

MEMORANDUM 2020

Gegen Markt- und Politikversagen – aktiv in eine soziale und ökologische Zukunft

KURZFASSUNG

Inhaltsverzeichnis

1. Gespaltene Konjunktur – Industrie in der Krise
 2. Mehrfach gespaltener Arbeitsmarkt
 3. Kein ökologischer Umbau ohne Verkehrswende
 4. Für ein leistungsfähiges Gemeinwesen – Grenzen des Marktes
 5. Finanzen für ein leistungsfähiges Gemeinwesen
 6. Ein handlungsfähiger Staat braucht Personal
 7. Gesundheitsversorgung auf falschem Pfad
 8. 30 Jahre deutsche Vereinigung – Spaltung ist nicht überwunden
 9. Eine alternative Wirtschaftspolitik ist notwendig
 - 9.1 Investitions- und Ausgabenprogramm
 - 9.2 Neue Herausforderungen in der Industrie- und Strