neue, vernetzte Lösungen, die im Dienstleistungsbereich angesiedelt sind.

Maßnahmen

- Ertüchtigung Schiene (Investitionen von Bahn, Bund und Land in die Schieneninfrastruktur (Erneuerung, Lückenschlüsse, rollendes Material)

⁶⁵ Am 02.09.2020 stellt Daimler die neue S-Klasse vor. In der Presse heißt es hierzu: „Klima-Killer“ mit Helden-Status – die neue S-Klasse muss Daimler retten, Welt (24.08.2020)

⁶⁶ Längerfristig wird hieran u.E. auch der Corona-bedingte Trend zur Landflucht und der Bedeutungsgewinn des Individualverkehrs nichts ändern. „Bemerkenswert ist, dass die Globalisierung trotz besserer Kommunikation die Bedeutung der Städte nicht verringert, sondern im Gegenteil noch einmal verstärkt hat, da sich Wissen und Erfahrung vor allem durch räumliche Nähe zueinander verbreiten.“ IAB (07.02.2020), S. 2

- Deutschlandtakt regional (Förderung der Vernetzung und Vertaktung der verschiedenen Verkehrsträger (Bahn, Bus, Auto, Fahrrad, eScooter))
- Förderprogramm zur Umstellung von Busflotten auf E-Busse
- Förderung Ladeinfrastruktur für Elektroautos
- Pilotinitiativen zur Vernetzung der Verkehrsträger
- CO₂-Minderungsinitiativen für den Güterfern- und Nahverkehr (Rollende Landstraße, City-Logistik, BAB-Elektrifizierung (Modellprojekt Lübeck))

III.4.4. Bildung

Wenig öffentliche Maßnahmen entfalten ökonomisch einen so hohen Nutzen wie Bildungsanstrengungen.⁶⁷ Krebs/Scheffel (2016) schätzen die Renditen und die fiskalische Amortisation von öffentlichen Investitionen:

- | | | |
|--------------------------|----------------|-------------------------|
| - Infrastruktur | Rendite: 7,0% | Amortisation: 20 Jahre |
| - Ganztagskitas/-schulen | Rendite: 14,3% | Amortisation: 11 Jahre |
| - Hochschulen | Rendite: 8,7% | Amortisation: 18 Jahre. |

Internationale Vergleiche von Bildungsausgaben greifen in ihren Punktbetrachtungen oft zu kurz. So wird in diesen Vergleichen oft das duale Bildungssystem in Deutschland unterschätzt.

Jedoch zeigen die Berichte in der Corona-Krise über die schulische Infrastruktur, Gebäude, sanitäre Einrichtungen, Lehrmittel, digitale Instrumente ganz sicher eine Unterausstattung an. So gibt es auch entsprechende Kritik an den aktuellen Konjunkturmaßnahmen.⁶⁸ Bildung ist Ländersache, daher müssen die wesentlichen Impulse von den Ländern kommen.

Lehreraus- und -weiterbildung

Die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft werden zentral an die Bildung adressiert. Damit ist aber auch die Angemessenheit der Lehreraus- und Weiterbildung auf dem Prüfstand.

Frühkindliche Bildung

Die Aufwertung der frühkindlichen Bildung wird in Deutschland diskutiert. Hier liegen einerseits große Entwicklungspotentiale. Andererseits tut sich deutsche Gesellschaft und Politik schwer damit Inhalte, Anhebung der Ausbildung und entsprechende Entlohnung der ErzieherInnen auf KiTa-Ebene anzunehmen.

Schulen

Die Schülerzahlen steigen. Zuwanderung und seit 2007 wieder steigende Geburtenraten führen wieder zu wachsenden Schülerzahlen.⁶⁹ Personell läuft die Lehrerausbildung aber weiterhin deutlich unter dem Bedarf. Über alle Schulformen steigt der Stellenbedarf in Baden-Württemberg von 2017 bis 2030 um 10.500 (inkl. Reformbedarf für Ganztage, Vertretungsreserve, Klassenleitung, ohne Inklusion

⁶⁷ Krebs/Scheffel (2016), auch Barišić/Krebs/Scheffel (2018). Wir sprechen hier von Maßnahmen, da Staatsausgaben in Schulgebäude in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Investitionen gelten, die Gehaltszahlungen für Lehrer hingegen nicht. S. kritisch hierzu Vesper (2007), S. 13, Krebs/Scheffel (2016), S. 2, Barišić/Krebs/Scheffel (2018), 181

⁶⁸ Spieß (2020)

⁶⁹ StatBA

und weitere hinzugetretene Anforderungen). Aktuell kommen noch Corona-Themen hinzu und damit auch wieder das Thema Digitalisierung.⁷⁰ Die Lehrerausbildung im Lande deckt diese Bedarfe nicht.⁷¹ Die GEW sieht zum Beginn des aktuellen Schuljahres 1.000 unbesetzte Lehrerstellen.⁷²

Die Schulsanierung schreitet in Baden-Württemberg mit Landesmitteln voran.

Hochschulen

Der Hochschulpakt vom April 2020 über 1,8 Mrd EUR und 40 Mio EUR Digitalisierungsinvestitionen vom Juli 2020 hat den Hochschulen zunächst weiteren Raum zur Entwicklung gegeben.

Berufliche Bildung

Die Ausbildungslage ist angesichts der Corona-Krise angespannt. Doch blieb der ganz große Einbruch bislang aus. Es ist zu hoffen, dass der verschobene Ausbildungsbeginn noch weiteren Fortschritt bringt. Hier waren die öffentlichen Hilfen und auch die überwiegende Erwartung einer baldigen Überwindung der Krise hilfreich. Die Probleme sind aber sehr unterschiedlich in den Branchen. Im Grundsatz gilt hier, was unten zur Weiterbildung gesagt ist.

Weiterbildung

Das IAB hat in seiner Untersuchung zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt eine besonders hohe Betroffenheit für Baden-Württemberg festgestellt. Demnach sind bis 2035 brutto (Gewinner und Verlierer) 414.000 Arbeitsplätze betroffen. Dies ist mit 6,7% aller Arbeitsplätze der höchste Wert unter den deutschen Regionen.⁷³ Der Saldo an Arbeitsplätzen sei leicht negativ. Hinzu kommt in Baden-Württemberg die anlaufende Umrüstung der Automobilindustrie auf die Elektromobilität.

Die LBBW bringt die Lage auf den Punkt: „Ohne eine ‚Weiterbildung 4.0‘ wird die ‚Industrie 4.0‘ nicht zu stemmen sein.“⁷⁴

Auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels, der durch Corona nicht beseitigt wurde, muss die Transformation mit erheblichen Weiterbildungsaktivitäten begleitet werden. Baden-Württemberg verfügt zwar über eine gute Bildungsinfrastruktur und hat die höchste Weiterbildungsquote (>25 j.) bundesweit.⁷⁵ Gleichwohl wird eine angemessene personelle und technische Ausstattung ange-mahnt. „Dem chronischen Lehrermangel muss abgeholfen werden und ortsnahe Berufsschulange-bote müssen erhalten bleiben.“⁷⁶ GEW und Kultusministerium sehen einen kurzfristigen Bedarf an

⁷⁰ GEW, Wie digital sind die Schulen in Baden-Württemberg? Umfrage, Pressemitteilung vom 27.07.2020

⁷¹ Klemm (2019)

⁷² GEW, Von Regelbetrieb und Normalität weit entfernt, Pressemitteilung vom 07.09.2020

⁷³ Zika et al. (2018), S. 7

⁷⁴ „U.E. ist es daher dringend notwendig, dass Politik und Tarifpartner insbesondere den KMU Hilfestellung bei der Weiterbildung geben.“ (S. 38) „Der Staat sollte helfen, die Grundlagen für neue Weiterbildungsangebote zu legen: Zu denken ist hier an eine Öffnung der Hochschulen. Zu denken ist auch an fortbildungsabhängige Transferleistungen, Bildungsgutscheine, steuerliche Anreize o. ä. an Arbeitnehmer. Aber auch das von der IG Metall geforderte Transformationskurzarbeitergeld mit dem die Beschäftigten in Umbruchphasen im Betrieb gehalten und weitergebildet werden sollen, ist zumindest diskussionswürdig. Da aber nur die Unternehmen am besten wissen, welche unternehmensspezifischen Aufgaben die Zukunft für die Beschäftigten bereithält, sollten derartige Weiterbildungsaktivitäten den Unternehmen überlassen. Allerdings könnten die Tarifpartner und v. a. die Gewerkschaften hier eine neue Rolle als Bildungsberater und -institutionen v. a. für KMUs spielen.“ (S. 40), LBBW (20.11.2019). Bei letzterem ist IG Metall (2020) skeptisch: nur 30% der befragten Betriebsräte sehen in ihren Unternehmen einen aktuellen Qualifizierungsplan für 2020/2021. (s. dort, S. 9)

⁷⁵ DGB Baden-Württemberg (2020a)

⁷⁶ Baden-Württembergische IHK (2020), S. 34

den Berufsbildenden Schulen in Baden Württemberg von 200 Stellen, die über einen Nachtragshaushalt geschaffen werden müssten.⁷⁷

Dabei ist es offenbar schwierig, die Weiterbildungsbedarfe der Unternehmen zu konkretisieren. Die IG Metall sieht Mängel in der Bildungsplanung vieler Unternehmen. Nur 30% der befragten Betriebsräte gaben an, dass die Betriebe über einen aktuellen Qualifizierungsplan verfügen. Nur 2 % sahen die Qualifizierungspläne als „voll und ganz ausreichend“ an.⁷⁸

Maßnahmen:

- zusätzliche Stellen für die allgemeinbildenden Schulen
- 200 zusätzliche Stellen für die Berufsschulen
- weitere Aufstockung der Lehrerausbildung
- Ausbau Lehrerfortbildung
- Weiterentwicklung digitale Schule als Landesaufgabe (Konzepte, Hardware, Netzinfrastruktur, Sicherheit, Weiterbildung, ...)⁷⁹
- Personelle Verstetigung der Digitalisierungsstrategie für Schulen (300 Landesstellen dauerhaft zur Betreuung der Schulen in der Digitalisierung (Beschaffung von Hard- und Software, Installation, Wartung, Netzsicherheit, ...)
- Förderung von Bildungsbedarfsanalysen von KMU

III. 4.5. Klimaschutz (IEKK)

Im Monitoring-Kurzbericht 2019 vom Juni 2020 zur Umsetzung des Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg (IEKK, 2014) sieht sich das Land auf gutem Wege. Alle 2014 auf den Weg gebrachten Maßnahmen zur Erreichung der CO₂-Minderungsziele seien umgesetzt oder in Umsetzung. Der Bericht konstatiert gleichwohl Handlungsbedarf. Auf Landesebene seien diese aber durch die Novellierung des Klimaschutzgesetzes adressiert. Für weitere Fortschritte fehlten Maßnahmen von EU und Bund (EU-Emissionshandel und CO₂-Bepreisung für Wärme und Verkehr ab 2021).⁸⁰

Handlungsmöglichkeiten sieht die Landesregierung in der

- energetischen Optimierung von Gebäuden (kommunale Wärmeplanung bis 2023, Dokumentation der Energieverbräuche der kommunalen Liegenschaften, Installationspflicht von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen beim Neubau von Nichtwohngebäuden)
- Steigerung der Ressourceneffizienz in der Industrie
- Sektorkopplung.

Ohne die Corona-bedingten außerordentlichen CO₂-Reduzierungen wären auf Bundes- und Landesebene die Ziele für 2020 verfehlt worden. Strukturell werden die gesteckten Klimaziele weit verfehlt (Tab. 2). Bis auf die Stromerzeugung, die 2019 einen sehr starken Rückgang verzeichnete und damit

⁷⁷ GEW, GEW: Berufliche Schulen brauchen zusätzliche Lehrerstellen, Pressemitteilung vom 09.09.2020

⁷⁸ IG Metall Baden-Württemberg (2020), S. 9/10

⁷⁹ Gemäß offenem Brief der Lehrerverbände an das Kultusministerium BW „Digitalisierung unserer Schulen - sofort!“ 24.04.2020 (https://www.gew-bw.de/fileadmin/media/sonstige_downloads/bw/Redaktion/200427-GEW-und-Verbaende-Offener-Brief-Digitalisierungsinitiative.pdf)

⁸⁰ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (2020), S. 2 der Zusammenfassung und S. 78

gut auf Zielkurs liegt, sehen die Zielerreichungsgrade der anderen Bereiche noch nicht gut aus (s. Anlage 2, Ziff. 2). Das CO₂-Minderungsziel für 2030 wurde in der Vorbereitung der Novellierung des Klimaschutzgesetzes konkretisiert.

Tab. 2 Treibhausgasminderung Baden-Württemberg nach Sektoren (Quelle: Ziel 20: Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (2020), S. 13; Ziel 30: Entwurf des Klimaschutzgesetzes 2020)

		THG in Mio t CO ₂ /a				Änderungen in %		
		1990	2018	Ziel 20	Ziel 30	Soll 20/90	fehlt 20/18	fehlt 30/18
Energie- bedingt	Stromerzeugung	17,5	15,7	14,4	12,1	-17,7	-8,3	-23,1
	Private Haushalte	13,7	10,9	10,0	5,9	-27,0	-8,3	-46,0
	Gewerbe, Handel, DL	7,0	5,2	3,6	3,9	-48,6	-30,8	-24,6
	Industrie (Energie)	10,6	6,0	4,2	4,0	-60,4	-30,0	-32,9
	Verkehr	21,0	23,5	15,7	14,5	-25,2	-33,2	-38,3
nicht- energie- bedingt	Landwirtschaft	5,8	4,4	3,8	3,4	-34,5	-13,6	-23,5
	Abfall-/Abwasser	4,4	0,9	0,4	0,5	-90,9	-55,6	-41,3
	Industrie (Prozesse)	3,0	3,1	2,3	1,8	-23,3	-25,8	-41,0

Insbesondere die Industrie hat zwar schon viel erreicht, war aber 2018 noch 30% (energiebedingt) bzw. 26% (prozessbezogen) vom Ziel für 2020 (!) entfernt. Im Bereich der energiebedingten Emissionen wird die Energiewende die CO₂-Minderung in der Stromerzeugung treiben. Gleichwohl werden durch die E-Mobilität die Stromverbräuche nach oben getrieben. Daher war es gut, dass die Ausbaubegrenzungen im Bereich Wind- und Solarenergie zurückgenommen wurden. Insgesamt bleibt es aber eine wichtige Aufgabe energiesparende Prozesse und Produkte zu entwickeln.

Im Bereich der Wärmeerzeugung sind weitere Förderungen der Gebäudedämmung nötig. Zudem ist die Ressourceneffizienz zu erhöhen durch Modernisierungen alter Heizanlagen oder der Umstieg auf neue Technologien (Biogas, Wärmepumpe, Solarthermie, Strom). Die privaten Haushalte in Baden-Württemberg weisen im Bundesländervergleich die höchste Anwendungsbereitschaft bei Energiespartechiken auf. Die Anwenderquote bei Wärmepumpe und Solartechnik ist in Baden-Württemberg am höchsten.⁸¹ Die weitere Umstellung in der Energieerzeugung wird Einsparungsfortschritte bringen. Prozess-bedingte Emissionen benötigen hingegen andere Lösungen.

Großen Handlungsbedarf gibt es im Bereich des Personen- und Güterverkehrs. Es geht um ressourceneffizientere Verkehre (effizientere Antriebstechnik, veränderter modal split, Verkehrsträgervernetzung), CO₂-freundlichere Gewinnung (EE-Strom, Biogas) der Verkehrsenergie und Verkehrsvermeidung.

Wichtige Impulse im Bereich Wärme und Verkehr soll die CO₂-Bepreisung für Kraftstoffe ab 2021 bringen. Allerdings gilt der Einstiegspreis von 10 EUR/t als zu gering um wesentliche Wirkung zu entfalten.

Auch hat die Entwicklung von Wasserstoff-basierten Lösungen mit dem Bundesförderprogramm deutlich an Kraft gewonnen (LKW-Verkehr, industrielle Prozesse, ...). In Baden-Württemberg gibt es

⁸¹ KfW (2020b), S. 8 bzw. 10

eine breite Forschungs- und Unternehmenslandschaft, die hier aufsetzen kann.⁸² Gleichwohl konstatieren Roland Berger et al. (2020) für die deutsche Industrie keine führende Stellung.

Maßnahmen (Verkehrsmaßnahmen s. Mobilität)

- KfW-ergänzende Förderung zur Wärmedämmung in Wohnhäusern
- KfW-ergänzende Förderung des Austauschs von alten Heizanlagen
- Förderung kommunaler Klimaschutzprogramme (Konzepte)
- Förderung kommunaler Klimaschutzprogramme (Umsetzung)
- Förderung von gewerblichen Energiesparinvestitionen (Produktion, Verkehr, Abfallvermeidung, Recycling)
- Förderung von gewerblichen Pilotanwendungen im Bereich CO₂-Reduzierung

III.4.6. Wohnen

Die Bevölkerung in Baden-Württemberg wächst. Der Zuzug vom Land in die Stadt hält weiter an. Die Haushaltsgrößen werden kleiner. Die genutzte Wohnfläche/Person steigt weiter an. Die alternde Gesellschaft braucht mehr altersgerechte Wohnungen. Die Einkommensschere vergrößert die Zahl einkommensarmer Haushalte, gerade für kommende Ruhestandsgenerationen. Damit wird es für immer mehr Haushalte schwer das steigende Preis- und Mietenniveau im deutschen und baden-württembergischen Wohnungsmarkt zu tragen.⁸³

Die Zahl der Wohnungen reicht in Menge, Preis und Struktur nicht aus, um diese Bedürfnisse zu decken. Auch sind Neubauvorhaben in städtischen Räumen oft durch Flächenknappheit begrenzt. Im Ergebnis steigen die Grundstückspreise, die Herstellungskosten und die Verkaufspreise deutlich an. Zeitlich verzögert steigen damit auch die Mieten. Insbesondere der mietpreisgebundene Wohnungsbestand hat in den letzten Jahren abgenommen.⁸⁴ Somit wird Wohnen immer teurer und das Finden von Wohnungen in Ortskern- oder Arbeitsplatznähe zum Glücksfall und/oder teuer. Pendelzeiten kosten Zeit und Geld. Zudem belasten sie die Gesundheit und Psyche der Betroffenen.⁸⁵ Unternehmen beginnen heute wieder Werkswohnungen zu bauen, um ihren Mitarbeitern angemessenes Wohnen zu ermöglichen.⁸⁶

Kommunal wird heute über eine neue kommunale Wohnungspolitik gesprochen, nach der Welle der Privatisierungen öffentlicher Wohnungsbestände in den letzten 15 Jahren und den heute sichtbaren Angebotsmängeln, kann der Markt nicht allein die treibende Kraft sein. Hierbei geht es um eine neue Bodenpolitik und mehr öffentliche Wohnbautätigkeit und einen Abgleich mit den Bedarfssegmenten der Bevölkerung.

Steigende Wohnkosten belasten andere Lebensbereiche. Die Gewerkschaften stehen zunehmend vor der Frage, wie diese Kostensteigerungen in den Lohnforderungen berücksichtigt werden müssen.⁸⁷ In

⁸² Roland Berger (2020)

⁸³ Aktionsgemeinschaft Impulse für den Wohnungsbau Baden-Württemberg (2018), S. 14

⁸⁴ vgl. Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ (2020)

⁸⁵ DGB Niedersachsen (2019), S. 12

⁸⁶ „Angemessener Wohnraum ist ein wichtiger Standortfaktor für unsere Wirtschaft, vor allem, wenn es darum geht, Arbeitskräfte zu gewinnen oder zu sichern“, sagt Landeswirtschaftsministerin Nicole Hoffmeister-Kraut (CDU).“ In Stuttgarter Nachrichten 02.04.2020. Baden-Württemberg fördert diesen Werkswohnungsbau.

⁸⁷ DGB Niedersachsen (2019), S. 5

vier Städten in Baden-Württemberg lag 2014 das Mietniveau bereits bei über 30% des verfügbaren Haushaltseinkommens

- 43,4% Mannheim
- 41,4% Freiburg
- 38,5% Karlsruhe
- 38,2% Stuttgart und knapp darunter
- 27,2% Heidelberg.⁸⁸

Diese Entwicklung dürfte sich in den letzten Jahren noch weiter verschärft haben.

Die Wohnungslücke in Baden-Württemberg beträgt heute ca 160.000 Wohnungen.⁸⁹ Der Neubaubedarf wurde 2018 auf 65.000 Wohnungen/Jahr geschätzt.⁹⁰ Zwar stieg der Wohnungsneubau 2019 auf 40.192 an (Tiefpunkt 2009: 22.934)⁹¹, doch wächst die Versorgungslücke mit dieser geringen Neubauproduktion weiter an. Der Wohnungsbedarf bis 2025 wird in Baden-Württemberg fast flächendeckend als überdurchschnittlich hoch eingeschätzt.⁹²

Der Bestand an Sozialwohnungen ist in Baden-Württemberg Ende 2019 auf 53.800⁹³ gesunken. 2002 lag der Bestand noch bei 137.000 Wohnungen.⁹⁴ Zwar konnte der Neubau von Sozialwohnungen 2019 auf 2.083 um 50% gesteigert werden (+515 erworbene Belegungsbindungen)⁹⁵, doch ist der Bestand im Bundesvergleich niedrig und die Zahl an Neubauten deckt derzeit kaum den Schwund im Bestand.⁹⁶ Land und Kommunen müssen ihre Anstrengungen für eine angemessene Wohnungsversorgung erhöhen. Ein mittelfristiges Wohnungsbauprogramm des Landes in einer Landeswohnungsbaugesellschaft⁹⁷ setzt Impulse für die Bauwirtschaft, die soziale Integration in den Städten. Als Ziel wird die Rückkehr zum Bestand von 2002 gefordert. In zehn Jahren sollen 100.000 Sozialwohnungen gebaut werden (inkl. Ersatz für auslaufende Sozialbindungen (ca. 2.000 Whg/Jahr)), davon 40.000 durch eine Landeswohnungsbaugesellschaft.

Das Land Baden-Württemberg hat die Wohnraumförderung aufgestockt (2020/2021 je 250 Mio EUR) und die Förderung attraktiver gemacht. Zudem wurde ein Grundstücksfonds aufgelegt, der Kommunen helfen soll, wichtige Immobilien für die Stadtentwicklung zu sichern. Diese Politik ist fortzusetzen, hinsichtlich der bislang unbefriedigenden Ergebnisse aber weiterzuentwickeln.⁹⁸

Maßnahmen

- Bau von 40.000 Sozialwohnungen in 10 Jahren⁹⁹ durch eine Landeswohnungsbaugesellschaft
- Grundstücksfonds des Landes Baden-Württemberg ausweiten und aufstocken

⁸⁸ Hans-Böckler-Stiftung, Teurer Wohnen, Impuls 6/2019, S. 5

⁸⁹ Eigene Hochrechnung der Zahlen von Prognos AG (2017), S. 6

⁹⁰ Aktionsgemeinschaft Impulse für den Wohnungsbau Baden-Württemberg (2018), S. 14

⁹¹ StatistikBW

⁹² Pestel-Institut (2019), S. 21

⁹³ Deutscher Mieterbund Baden-Württemberg (2020b)

⁹⁴ Aktionsgemeinschaft Impulse für den Wohnungsbau Baden-Württemberg (2018), S. 14

⁹⁵ Deutscher Bundestag (2020), S. 10

⁹⁶ Deutscher Mieterbund Baden-Württemberg (2020b)

⁹⁷ Deutscher Mieterbund Baden-Württemberg (2020a)

⁹⁸ Deutscher Mieterbund Baden-Württemberg (2020b) verweist auf eine höhere Zuschussförderung in erfolgreicheren Bundesländern, z.B. Bayern oder Hamburg.

⁹⁹ Der Vorschlag folgt dem Konzept des DGB Niedersachsen (2019).

III.5. Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Baden-Württemberg ist ein finanzstarkes Land. Die kommunale Finanzlage ist im bundesdeutschen Vergleich gut. Gleichwohl bestehen Defizite insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge. Die Sachinvestitionen/Kopf steigen in den Kommunen seit 2012 (Ende des kommunalen Gesamtdefizits). In Zeitverlauf und Niveau ist die Entwicklung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich (Abb. 15). Bei steigenden Aufgabenzuweisungen ist der Kommunalanteil an den öffentlichen Investitionen aber seit 1991 von gut 50% auf 32% (2017) gefallen. Bei den dominanten kommunalen Bauinvestitionen sank der Anteil sogar von 70% auf gut 50% (2017). Diese fallende Tendenz erfolgt zudem in einem Umfeld einer insgesamt sinkenden, bzw. stagnierenden Investitionsquote des Staates. 2018 und 2019 steigt der Anteil wieder (Abb. 14), nicht zuletzt auch durch Bundesmittel (7 Mrd EUR seit 2015 aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds).

Abb. 14 Anteile kommunaler Investitionen an den Investitionen der Gebietskörperschaft in Deutschland (in %, Quelle: StatBA)

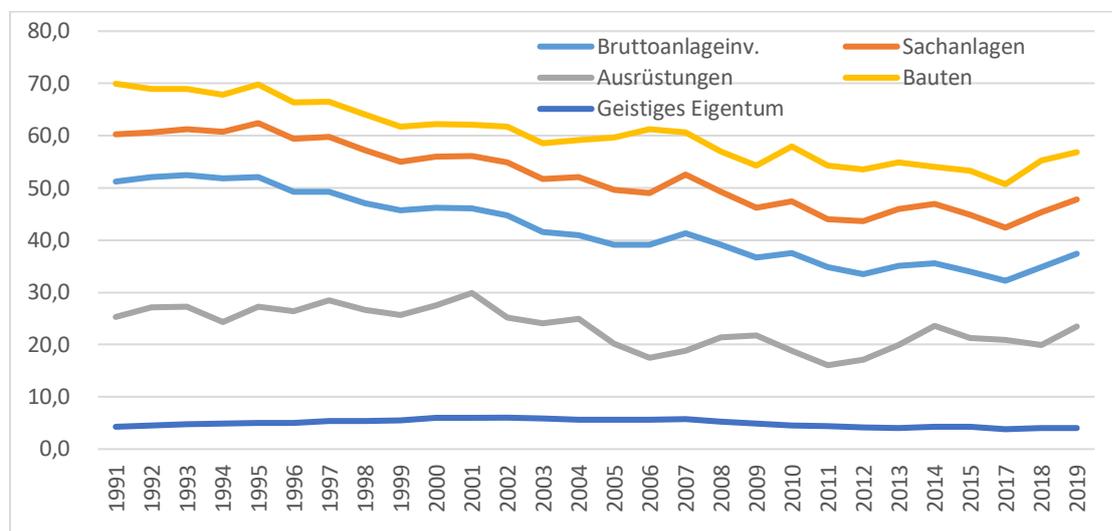


Abb. 15 Kommunale Sachinvestitionen/Einwohner (in EUR, Quelle: BMF, Eckdaten Kommunalfinanzien, S. 24)

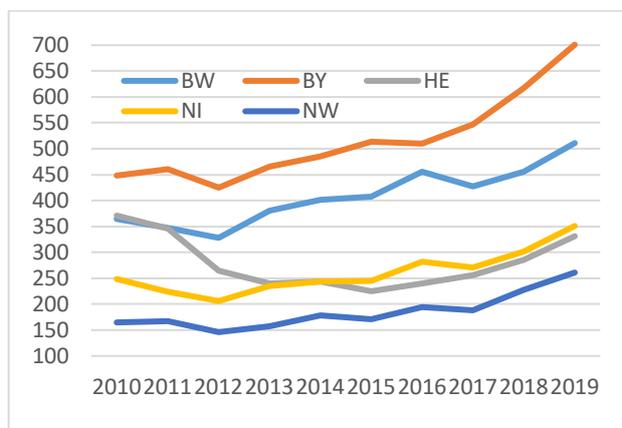
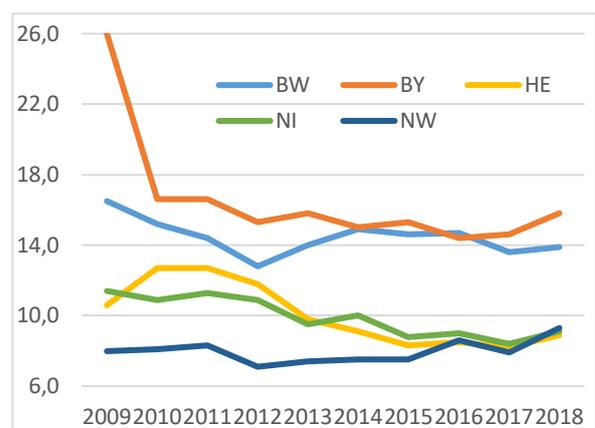


Abb. 16 Investitionsquote (Länder Investitionsausgaben in % der Gesamtausgaben, inkl. Kommunen, Quelle: BMF, S. 29)



Die Corona-bedingten Kosten und Steuerausfälle in den kommunalen Haushalten schätzten die Kommunalverbände in Baden-Württemberg Mitte 2020 auf ca. 4,6 Mrd EUR:¹⁰⁰ Deren Erstattung wurde

¹⁰⁰ Städtetag Baden-Württemberg (2020a)

im Juli 2020 durch den „kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt“ zwischen Land und Kommunalverbänden (mit Bundeshilfe) zugesagt (4,27 Mrd EUR¹⁰¹).

Gleichwohl bleiben strukturelle Probleme bestehen, die auch schon vor der Corona-Krise bestanden.¹⁰² Dies gilt für Investitionen in

- Schulen/Kitas
- die energetische Sanierung kommunaler Gebäude
- soziale Infrastrukturen wie Freizeit- und Kultureinrichtungen
- Verkehrswege und ÖPNV
- ggf. Breitbandausbau
- Wirtschaftsförderung (z.B. Gewerbeflächenausweis und -erschließung)
- Sozialer Wohnungsbau.

Die Investitionstätigkeiten der Kommunen müssen stabilisiert werden, um ihre Rolle in der Daseinsvorsorge wieder angemessen wahrnehmen zu können. Corona hat den Blick auf wichtige öffentliche Infrastrukturen geschärft. Heute steht das Privatisierungsleitbild in Bereichen der Daseinsvorsorge infrage. Bereiche der Daseinsvorsorge müssen unter der Prämisse einer Verfügbarkeit auch und gerade in Krisenzeiten geplant und allen zur Verfügung stehen. Die Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände sowie Ver- und Entsorgungsaufgaben wird damit kritisch hinterfragt. Die staatliche Handlungsfähigkeit muss in diesen Bereichen Vorrang vor privatwirtschaftlichen Kalkülen haben.

Zur Wiederherstellung staatlicher Handlungsfähigkeit gehört auch die Verfügbarkeit von entsprechenden Planungs- und Umsetzungskapazitäten bis hin zu rechtlichen Handlungspflichten oder -ermächtigungen (z.B. Bausatzungen, Sanierungssatzungen). Die Auflage eines landeseigenen Bodenfonds geht in diese Richtung.¹⁰³

III.5.1. Kommunen allgemein

Die Landesregierung sieht auch für die Haushaltsjahre 2021-2023 noch erhebliche Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Finanzen. Das Land muss daher den „Kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt“ auch für 2021 gewähren.

Auch das Thema digitale Verwaltung muss auf Kommunalebene fortgesetzt werden. Hierzu gehört auch eine Verstetigung der Digitalisierung der Schulen.

Maßnahmen

- Fortschreibung des „Kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt“ in 2021
- „Digitales Rathaus“ erweiterte Bezuschussung kommunaler Digitalisierungsprojekte (2021-2022)¹⁰⁴

¹⁰¹ Staatsministerium Baden-Württemberg (2020), Städtetag Baden-Württemberg (2020b)

¹⁰² Die Kommunalverbände fordern konkret für den Haushalt 2020/2021: 50/100 Mio EUR für BTHG-Kostenerstattung, 100/100 Mio EUR Landeseigenmittel für Schulbausanierungen, 40/40 Mio EUR für Digitalisierung Krankenhäuser und Erstattungen für Aufwendungen nach AsylbLG. Vgl. Städtetag Baden-Württemberg (2019)

¹⁰³ Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (26.05.2020), auch: Deutscher Städtetag (2020)

¹⁰⁴ Städtetag Baden-Württemberg (2019) fordert 40 Mio EUR jeweils für 2020 und 2021.

III.5.2. Initiative Städtebau „Innenstadt vitalisierung für kleine und mittlere Orte“

Durch Corona wurde auch der Strukturwandel zugunsten des online-Handels beschleunigt. Dieser wirft damit Fragen der regionalen Versorgung und der Zukunft von Innenstadtlagen auf. Eine Lokalversorgung gerade in kleineren Städten und Ortschaften wird kritischer (nicht erst seit Corona). Die Bundesstiftung Baukultur und andere fordern in diesem Zusammenhang:

- Städtebauförderung zur Innenstadtabstabilisierung (Bundessonderprogramm, 2,5 Mrd EUR)
- „Innenstadtinnovationsprogramm“ des Bundes
- Ein breit angelegter Kulturfonds
- Verbesserungen des planungsrechtlichen Instrumentariums.¹⁰⁵

Das Land kann durch gezielte städtebauliche Initiativen die Kommunen in die Lage versetzen, neue Konzepte für attraktive Stadtkerne zu erarbeiten und umzusetzen.¹⁰⁶ Ein Beispiel in Baden-Württemberg ist das Projekt „Neue Mitte“ in Graben-Neudorf. Inspiriert von Ideen aus den Niederlanden und Skandinavien wird in zentraler Lage ein sozial gemischtes Quartier klimagerecht errichtet. Ein Bibliotheksneubau wird als zentrale Begegnungsstätte konzipiert.¹⁰⁷

Maßnahmen

- Förderung von Pilotkonzepten zur Belebung von Innenstädten (Gutachten und deren Umsetzung, Aufbau örtlicher Planungskapazitäten, Förderung von städtebaulichen Investitionen, Bibliotheksanierungs- und Belebungsprogramm)

III.5.3. Landesgesellschaft für Rekommunalisierung

Eine verbesserte Handlungsfähigkeit für Kommunen kann eine Rekommunalisierung zweckmäßig machen (Ver-/Entsorgung¹⁰⁸, ÖPNV¹⁰⁹, Wohnen, Bildungsinfrastruktur, Freizeitheime, ...).

Ähnlich wie der neu gegründete Grundstücksfonds des Landes in Vorleistung für eine Kommune treten kann, um eine wichtige Immobilie zu erwerben¹¹⁰, kann ein Rekommunalisierungsfonds zum Erwerb von Rechten, Infrastrukturen, Ausrüstungen oder Betrieben genutzt werden, um die Kommune in die Lage zu versetzen, in ihrer Entwicklung nicht beeinträchtigt zu werden. Dies gilt umso mehr für den Erwerb von Einrichtungen, die durch die Corona-Krise in Schieflage geraten sind und wesentlich

¹⁰⁵ Bundesstiftung Baukultur (2020)

¹⁰⁶ Vgl. auch das neu gegründete Best-Practice-Netzwerk www.die-stadtretter.de

¹⁰⁷ <https://www.graben-neudorf.de/index.php?id=318>

¹⁰⁸ Z.B. kommunale Beteiligungsinitiative der EnBW für Stromnetze (Pressemitteilung vom 09.07.2020, (<https://www.enbw.com/unternehmen/presse/enbw-modell-fuer-die-beteiligung-von-kommunen-am-strom-netz.html>), oder hierzu Die Welt vom 09.07.2020, <https://www.welt.de/regionales/baden-wuerttemberg/article211305599/116-Kommunen-beteiligen-sich-an-Strom-und-Gasnetzen.html>) oder VKU-Studie zu Strom- und Gasnetzen in Baden-Württemberg (Okt. 2017, [https://www.vku.de/verband/struktur/vku-in-den-laendern/baden-wuerttemberg/pressemitteilungen/neue-studie-zu-strom-und-gasnetzen-in-baden-wuerttemberg/?sword_list\[\]=rekommunalisierung&no_cache=1](https://www.vku.de/verband/struktur/vku-in-den-laendern/baden-wuerttemberg/pressemitteilungen/neue-studie-zu-strom-und-gasnetzen-in-baden-wuerttemberg/?sword_list[]=rekommunalisierung&no_cache=1))

¹⁰⁹ Z.B. Rekommunalisierung des ÖPNV in Esslingen (vgl. Pressemitteilung Stadt Esslingen vom 27.07.2020 (https://www.esslingen.de/start/es_services/pressemitteilung+27_7_2020.html)) und Konstanz (vgl. Pressemitteilung verdi vom 31.01.2020 (<https://bawue.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++55a55ae2-4410-11ea-b3f1-001a4a160100>))

¹¹⁰ Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (26.05.2020)

für die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben sind. Der Erwerb durch das Land ist temporär und verbunden mit einem Finanzierungsplan zur Überführung der Einrichtung in das Eigentum der Kommune.

Maßnahme

- Auflage eines Rekommunalisierungsfonds (Ausstattung: 100 Mio EUR)
- Kompetenzzentrum „Rekommunalisierung“ (vom Land einzurichten, um die Kommunen rechtlich und fachlich zu beraten (analog Grundstücksfonds))

III.5.4. Verkehr – ÖPNV

Da insbesondere der Verkehrssektor weit hinter den CO₂-Senkungszielen liegt¹¹¹, sind auch verkehrplanerische Maßnahmen angezeigt. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden durch Bauinvestitionen und Entwicklung des ÖPNV zukünftig ambitioniertere Treibhausgasminderungen des Verkehrs zu ermöglichen ohne die Mobilität zu beschränken. Insbesondere der Ausbau des ÖPNV-Angebots war bislang unzureichend und muss insbesondere mit Bundes- und Landesmitteln entwickelt werden (s. auch „Mobilität“).¹¹²

Maßnahmen:

- Unterstützung für kommunale Entwicklungsmaßnahmen im Stadtverkehr

III.6. Finanzierung

Ein gut strukturiertes Konjunktur- und Transformationsprogramm muss die Einnahmeausfälle und zusätzlichen Staatsausgaben durch eine Nettokreditaufnahme im öffentlichen Haushalt finanzieren, um die volle Wirkung zu entfalten. Eine Finanzierung der Konjunkturmaßnahmen durch Steuererhöhungen oder Kürzungen an andere Stelle wäre kontraproduktiv und würde die positiven Konjunkturimpulse abschwächen oder sogar negieren. Zudem spricht in der aktuellen Lage das günstige Zinsumfeld und die hohen Investitionsrenditen für die Kreditfinanzierung von Zukunftsinvestitionen. Dies zeigt, dass die Politik der schwäbischen Hausfrau in Rezessionen und bei Investitionen an ihre Grenzen stößt, und durch eine Politik des schwäbischen Unternehmers ersetzt werden sollte.¹¹³

Öffentliche Staatsausgaben haben einen schwächeren Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität, wenn durch einen Zinsanstieg private Investitionen verdrängt werden. Dieser sogenannte crowding-out-Effekt von defizit-finanzierten Staatsausgaben ist relativ groß in neu-keynesianischen Modellen, wenn die Zentralbank nicht entsprechend reagiert. Das niedrige Zinsumfeld in Kombination mit der expansiven Geldpolitik der EZB legen nahe, dass in der aktuellen Situation dieser crowding-out-Effekt klein sein sollte. Anders gesagt: Der positive Erwartungseffekt öffentlicher Investitionsausgaben dominiert den aktuell kleinen negativen Zinseffekt, und öffentliche Investitionen steigern daher private Investitionen in der kurzen Frist. Diese These wird von der empirischen Evidenz gestützt. In der langen Frist führen dauerhafte Steigerungen der öffentlichen Investitionsausgaben zu einem erheblichen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion, weil der öffentliche Kapitalstock steigt und öffentliche und private Investitionen komplementäre Produktionsfaktoren sind.

¹¹¹ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (2020)

¹¹² Landkreistag Baden-Württemberg (2020)

¹¹³ Krebs (2019)

Die Kreditfinanzierung eines Konjunkturprogramms widerspricht nicht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit, wenn das Maßnahmenpaket krisenbedingten Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft abwendet. Zudem kann ein kreditfinanziertes Konjunktur- und Transformationspaket die zukünftige Schulendquote sogar drücken, wenn entweder der kurzfristige Wachstumsimpuls des Pakets sehr ausgeprägt ist oder die langfristigen Wachstumseffekte der im Paket enthaltenen Investitionsmaßnahmen stark sind.¹¹⁴ Die Krise ist also eine Situation, in der eine Neuverschuldung den Wohlstand und die fiskalischen Spielräume zukünftiger Generationen verbessern kann.

Die vorliegende Studie ist eine konzeptionelle Arbeit, die nicht das Finanzvolumen der einzelnen Maßnahmen abschätzt und somit auch nicht das Gesamtvolumen eines Konjunktur- und Transformationsprogramms für Baden-Württemberg schätzen kann. Sicherlich ist es unstrittig, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen ein erhebliches Finanzvolumen aufweisen sollten, um den bestehenden Bedarf zu decken und einen entsprechenden Transformationsschub zu geben. Die folgenden Überlegungen zeigen, was möglich wäre, wenn Baden-Württemberg ähnlich ambitioniert wie der Bund mit einer expansiven Fiskalpolitik auf die Krise reagieren würde.

Der Bund hat seine Investitionsausgaben nach haushaltsrechtlicher Abgrenzung von einem Ist-Wert von 38,1 Mrd. Euro in 2019 auf einen Soll-Wert von 71,3 Mrd. Euro in 2020 und 55,2 Mrd. Euro in 2021 gesteigert¹¹⁵ – ein Zuwachs um 86% in 2020 im Vergleich zu 2019 und 44% in 2021 im Vergleich zu 2019. Wenn Baden-Württemberg eine ähnlich expansive Investitionspolitik verfolgen wollte wie der Bund, dann müssten die Investitionsausgaben von 4,6 Mrd. Euro in 2019 auf 8,6 Mrd. Euro in 2020 und 6,6 Mrd. Euro in 2021 steigen – zusätzliche Investitionsausgaben von insgesamt 6 Mrd. Euro in 2020 und 2021 relativ zu 2019.¹¹⁶

Der Bund hat für das Haushaltsjahr 2020 eine Nettokreditaufnahme von 217,8 Mrd. Euro und für das Haushaltsjahr von 96,2 Mrd. Euro geplant¹¹⁷ – also für das Jahr 2020 ein geplantes Defizit von 63% der Staatsausgaben in 2019 und für das Jahr 2021 ein Defizit von 30% der Staatsausgaben in 2019. Wenn Baden-Württemberg eine ähnlich expansive Fiskalpolitik verfolgen wollte wie der Bund, dann müsste sich die Nettokreditaufnahme in 2020 auf 32 Mrd. Euro belaufen und in 2021 auf 15 Mrd. Euro – insgesamt eine Nettokreditaufnahme von 47 Mrd. Euro.

¹¹⁴ Ebd.

¹¹⁵ Vgl. Pressemitteilung des BMF vom 23.09.2020 zum Haushaltsentwurf 2021: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2020/09/2020-09-23-PM-Bundeshaushalt-2021-Finanzplan-bis-2024-beschlossen.html>.

¹¹⁶ Die Gesamtausgaben des Bundes sind von 343 Mrd. Euro in 2019 (Ist-Wert) auf 508 Mrd. Euro in 2020 (Soll-Wert) gestiegen. Für die Ausgaben des Landes Baden-Württemberg würde dies einem Anstieg von 51 Mrd. Euro auf 76 Mrd. Euro entsprechen.

¹¹⁷ Ebd.

Quellen

- Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“, Positionspapier zur Wohnungsbaupolitik nach der Corona-Krise, 28.05.2020 (https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/user_upload/Positionspapier_Aktion_Impulse_WOB-Politik_nach_Corona_Mai_2020.pdf)
- Aktionsgemeinschaft Impulse für den Wohnungsbau Baden-Württemberg (2018), Positionspapier für den Wohnungsbau in Baden Württemberg, 2018 (https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Laenderinitiativen/bw/20150325/Positionspapier_2018.pdf)
- Baek, C., McCrory, P., Messer, T. und M. Preston (2020) “Unemployment effects of stay-at-home orders: Evidence from high-frequency claims data,” VoxEU Column
- Ball, M. (2014) „Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries,” NBER Working Paper 20185.
- Baqae, D, and E Farhi (2020), “Supply and Demand in Disaggregated Keynesian Economies with an Application to the Covid-19 Crisis”, Working Paper.
- Bardt, H., Dullien, S., Hüther, M., und K. Rietzler (2019) „Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen“ IMK Report Nr. 152 / IW-Policy Paper Nr. 10, 18. Nov. 2019.
- Barišić, Manuela; Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2018); Eine Investitionsagenda für Deutschland, Wirtschaftsdienst 3/2018, S. 179-185
- Bayer, C., Born, B., Luetticke, R. und G. Müller (2020) „The Coronavirus Stimulus Package: How large is the transfer multiplier?“ Working Paper.
- Beckmann (2015), Michael; Cornelissen, Thomas; Kräkel, Matthias; Self-managed working time and employee effort: Theory and evidence. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research Nr. 768-2015
- Blanchard, O., und L. Summers (1986) “Hysteresis and the European Unemployment Problem,” NBER Macroeconomic Annuals.
- BMVI (2020a), Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bericht zum Breitbandatlas, Teil 1: Ergebnisse (Stand Ende 2019), veröffentlicht 04.08.2020
- BMVI (2020b), Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Breitbandatlas (online), <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>
- Bünning, Mareike; Hipp, Lena; Munnes, Stefan (2020) : Erwerbsarbeit in Zeiten von Corona, WZB Ergebnisbericht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin
- Bundesstiftung Baukultur (2020), Deutschem Verband für Wohnungs-wesen, Städtebau und Raumordnung, Handelsverband Deutschland und urbanicom, Handlungsbedarfe der Innenstädte nach Corona, Gemeinsames Statement, 08.09.2020 (https://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Veranstaltungen/Handelsdialog_Baukultur_2020/200909_StatementInnenstadt_BSBK_DV_HDE.pdf)
- Cerra, V., und S. Saxena (2008) “Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery,” American Economic Review
- Clemens, M., Goerge, M., and Claus Michelsen (2019) “Public investment a key prerequisite for private sector activity” DIW Weekly Report 31.
- Dauth, W., Findeisen, S., Südekum, J. und N. Wössner (2019) „The adjustment of labor markets to robots,”

Davis, S., und Wachter, T. (2011) "Recessions and the Costs of Job Loss" Brookings Papers on Economic Activity.

Der Spiegel (25.06.2019), Scheuer will zehn Millionen Elektroautos - bis 2030, 25.06.2019 (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/verkehrsministerium-will-zehn-millionen-e-autos-bis-2030-a-1274272.html>)

Der Spiegel (31.07.2020), So stellen sich die Dax-Konzerne das "New Normal" vor, 31.07.2020 (<https://www.spiegel.de/karriere/homeoffice-so-stellen-sich-die-dax-konzerne-das-neue-new-normal-vor-a-afa46b7e-ee4-4d63-96cc-1908122cf08c>)

Der Spiegel (06.08.2020), Corona-Krise verhilft Homeoffice zum Durchbruch, 06.08.2020 (<https://www.spiegel.de/karriere/arbeitswelt-Corona-Krise-verhilft-homeoffice-zum-durchbruch-a-ddf807d1-6733-4878-aa40-9c20e60cc889>)

Der Spiegel (24.08.2020), Homeoffice könnte Wohnungsmärkte entlasten, 24.08.2020 (<https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/immobilien-homeoffice-koennte-wohnungsmaerkte-entlasten-a-c4a23ab5-c439-45f0-b40d-c73cd3fb7283>)

Deutscher Bundestag (2020), Bericht der Bundesregierung über die Verwendung der Kompensationsmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung 2019, Ds 19/19960, 05.06.2020

Deutscher Mieterbund Baden-Württemberg (2020a), Land muss mit eigener Wohnbaugesellschaft zum Neubau bezahlbarer Wohnungen beitragen, Pressemitteilung vom 26.05.2020

Deutscher Mieterbund Baden-Württemberg (2020b), Hamburg baut zehnmal so viele Sozialwohnungen wie Baden-Württemberg, Pressemitteilung 03.09.2020

Deutscher Städtetag (2020), Innenstadt-Entwicklung: Städte für Erwerb von Schlüsselimmobilien stärken, Pressemitteilung vom 30.08.2020 (<http://www.staedtetag.de/presse/state-ments/093480/index.html>)

DGB Baden-Württemberg (2020a), Weiterbildung / Qualifizierung in der Transformation, Managementpaper, 2020

DGB Baden-Württemberg (2020b), Gewerkschaftliche Eckpunkte für die Pflege in einem Konjunkturprogramm des Landes Baden-Württemberg, 23. Juli 2020

DGB Niedersachsen (2019), Bezahlbarer Wohnraum für alle, Schritte aus der Wohnungskrise in Niedersachsen, Januar 2019 (<https://niedersachsen.dgb.de/presse/++co++0a7e00ae-22d4-11e9-aa86-52540088cada>)

DGB Niedersachsen (2020a), Mobilitätswende, Vorschläge des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften für eine Konjunktur und Investitionsoffensive in Niedersachsen, Mai 2020

DGB Niedersachsen (2020b), Niedersachsen für alle! Drei-Säulen-Konzept des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften für eine Konjunktur- und Investitionsoffensive in Niedersachsen, Juni 2020

DKI (2019a), Deutsches Krankenhaus Institut, Situation und Entwicklung der Pflege bis 2030, Oktober 2019 (https://www.dki.de/sites/default/files/2019-10/DKI%202019%20-%20Pflege%202030%20-%20Bericht_final.pdf)

DKI (2019b), Deutsches Krankenhaus Institut, BDO, Das digitale Krankenhaus, November 2019 (https://www.dki.de/sites/default/files/2019-11/2019-09%20Stu-die%20BDO%20und%20DKI_Das%20Digitale%20Krankenhaus_final_0.pdf)

DKI (2020), Deutsches Krankenhaus Institut, Investitionsstau und Digitalisierungsprobleme in deutschen Krankenhäusern Pressemitteilung vom 02.06.2020, (<https://www.dki.de/pressemitteilung/pressemitteilung-investitionsstau-und-digitalisierungsprobleme-in-deutschen-krankenhaeusern>)

Dullien, S., und S. Gechert (2020) „Stellungnahme für die Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 22.06.2020“.

Dullien, S., Hüther, M., Krebs, T. Praetorius, B. und K. Spieß (2020) „Weiter Denken: Ein Nachhaltiges Investitionsprogramm als tragende Säule einer gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik“ IMK Policy Report.

e-mobil BW (2020), Datenmonitor e-mobil BW, Mai/Juni 2020, 30.06.2020

Eichenbaum, M., Rebelo, S. und M. Trabandt (2020) „Epidemics in the Neoclassical and the New Keynesian Model“ Working Paper.

Feld, L., Grimm, V., Schnitzer, M., Truger, A. und V. Wieland (2020) „So kann sich die Wirtschaft erholen,“ Süddeutsche Zeitung vom 22.5.2020.

Fatas, A, und L. Summers (2018) “The permanent effects of fiscal consolidations,” Journal of International Economics, Vol. 112: 238-250.

Gerchert, S., G. Horn und C. Paetz (2019) „Long-Term Effects of Fiscal Stimulus and Austerity in Europe,“ Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 81: 647-666.

Guerrieri, V., Lorenzoni, G., Straub, L. und I. Werning (2020) “Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?” NBER Working Paper.

Hacker (2020), Jan; Schmid, Andreas; Nagler, Claudius; Neue Versorgungsformen im ländlichen Raum, Situation der Krankenhauslandschaft vor und nach der COVID-19-Pandemie, Landkreis Nachrichten Baden-Württemberg, 17.07.2020, S. 9-12

Hsieh, C., Hurst, E., Jones, C. und P Klenow (2019) “The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth” Econometrica.

IAB (07.02.2020), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Schwierige Jobsuche: Warum die Arbeitslosigkeit in den Städten höher ist als auf dem Land, Interview mit Dr. Peter Haller und Daniel F. Heuermann, iab-Forum (<https://www.iab-forum.de/schwierige-jobsuche-warum-die-arbeitslosigkeit-in-den-staedten-hoeher-ist-als-auf-dem-land/?pdf=14613>)

IG Metall Baden-Württemberg (2020), Stimmungsbarometer – Wirtschaft und Beschäftigung, Juli 2020

KfW (2020b), KfW-Energiewendebarmeter 2020, 02.09.2020

KfW (2020c), Anteil der Digitalisierungsplaner stagniert auf hohem Niveau, Unternehmensbefragung 2020, 15.09.2020

Klemm, Klaus; Lehrkräftebedarf an weiter-führenden Schulen bis 2035, GEW-Info, 06.02.2019

Kohlrausch, B., und A. Zucco (2020): Die Corona-Krise trifft Frauen doppelt. Weniger Erwerbseinkommen und mehr Sorgearbeit. Policy Brief WSI 05/2020.

Krebs, T. (2007) „Job Displacement Risk and the Cost of Business Cycles,“ American Economic Review.

Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2016); Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), 22. September 2016

Krebs, T., und M. Scheffel (2017) „Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland“ Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Krebs, T. (2019) „Wie kann man aus der schwäbischen Hausfrau eine Unternehmerin machen?“ Makro- nom.

Krebs, T. (2020a) „Wir brauchen ein Konjunktur- und Transformationspaket“ im Tagesspiegel vom 22.03.2020.

Krebs, T. (2020b) „Eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur ist das Fundament einer gerechten Gesellschaft,“ Makronom.

Krebs, T. (2020c) „Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen DIE LINKE, FDP und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zum Thema Schuldenbremse und Investitionen“

Krebs, T. (2020d) „Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtragshaushalts für das Haushaltsjahr 2020 und zum Entwurf eines Gesetzes über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets“.

Landesrechnungshof Baden-Württemberg (2020), Denkschrift 2020, Beitrag Nr. Förderung des Breitbandausbaus, 20.07.2020 (<https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/322079/322129.html>)

Landkreistag Baden-Württemberg (2020), Unhaltbare Zustände im Schienennahverkehr erfordern Machtwort!, Pressemitteilung vom 06.02.2020 (http://www.landkreistag-bw.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Aktuell/Pressemitteilungen/PM_06-02-2020.PDF)

LBBW (20.11.2019), Konjunkturmonitor Baden-Württemberg, Baden-Württemberg vor einer digitalen Stagnation?

LBBW (04.03.2020), Konjunkturmonitor Baden-Württemberg, Baden-Württemberg vor einer scharfen Rezession

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (2020), Monitoring-Kurzbericht 2019, Klimaschutzgesetz, Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg, Juni 2020

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (26.05.2020), Bundesweit einmaliger Grundstücksfonds startet, weitere Bausteine der Wohnraumoffensive folgen zeitnah, Pressemitteilung 26.05.2020 (<https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/bundesweit-einmaliger-grundstuecksfonds-startet-weitere-bausteine-der-wohnraumoffensive-folgen-zeitn/>)

n-tv (2020), Kretschmann will nicht an Schuldenbremse rütteln, 03.03.2020 (<https://www.n-tv.de/regionales/baden-wuerttemberg/Kretschmann-will-nicht-an-Schuldenbremse-ruetteln-article21616461.html>)

Oberender Research Institute (2020), Marktstudie Bayern 2020, Ein vergleichender Überblick über die Entwicklung der Krankenhauslandschaft in Deutschland und Bayern sowie über weitere Aspekte der Gesundheitsversorgung, 2020 (<https://www.oberender.com/kompetenzen/oberender-research-institute/>)

Oreopoulos, P., von Wachter, T. und A. Heisz (2012) „Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession“ American Economic Journal: Applied Economics.

Pestel-Institut (2019), TU Darmstadt, Deutschlandstudie 2019, Deutschlandstudie 2019, Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen, 13.02.2019 (https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Studien/Umnutzung/Deutschlandstudie_2019.pdf)

Prognos AG (2017), Wohnraumbedarf in Baden-Württemberg, 04.10.2017 (https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/Prognos_Bericht_L-Bank_Wohnraumbedarf_in_Baden-W%C3%BCrttemberg_Management-Summary_04.10.2017.pdf)

Puls (2020), Thomas, Jenseits des Geldes, Was behindert den Infrastrukturausbau in Deutschland, IW-Report 37/2020, 20.07.2020

Puls, Thomas; Fritsch, Manuel (2020); Eine Branche unter Druck, Die Bedeutung der Autoindustrie für Deutschland, iw-Report 43/2020, 07.09.2020

Randstad (2020), Randstad-ifo-Personalleiterbefragung, Ergebnisse: 2. Quartal 2020, 03.08.2020 (https://www.randstad.de/s3fs-media/de/public/2020-08/randstad-ifo-personalleiterbefragung_q2_2020.pdf)

Roland Berger (2020), Potenziale der Wasserstoff- und Brennstoffzellen-Industrie in Baden-Württemberg, Studie beauftragt durch Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg, finanziert durch Strategiedialogs Automobilwirtschaft Baden-Württemberg, Februar 2020

Rupietta (2016), Kira; Beckmann, Michael; Arbeit im Homeoffice: Förderung der Arbeitsbereitschaft oder Einladung zum Faulenzen?, PERSONALquarterly 03/2016, S. 16-21

Spieß (2020), Katharina; Zu wenig Bildungs- und Betreuungsinvestitionen im Konjunkturpaket, DIW Wochenbericht 25/2020, Juni b2020, S. 464

Staatsministerium Baden-Württemberg (2020), Kommunalen Stabilitäts- und Zukunfts-pakt steht, Gemeinsame Finanzkommission verständigt sich auf Finanzhilfen für die Kommunen in Baden-Württemberg in Höhe von insgesamt rund 4,27 Milliarden Euro, Pressemitteilung vom 21.07.2020

Städtetag Baden Württemberg (2019), Staatshaushaltsplan 2020/2021, Brief der Kommunalverbände BaWü an die LT-Abgeordneten, 08.10.2019 mit Schreiben an Finanzministerium vom 06.05.2019 im Anhang (https://www.staedtetag-bw.de/PDF/Staatshaushaltsplan_20_21_Gemeinsamer_Brief_an_Abgeordnete.PDF?ObjSvrID=2295&ObjID=93648&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&ts=1571145007)

Städtetag Baden-Württemberg (2020a), In den Kassen der Kommunen klaffen große Löcher, Gemeinsame Pressemitteilung des Gemeindetags Baden-Württemberg, des Städtetags Baden-Württemberg und des Landkreistags Baden-Württemberg, 15.06.2020

Städtetag Baden-Württemberg (2020b), Städtetag erfreut über drei erledigte Themen vor der Sommerpause Städtetag erfreut über drei erledigte Themen vor der Sommerpause, Pressemitteilung 31.07.2020

StatistikBW (2020), Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Umsatz und Beschäftigung im Einzelhandel Baden-Württembergs im Juni 2020, Statistische Berichte, 14.08.2020

Vesper, Dieter (2007), Staatsverschuldung und öffentliche Investitionen, IMK Policy Brief, November 2007

Werning, I. (2015) „Incomplete Markets and Aggregate Demand,“ Working Paper

Zika, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Weber, Enzo; Wolter, Marc I. (2018); Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035, Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle, iab-Kurzbericht 9/2018 (<http://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0918.pdf>)

Anhänge

Inhalt

Anhang 1. Wirtschaftsstruktur Baden-Württembergs.....	1
Anhang 2. Strukturelle Herausforderungen	4
Anhang 3. Gesundheitswesen in Deutschland und Baden-Württemberg	10
Quellen.....	14

Anhang 1. Wirtschaftsstruktur Baden-Württembergs

Die Wirtschaft in Baden-Württemberg ist geprägt von einem sehr hohen Industrieanteil (Tab. A1-1) mit hohen Exportquoten (Tab. A1-2). Die baden-württembergische Industrie ist technologie- und kapitalintensiv und hat mit qualifizierten Beschäftigten eine hohe Wertschöpfung bei hohem Lohnniveau. Die Südwest-Unternehmen sind sektoral und regional gut diversifiziert und spezialisiert. Ihre Produktpalette ist relativ robust gegen Wechselkursänderungen und Krisen.

Tabelle A1-1 Wirtschaftsstruktur Baden-Württembergs und Deutschland (o. BW) (2019, sektorale Anteile in %, Quelle: VGR der Länder, eigene Berechnungen)

	Bruttowertschöpfung			Erwerbstätige		
	BW	DE	Diff.	BW	DE	Diff.
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,6	0,9	-0,3	1,1	1,4	-0,2
Produzierendes Gewerbe	39,1	28,1	11,0	31,2	23,0	8,2
Produzierendes Gewerbe ohne Baugewerbe	33,7	22,5	11,2	25,8	17,3	8,5
Verarbeitendes Gewerbe	31,8	19,7	12,1	24,7	15,9	8,8
Baugewerbe	5,3	5,6	-0,2	5,4	5,7	-0,3
Dienstleistungsbereiche	60,3	71,0	-10,6	67,7	75,7	-8,0
Handel, Verkehr, Lagerei, Gastgewerbe, Inf. u. Kom.	18,6	21,3	-2,7	24,3	25,9	-1,6
Finanz-,Vers.-,UnternehmensDL,Grundst.-,Wohnungsw.	23,7	26,3	-2,6	15,5	17,5	-2,0
Öff.u.s.Dienstleister,Erziehung,Gesundheit,Priv.HH	18,1	23,4	-5,3	27,9	32,3	-4,4
Insgesamt	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0

Die Industrie konzentriert sich in Baden-Württemberg auf die Automobilindustrie und den Maschinenbau, auf die über 50% der Industrieumsätze und 43% der Industriebeschäftigten entfallen (Tab. A1-2). In anderen Industriesektoren sind zudem zahlreiche Zulieferer dieser beiden führenden Branchen angesiedelt.

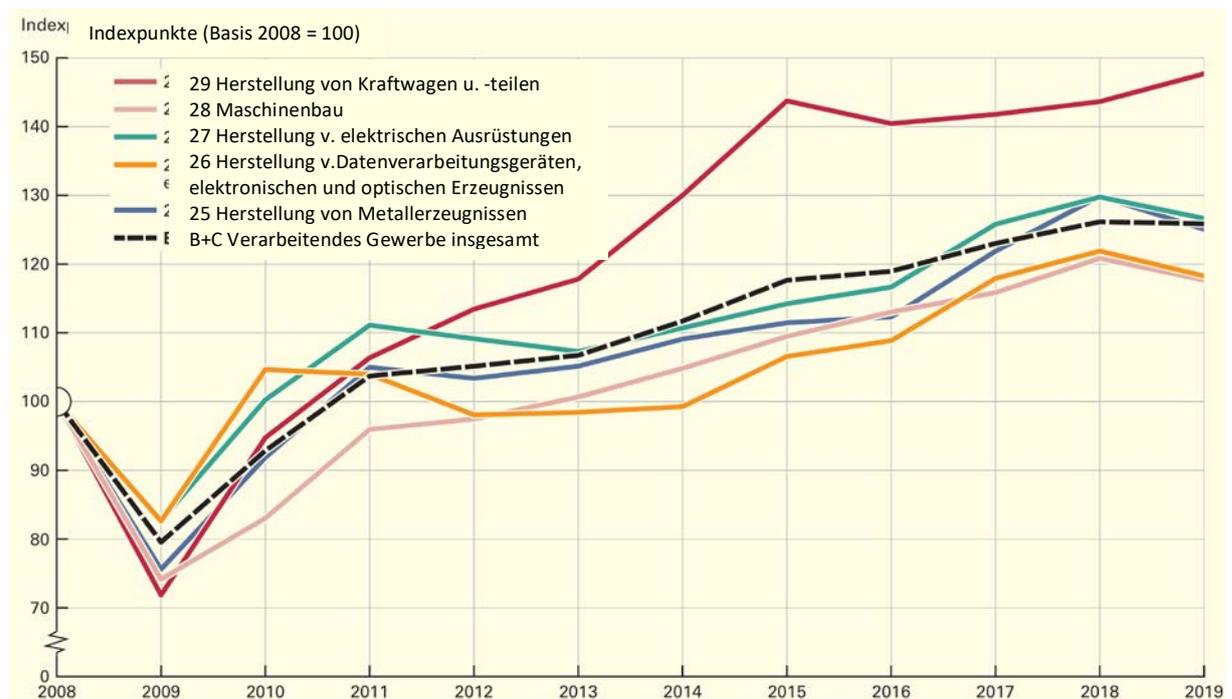
Tabelle A1-2 Verarbeitendes Gewerbe in Baden-Württemberg 2019 (nach Umsatz, Quelle: StatBW)

	durchschn. Betriebsgröße	Beschäftigte (Personen)	Anteil (in %)	Umsatz (Mio EUR)	Anteil (in %)	Exportquote (in %)
KFZ u. -teile	826,1	235.434	17,7	110.137.220	29,9	70,6
Maschinenbau	214,9	334.856	25,2	79.421.286	21,5	63,2
Herst. v. Metallerzeugn.	96,2	162.023	12,2	27.201.037	7,4	33,5
Elektr. Ausrüstungen	195,0	106.493	8,0	25.015.542	6,8	51,7
DV, elektr./opt. Erzeugn.	159,0	68.196	5,1	16.229.991	4,4	63,5
Ernährung	83,2	69.684	5,2	15.345.917	4,2	23,5
Gummi/Kunststoff	117,5	66.063	5,0	14.325.385	3,9	39,4
Chem. Erzeugnissen	148,6	31.064	2,3	11.383.530	3,1	53,5
Pharmaz. Erzeugn.	630,7	30.906	2,3	10.644.636	2,9	68,4
Metallerz/-bearb.	176,2	22.903	1,7	9.772.538	2,6	37,4
Verarbeitendes Gewerbe	158,4	1.329.083	100,0	368.883.981	100,0	55,3

Nach der Finanzmarktkrise von 2009 wuchs die Industrie in Baden-Württemberg relativ stetig. Bereits 2011 war das Umsatzniveau von 2008 wieder überschritten. Besonders gut entwickelte sich die KFZ-

Herstellung, die aufgrund ihres hohen Gewichts auch das Wachstum in Baden-Württemberg trieb. Ab 2015 stockt hingegen diese Bewegung. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der Exportquote wider (Abb. A1-1). Länger zur Überwindung der Krise brauchte der Maschinenbau, der das Umsatzniveau von 2008 erst 2013 erreichte. Ein ähnliches Muster deutet sich aktuell wieder an. Die Erholung der Automobilindustrie ist relative robust, dagegen hängt der Maschinenbau etwas nach.

Abb. A1-1 Umsätze wichtiger Industriebranchen in Baden-Württemberg* (Quelle: Kuhn (b), S. 24)



*) Produzierende Betriebe von Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes (einschließlich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden) mit mindestens 20 tätigen Personen sowie produzierende Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes (einschließlich Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden) mit mindestens 20 tätigen Personen von Unternehmen der übrigen Wirtschaftsbereiche. Abgrenzung nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008).
 Datenquelle: „Monatsbericht für Betriebe“ mit 50 und mehr Beschäftigten und „Jahresbericht für Betriebe“ von Unternehmen mit im Allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Bergbau und der Gewinnung von Steinen und Erden. Die Ergebnisse sind aus den genannten Erhebungen zusammengefasst dargestellt.

Die Exportquote (Waren) der Industrie in Baden-Württemberg ist höher als im deutschen Durchschnitt. Dies war angesichts der deutlich höheren Industriequote zu erwarten. Seit der Globalen Finanzkrise 2009 hat sie sich aber auch dynamischer entwickelt. Allerdings stagniert sie seit 2015 und der Abstand zum Rest Deutschlands ist wieder kleiner geworden (Abb. A1-2). Dies kann mit Verlagerungen von Produktionsanteilen in kostengünstigere Standorte (Osteuropa) oder in die Hauptabsatzmärkte um local-content-Erwartungen oder -Voraussetzungen nachzukommen oder protektionistischen Tendenzen durch vor-Ort-Produktion zu entgehen. Diese Entwicklung zeigt ein Risiko des Wachstumsmodells von Baden-Württemberg auf.

Abb. A1-2 Exportquote des Verarbeitendes Gewerbe mit Bergbau, Steine, Erden (Auslandsumsatz in % des Gesamtumsatzes, Quelle: StatBA, Stat BW)



Anhang 2. Strukturelle Herausforderungen

1. Übersicht

Die wichtigsten strukturellen Herausforderungen sind mit folgenden Begriffen bezeichnet:

- Klimaschutz
- Zukunft der Globalisierung
- Digitalisierung
- Demografie.

2. Klimaschutz

Klimaschutz ist heute (Mit-) Bedingung aller Politikfelder und auch Unternehmensentscheidungen. Sie sollten mindestens auf Klimaneutralität ausgerichtet sein. Zu ernst sind die Konsequenzen für Natur, Gesellschaft, Wirtschaft und Individuen sollten die CO₂-Minderungsziele verfehlt werden und die globale Temperatur noch weiter ansteigen.¹ Auf dem Weg in die CO₂-Neutralität 2050 wurden für die Bereiche Energie (32% der Gesamtreibhausgasemissionen 2019), Industrie (23%), Gebäude (15%), Verkehr (20%), Landwirtschaft (9%) und Abfallwirtschaft (1%) Treibhausgas-Minderungsziele vereinbart. Bezogen auf die Minderung für 2030 sind 2019 72,5% der Anpassungszeit verstrichen. Energie- und Abfallwirtschaft liegen sehr gut im Zielerreichungskorridor. Die Industrie schwankt mit der Konjunktur und wird für den aktuellen Pfad des Potentialwachstums mehr tun müssen. Der Gebäudebereich hat seinen guten Verlauf seit 1990 in den letzten fünf Jahren nicht gehalten und wird wieder stärker in den Fokus kommen müssen.

Abb. A2-1 Umsetzungsstand der Minderungsziele Treibhausgase für 2030 (Deutschland 2019 ggb. 1990, vorl. Zahlen, in %, Quelle: UBA (2020b), abgefragt 02.09.2020, eig. Berechn.)

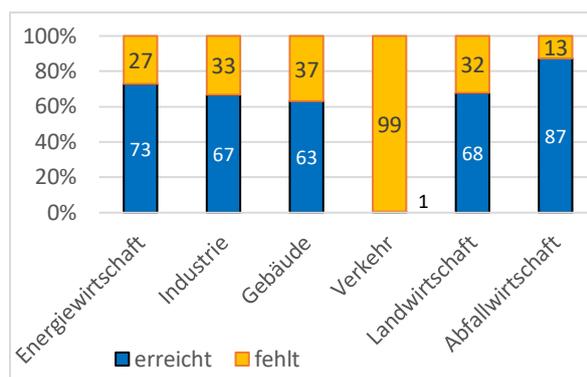
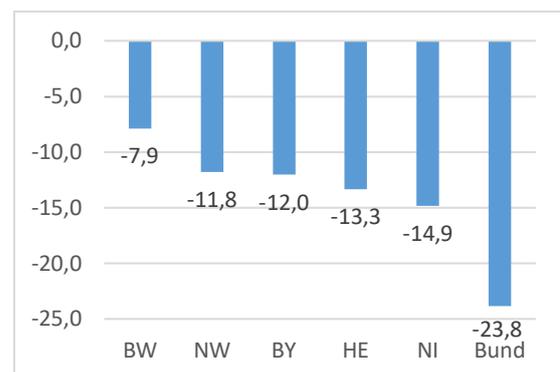


Abb. A2-2 CO₂-Abbau in großen westdeutschen Flächenländern (1990- CO₂-Äquivalenten, 2016 (in %, Quelle: UBA (2020a, S. 158-160)



Lediglich der Verkehrssektor liegt völlig außerhalb seiner Zielwerte. Seit 1990 konnte kein Fortschritt erreicht werden. Verbesserte Motortechnik wurde durch Fahrleistung, Fahrzeuganzahl und Motorleistung vollständig kompensiert. Auch die Verteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger (modal split) bietet erheblichen Spielraum zur ökologischen Verbesserung. Damit wird der Anpassungspfad

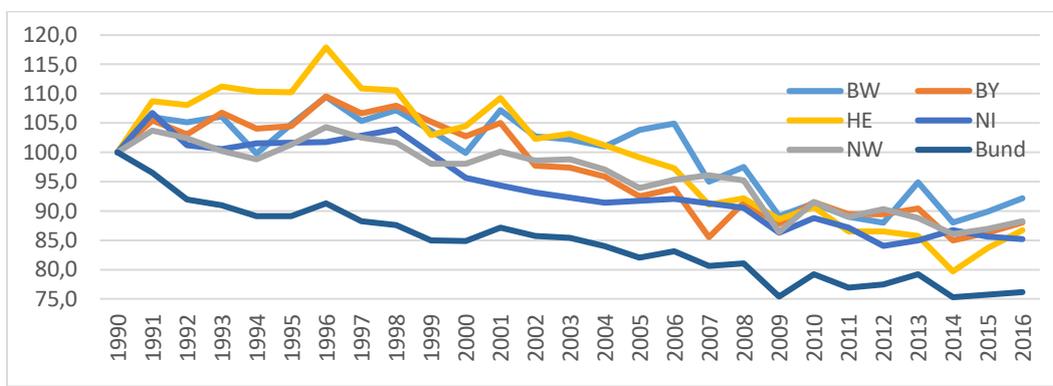
¹ Übersicht über die Folgen des Klimawandels für Baden-Württemberg: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland/regionale-klimafolgen-in-baden-wuerttemberg#wichtige-studien-und-projekte>

im Verkehrssektor aber immer steiler und die zu ergreifenden Maßnahmen müssen immer durchgreifender werden (Abb. A2-1).

Corona wird durch die shutdown-Stillstände im März und April und das nur langsame wieder Anlaufen von Transport und Reisen die Werte für 2020 deutlich reduzieren. Ein Trendbruch ist dies aber noch nicht. Zudem geht ein großer Teil des CO₂-Abbaus auf den Niedergang der ostdeutschen Industrie und Energiewirtschaft zurück.

Die im Zielerreichungskorridor liegenden Sektoren (Energie, Abfall) sind hoch reguliert. Der Sektor „Gebäude“ wurde in den letzten Jahren mit großen öffentlichen Förderprogrammen unterstützt. Es spricht viel dafür, dass die Politik auch in den anderen Bereichen regulativ nachsteuern muss. Insbesondere im Verkehrsbereich wird dies konfliktträchtig.

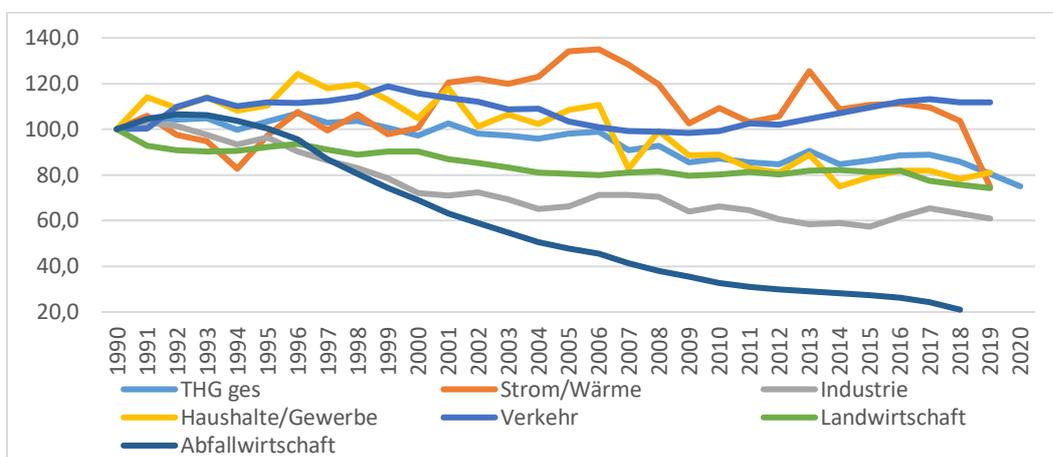
Abb. A2-3 CO₂-Abbau in großen westdeutschen Flächenländern (1990-2016 (in %, Quelle: UBA (2020a, S. 158-160)



Der CO₂-Abbau in Baden-Württemberg ist im Vergleich zu anderen westdeutschen Flächenländern am geringsten (Abb. A2-2, A2-3).

2019 konnte im Bereich Strom/Wärme durch den Ausbau der Erneuerbaren Energien und einem deutlichen Rückgang der Steinkohleverfeuerung ein Sprung nach unten erreicht werden. Hierdurch und durch die rückläufige Konjunktur 2019 sowie die Corona-Rezession 2020 werden die Minderungsziele 2020 voraussichtlich erreicht. Strukturell bleibt in allen anderen Bereichen aber noch einiges zu tun, insbesondere im Verkehr (Abb. A4-3).

Abb. A2-4 Abbau von Treibhausgasemissionen in Baden-Württemberg nach Sektoren (1990=100, 2020=Zielwert, Quelle: StatBW)



3. Zukunft der Globalisierung

Die Globalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen, hier gemeint als Export von Gütern und Dienstleistungen, Direktinvestitionen zum Aufbau ausländischer Produktionseinheiten, Arbeitsmigration und sehr zentral die Einbindung in komplexe internationale Wertschöpfungsketten sind in der Corona-Krise stark in die Kritik geraten.

Einerseits, weil die globale Verflechtung die Infektionsausbreitung begünstigt hat und andererseits, weil shutdowns in China oder Italien auch die Produktion in Deutschland noch vor der Infektion in Mitleidenschaft gezogen hat. Gerade die Lieferengpässe bei Atemschutzmasken, Medikamenten und Schutzausrüstungen wurde kritisch diskutiert und in vielen Unternehmen kurzfristig die Produktion fehlenden Materials aufgenommen.

Zur Verbesserung eines zukünftigen, pandemiefesten Gesundheitsschutzes solle eine nationale bzw. EU-Produktion gewährleistet werden.² Dem könnte entgegnet werden, dass einerseits der Abbau von Vorsorgestrukturen und Vorräten und andererseits die Kostenoptimierung von Wertschöpfungsketten mit Fokussierung auf die billigsten und möglichst wenigen, dafür großen Zuliefereinheiten die Probleme sind und weniger in internationale Arbeitsteilung. So wahr wie die Ausgangsüberlegungen dieser Diskussion sind, so sehr befördert diese Debatte aber im Ergebnis auch die Aushöhlung von Multilateralismus und Freihandel. Diese Tendenz war hingegen schon nach der Finanzkrise 2009 deutlich erkennbar und wurde verschärft durch die neue US-Außenhandelspolitik unter Präsident Trump. Auch die Marktmacht Chinas auf der Bühne der Weltwirtschaft mit ihren einseitigen Regeln (local content u.ä.) belastet die Dynamik des Welthandels. Nach der Finanzkrise konnte die Dynamik des Welthandels nicht wieder an die Zeit bis 2007 anknüpfen.

Die zunehmenden Bedenken von Mitspielern auf dem Weltmarkt sind einerseits nachvollziehbar, nutzt Freihandel doch nicht per se³, sondern schafft räumlich, sektoral und persönlich Gewinner und Verlierer ohne über Mechanismen eines Interessenausgleichs zu verfügen. Auch ist die ökologisch-soziale Blindheit eines allein auf den niedrigsten Preis orientierten „global sourcings“ kaum mehr zeitgemäß. Das deutsche Lieferkettengesetz von Bundesentwicklungsminister Müller setzt hier an der Verantwortung hiesiger Unternehmen an. Auch die Beratungen von Bundeskanzlerin Merkel und des französischen Präsidenten Macron am 29.06.2020 in Meseberg wollen unterschiedliche Umweltstandards durch eine „border adjustment tax“ ausgleichen.⁴

Andererseits bleiben die grundsätzlichen Vorteile des internationalen Handels unbestritten und ein Ausstieg oder eine Reduzierung der Handelsoffenheit wird seinen Wachstumspreis haben. Für Deutschland wird dies allerdings teurer als für die USA.⁵ Ein exportorientiertes Industriemodell wie Baden-Württemberg wird hierdurch umso mehr belastet.

² Laut Bundesverband der Arzneimittel-Hersteller (BAH sind die Hauptzulieferer in China, Indien und Italien. Weltweit gibt hier4nach 1.344 versorgungsrelevante Hersteller von Wirkstoffen, davon 526 in Europa und davon 96 in Deutschland. Gehe (2020), S. 26

³ Zur Problematisierung der theoretischen Grundlagen einer einseitigen Interpretation von Ricardos komparativen Vorteilen s. Schumacher (2013)

⁴ Bundesregierung „zu der Frage des Klimaschutzes und der Grenzsteuer - „border adjustment tax“ -: Es ist eine gemeinsame Position, dass wir eine solche Steuer brauchen. (...) Aber wenn wir sehr ambitionierte Klimaschutzziele haben, dann müssen wir uns sozusagen auch gegenüber denen schützen, die Produkte klimaschädlicher beziehungsweise unter weit viel mehr Ausstoß von CO2 zu uns importieren.“ (<https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-franzoesischen-praesidenten-macron-1764982>)

⁵ Bertelsmann-Stiftung (2020)

4. Digitalisierung – Herausforderung für das deutsche Produktionsmodell

Digitalisierung ist eine technologische Entwicklung, die mit dem Aufkommen binärcodierter Computertechniken seit den 80er Jahren immer mehr gesellschaftliche Bereiche erfasst. In diesem Sinne kann man Digitalisierung auch als General Purpose Technology (GPT, Basis- oder Universaltechnologie) bezeichnen, die großen Einfluss auf viele Bereiche hat. Die Übersetzung von immer mehr Bereichen von Produktion, Logistik, Kommunikation bis hin zu Medizin und Kultur in digitale Abbilder schafft Schritt für Schritt die Voraussetzungen für eine computerbasierte, digitale Steuerung dieser Bereiche. Die hardwareseitige Voraussetzung in Speicherkapazität, Prozessorleistung und Netzwerkinfrastruktur sowie Sensoren zur digitalen Erfassung der Welt ermöglicht und treibt die Digitalisierung der Welt. Die Rückwirkung auf die analoge Welt wird dabei in Stufen immer umfangreicher (in der Produktion z.B. von der CNC-Maschinensteuerung über Produktionsroboter und vernetzten Produktion bis zum Internet of Things (IoT)) mit Einbindung aller betrieblichen Bereiche einschließlich des Kunden.

Die Digitalisierung geht dabei weit über technologische Entwicklungen hinaus. Sie verändert nicht nur die Art der Produktion, sondern auch der Kommunikation (email, Internet, streaming, Bildtelefonie, social media) und der Arbeitsorganisation (permanente Erreichbarkeit, home office). Es entstehen neue Sicherheitsrisiken (Verletzbarkeit kritischer Netzwerkinfrastrukturen, cyber crime) und bedarf neuer Rechtsregeln (Datenschutz, Kontrolle von Geld und Finanz, geistige Eigentumsrechte, Steuerumgehung).

Digitale Strukturen bringen neue Geschäftsmodelle hervor in denen Plattformen die Verbindung zwischen Leistungserstellern und -nutzern steuern und aufgrund von Netzwerkvorteilen eine enorme Tendenz zu Monopolen bilden. Die Grenzkosten können auf Null sinken (online-Versorgung eines neuen Zeitung abonnenten). Damit stehen die üblichen Preis- und Wettbewerbsregeln konzeptionell auf dem Kopf.

Digitale Strukturen bieten die Möglichkeit zur Verselbständigung aller betrieblichen Bereiche. Somit wird die Arbeitsteilung stark vorangetrieben, z.B. in immer komplexeren, globalen Lieferketten. Die Entgrenzung betrieblicher Strukturen, von Arbeitsverträgen und -zeiten bringt völlig neue industrielle Beziehungen hervor, die klassische Produktion, Kundenbeziehungen, Wartungszugänge in Frage stellt.⁶ Die Rechenleistungen der Computer sowie die Erzeugung und Verarbeitungsfähigkeit von großen Datenmengen haben neue Modellierungen möglich gemacht (Big Data, Chaostheorie), die in algorithmische (statistische) oder „selbstlernenden“ (Chaostheorie) Steuerungen münden, die heute als Künstliche Intelligenz immer mehr, auch „intelligentere“ Tätigkeiten des Menschen übernehmen (Texte verfassen, Musik komponieren, medizinische Diagnostik, Finanzmarktmodelle). Dies geht einher mit Kontrollverlusten des Menschen hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit des Weges zum Ergebnis und damit des Ergebnisses selbst.

Das deutsche Innovationsmodell ist bislang und insgesamt wirtschaftlich erfolgreich. Seine Stärken liegen in Kundennähe, technologischem Know-how und hochqualifizierten Fachkräften. Das Zusammenspiel zwischen öffentlichen Forschungseinrichtungen und betrieblicher Forschung kann bis heute als funktional bezeichnet werden. Gleichwohl ist das Innovationsmuster eher inkrementell. D.h. gute Produkte werden schrittweise weiterentwickelt. Dies entspricht einem unternehmensorientierten Entwicklungsansatz in Produktentwicklung und Mitarbeiterqualifizierung. Innovation, Wachstum und

⁶ Symbolisiert wird dies durch die Sekunden-Verfügbarkeit von sog. Clickworkern.

Stabilität wird in Deutschland oft gedacht als Ergebnis langjähriger Erfahrung von Eigentümer-geführter Unternehmen. Ausdruck findet dies in der außerordentlich hohen Besatz sogenannter „hidden champions“ im internationalen Vergleich.⁷ In Deutschland sticht hier Baden-Württemberg besonders hervor.⁸

Die deutschen Stärken in der „Qualitätsproduktion“ liegen in längeren Entwicklungszyklen durch eine geringere Kapitalmarktorientierung. Dieses „geduldige Kapital“⁹ schafft sein Modell der Innovation z.B. mit langjährigen Mitarbeiterbindungen oder einem Verhalten von Unternehmen zwischen Kooperation und Wettbewerb. Dies findet auch seinen Niederschlag in staatlichen Instrumenten (Kurzarbeit) und auch gewerkschaftlichen Tarifverträgen.¹⁰

Der Nachteil dieses Entwicklungsmodells ist seine relative Geschlossenheit. Der digitale Umbruch wird oft mit dem Begriff der „Disruption“ bezeichnet. Diese „disruptive Innovation“ setzt auf „Bruch“ oder „Zerstörung“ des Bestehenden. Dies steht im Konflikt mit einer inkrementellen Entwicklung die zudem in vor- und nachgelagerten Prozessen eingebunden ist (duale Ausbildung, Sozialversicherung, Finanzierung). Das kapitalmarktorientierte Entwicklungsmodell von Unternehmen korrespondiert dagegen mit kurzen cash flow-Zielen, rascheren Unternehmensverkäufen, Kapitalerhöhungen und auch einem dynamischeren Markt für Risikokapital.

Im Zusammenhang mit der Digitalisierung stellt sich die Frage, ob das deutsche Betriebs- und Geschäftsmodell schnell genug für Adaptionen ist. In jedem Fall beschreibt die Digitalisierung eine Herausforderung für deutsche Unternehmen, die Tarifpartner und auch den Gesetzgeber. Dies gilt wiederum umso mehr für Baden-Württemberg mit seinem hohen Industrieanteil.

5. Demografie.

Seit 40 Jahren sagt die Demografie den kommenden Bevölkerungsrückgang in Deutschland voraus. Dies hat sich durch Zuwanderung bislang insgesamt nicht bewahrheitet. Trotz der starken Bevölkerungsrückgänge in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) war der Bevölkerungsstand Ende 2019 in Deutschland mit 83,2 Mio und in Baden-Württemberg mit 11,1 Mio Einwohnern auf Höchstständen. Niedrige Arbeitslosigkeit, gutes Wachstum und vergleichsweise hohe Einkommen haben Baden-Württemberg zudem eine überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung beschert (Abb. x). Diese wird durch innerdeutsche, EU- und sonstige Auslandszuwanderung gespeist. Trotzdem bestand bis zur Corona-Krise ein erheblicher und zudem steigender Mangel an Fachkräften, der zu einem der wichtigsten Hindernisse für die Entwicklung der Unternehmen wurde. Diese Struktur wird sich nach

⁷ Simon (2012), S. 48 ff.

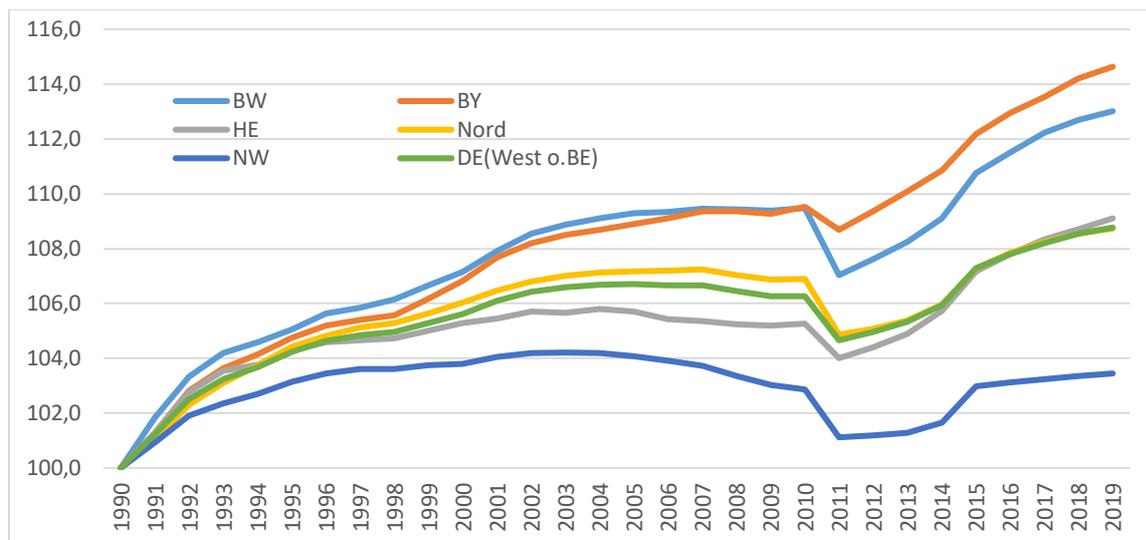
⁸ Simon (2012), S. 65

⁹ Abelshauser (2012)

¹⁰ Die Mitarbeiterleihe zwischen konkurrierenden Unternehmen in der Krise 2009 wurde in der „hire-and-fire-Kultur“ der industriellen Beziehungen in den USA nicht verstanden. Lutz (1984) bezeichnet dieses Set funktional ineinandergreifender Institutionen als „Prosperitätskonstellation“. (S. 20)

der Krise vermutlich schnell wieder herausbilden. So ist etwa der erwartete Rückgang im Ausbildungsmarkt bislang ausgeblieben.¹¹ IG Metall¹², Handwerkskammer¹³ und IHK¹⁴ in Baden-Württemberg stellen auch mitten in der Corona-Krise daher Qualifizierungsthemen in das Zentrum ihrer Überlegungen. Zur Verringerung von Fachkräftelücken bleiben zentral, die Schaffung von Voraussetzungen für eine hohe Erwerbsbeteiligung (Kinderbetreuung, Altenpflege, Reintegrationsmaßnahmen, altersgerechte Arbeitsmodelle) und Qualifizierungsmaßnahmen auf allen Ebenen. Zudem braucht Deutschland eine akzeptierte und öffentlich gestützte Zuwanderung, die auch Ressourcen für Integration und Qualifikation bereitstellt.

Abb. A2-5 Entwicklung der Bevölkerung (1990=100, 2011: Korrektur durch Mikrozensus 2011, Nord = NI, HH, HB, SH um Stadtstaatenverzerrung zu eliminieren, Quelle: StatBA)



¹¹ Zwar sank die Zahl der von den BWIHK-Unternehmen angebotenen Ausbildungsplätze bis Ende August um 15% gegenüber dem Vorjahr (BA meldete -6,5%), doch standen nach BA-Zahlen 12.500 Bewerbern 22.700 unbesetzte Plätze gegenüber. S. Deutlich weniger Ausbildungsplätze im Südwesten, in Schwäbische, 01.09.2020 (https://www.schwaebische.de/sueden/baden-wuerttemberg_artikel,-deutlich-weniger-ausbildungsplaetze-im-suedwesten- arid,11264071.html)

¹² IG Metall (2020)

¹³ Baden-Württembergischer Handwerkstag (2020a) + (2020b)

¹⁴ Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammer (2020b), S. 34 ff.

Anhang 3. Gesundheitswesen in Deutschland und Baden-Württemberg

Von besonderer Bedeutung in der Corona-Krise waren Ausstattung und Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems. Baden-Württemberg hat nach Bayern die zweithöchste Rate an Corona-Infizierten, -Erkrankten und -Gestorbenen.¹⁵ Für die Situation in Deutschland beschreibt folgender Auszug aus einer IAB-Analyse die Situation gut:

„In der Corona-Krise waren bisher neben den Gesundheitsbehörden vor allem die Kliniken gefordert. Sie steuerten seit Anfang Februar dieses Jahres zunehmend auf Personalengpässe zu. Gleichzeitig standen sie vor der Aufgabe, ausreichend Intensivplätze – insbesondere mit anspruchsvoller Beatmungsmöglichkeit – für Covid-19-Patienten bereitzuhalten. Sie mussten diese Herausforderungen trotz eines zunehmenden Kostendrucks und gravierender Personalengpässe bewältigen – Probleme, unter denen das Gesundheitswesen schon vor der Covid-19-Pandemie litt.

Der drohenden Unterversorgung begegneten die Kliniken zunächst durch eine Reorganisation ihrer technisch-räumlichen Kapazitäten: Bestehende Intensivplätze wurden für Covid-19-Patienten freigemacht oder freigehalten, weitere durch Umbaumaßnahmen geschaffen. Außerdem wurden einzelne Krankenhäuser zu speziellen regionalen Corona-Zentren umgebaut.

Neben diesem technisch-organisatorischen Umbau haben die Krankenhäuser ihre Arbeitszeiten stark flexibilisiert. Arbeitszeitrichtlinien wurden ausgesetzt, die Maximalarbeitszeiten ausgedehnt. Zusätzlich stockten die Kliniken in hohem Umfang Teilzeitverträge auf oder wandelten diese in Vollzeitverträge um. Zum Teil zahlten sie auch Zeitguthaben aus.

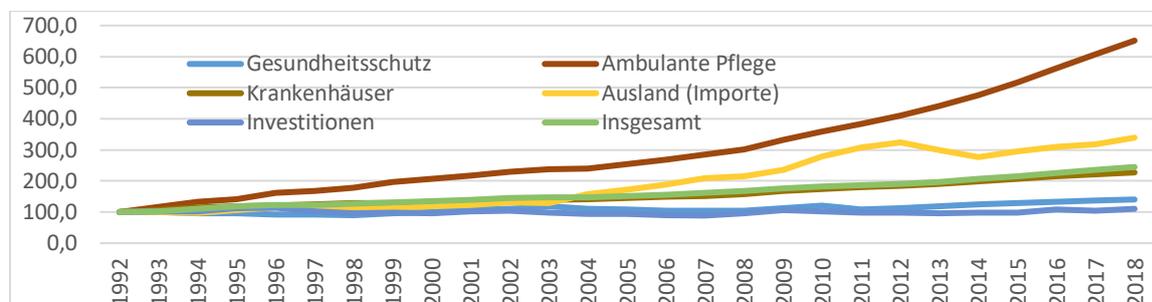
Parallel dazu mobilisierten die Kliniken ehemalige Beschäftigte – größtenteils solche, die mittlerweile in anderen Sektoren tätig waren. Vereinzelt aktivierten sie auch Ruheständler. Die Kliniken organisierten diese Prozesse überwiegend selbst. Zudem mobilisierte die Politik einen ersten Schub von Bundeswehrreservisten mit Sanitätsausbildung.

Durch diese Maßnahmen konnten die Kliniken ihre Kapazitäten von rund 20.000 Intensivplätzen im Januar auf etwa 38.000 im April erhöhen, gleichzeitig verhinderten die Ausgangsbeschränkungen ein drastisches Anwachsen der Zahl schwerer Krankheitsverläufe. So blieben deutschen Krankenhäusern dramatische Szenen wie in Norditalien bislang erspart.“¹⁶

Vor diesem Hintergrund ist die finanzielle und personelle Ausstattung des regionalen Gesundheitswesens von hoher Bedeutung. Wir wollen uns daher mit der Entwicklung etwas ausführlicher auseinandersetzen.

Abb. A3-1 zeigt die Entwicklung der Gesundheitsausgaben in Deutschland seit 1992. Auffällig ist die Stagnation der Investitionen in das Gesundheitssystem. Auch der Gesundheitsschutz hat sich nur schwach entwickelt. Dagegen sind die Gesundheitsleistungen die von inländischen Trägern an das Ausland gezahlt wurden deutlich angestiegen.

Abb. A3-1 Gesundheitsausgaben, Deutschland (1991 = 100, Quelle: Stat. BA)

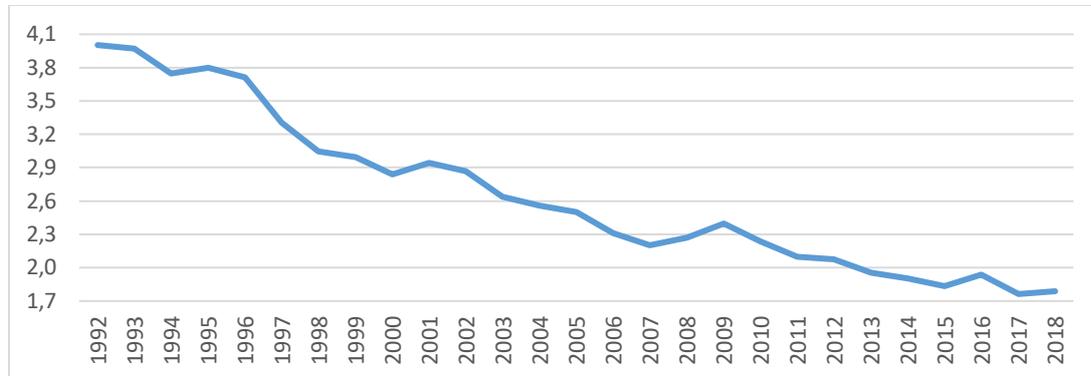


¹⁵ RKI (abgefragt am 31.08.2020)

¹⁶ IAB (14.07.2020), S. 2

Die Investitionsquote (Investitionen im Gesundheitswesen in Relation zu den Gesamtausgaben im Gesundheitswesen) ist entsprechend deutlich gefallen (Abb. A4-2).

Abb. A3-2 Investitionsquote im deutschen Gesundheitssystem (Investitionsausgaben im Verhältnis zu den gesamten Gesundheitsausgaben, Quelle: Stat. BA, eigene Berechnung)



Bezogen auf einige wichtige Kennziffern für die Entwicklung der Krankenhäuser in Deutschland zeigt sich, dass die Ausstattung mit Ärzten deutlich zugelegt hat (+70% gegenüber 1991). Obwohl die Patientenzahl um 33% gestiegen ist, stieg die Zahl des Pflegepersonals in dieser Zeit nur um 12%. In Baden-Württemberg stagnierte dagegen die Zahl des Pflegepersonals seit 1991 (Tab. 9). Da in dieser Zeit die durchschnittliche Verweildauer der Krankenhauspatienten um fast 50% gefallen ist, die Zahl der Betten aber „nur“ um 25% zurückging, ist die durchschnittliche Bettenauslastung sogar gefallen (-7,5%). Die Zahl der Krankenhäuser sank in dieser Zeit um 19% (Abb. 25).

Abb. A3-3 Entwicklung Krankenhäuser Deutschland 1991-2017 (1991 = 100, Quelle: Stat. BA)

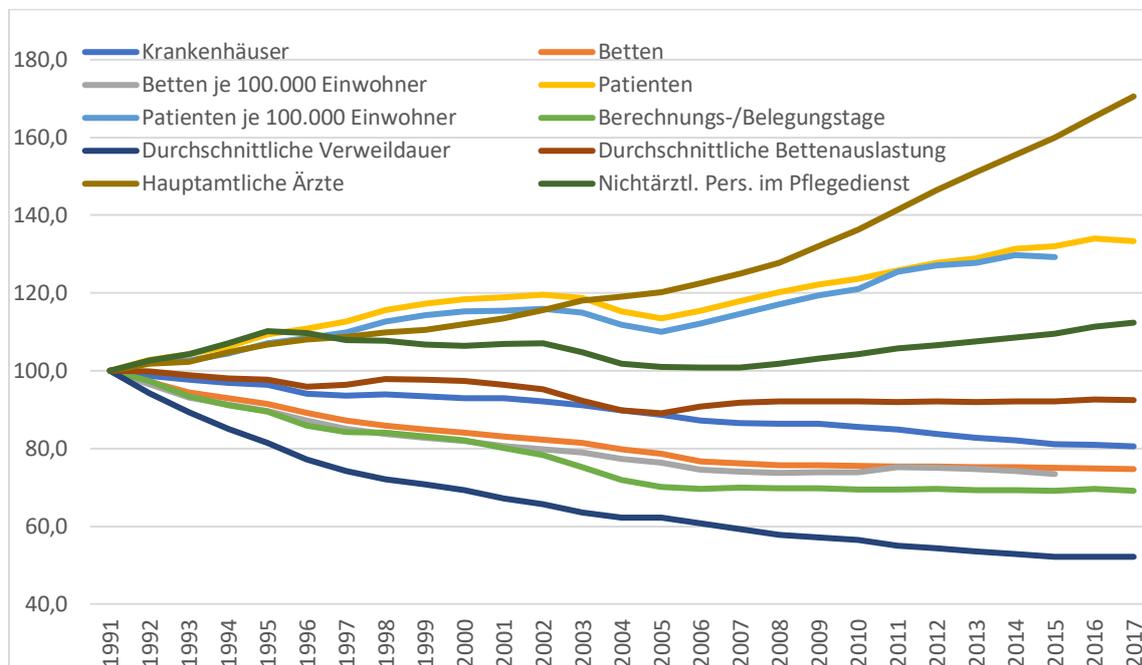
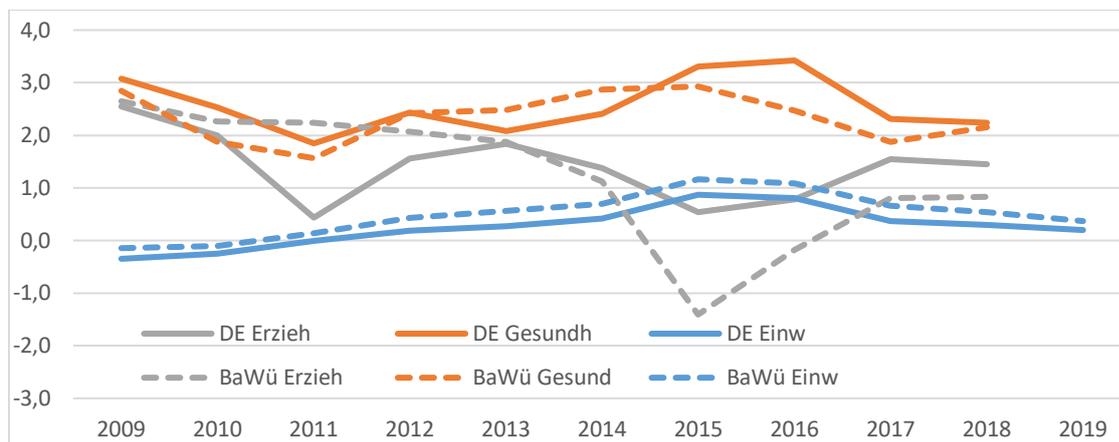


Tabelle A3-1 Entwicklung der Krankenhauskapazitäten in Deutschland 2017/1991 (Quelle: Stat. BA, 23111-0001, Stat. LA, eigene Berechnungen)

	BaWü	DE
Krankenhäuser	-16,7	-19,5
Betten	-19,5	-25,3
Betten je 100.000 Einwohner	-26,9	-26,6
Patienten	32,7	33,4
Patienten je 100.000 Einwohner	20,4	29,2
Berechnungs-/Belegungstage	-27,1	-30,9
Durchschnittliche Verweildauer	-44,7	-47,9
Durchschnittliche Bettenauslastung	-9,4	-7,5
Personal	11,2	11,3
Hauptamtliche Ärzte	74,2	70,5
Nichtärztliches Personal	3,5	5,9
Nichtärztliches Personal im Pflegedienst	0,5	12,4

Abb. A4-4 zeigt, dass die Zuwachsraten in Baden-Württemberg in der Beschäftigung im Gesundheits- und Sozialwesen seit 2015 rückläufig sind und unter den deutschen Durchschnitt liegen.

Abb. A3-4 Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigtenzahl im Bereich Gesundheit und Erziehung (Veränd. gg. Vj. in %, Quelle: StatBA)



Bezogen auf die großen westdeutschen Flächenländer liegen die Gesundheitsausgaben je Einwohner Baden-Württemberg seit 11 Jahren an letzter Stelle, mit steigendem Abstand (Abb. A4-5). Dem entspricht der letzte Platz unter den großen westdeutschen Flächenländern in der Zahl der im Gesundheits- und Sozialwesen Beschäftigten (Abb. A4-6).

Abb. A3-5 Gesundheitsausgaben je Einwohner (in EUR, Quelle: Gesundheitsausgabenrechnung der Länder und des Bundes)

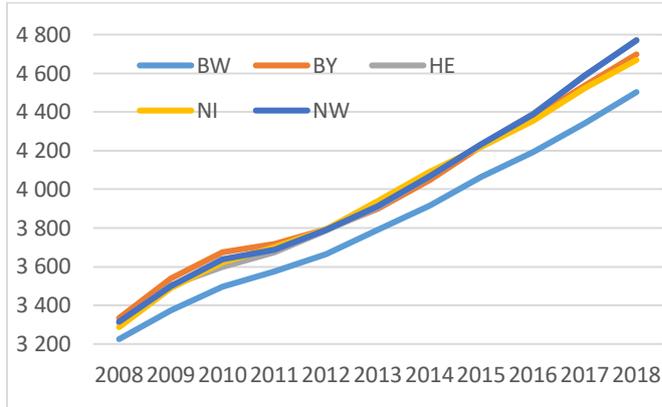
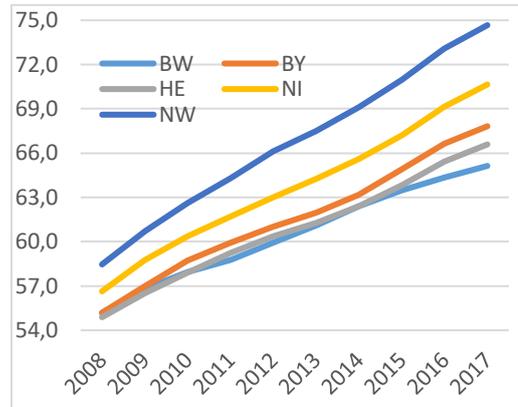


Abb. A3-6 Gesundheits- und Sozialwesen (Erwerbstätige/1 Mio Einw., Anzahl, Quelle: VGRdL)



Quellen

- Abelshäuser (2017), Werner; Über alle Krisen hinweg – das deutsche Modell beweist seine Stärke, Interview in NORD/LB - RegioPol 1+2/2012, S. 43-49
- Baden-Württembergischer Handwerkstag (2020a), Konjunkturbericht, 2. Quartal 2020, Juli 2020
- Baden-Württembergischer Handwerkstag (2020b), Zukunftsinvestitionsprogramm: Dort investieren, wo es strukturell hakt, Pressemitteilung 6.8.2020
- Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammer (2020), Starke Wirtschaft – starkes Land, BWHK-Impulse für die 17. Legislaturperiode, Juni 2020
- Bertelsmann-Stiftung (2020), Globalisierungsreport 2020, Wer profitiert am stärksten von der Globalisierung?, 10.09.2020 (https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Globalisierungsreport2020_final_DE.pdf)
- Gehe (2020), Lehren aus Corona – „Hersteller nach Europa zurückholen“, Interview mit H. Cranz, HGF BAH, in: Neue Wege, Kundenzeitschrift, 3/2020, Juni 2020
- IAB (14.07.2020), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Kritische Infrastruktur in der Corona-Krise: Entwarnung nein, Entspannung ja, in iab-Forum (<https://www.iab-forum.de/kritische-infrastruktur-in-der-corona-krise-entwarnung-nein-entspannung-ja/?pdf=17224>)
- IG Metall Baden-Württemberg (2020), Stimmungsbarometer – Wirtschaft und Beschäftigung, Juli 2020
- Lutz, Burkhardt, Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Campus 1984
- Schumacher (2013), Reinhard; Deconstructing the Theory of Comparative Advantage, World Economic Review 2, 2013, 83-105
- Simon (2012), Hermann; Hidden Champions - Aufbruch nach Globalia: Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, Campus 2012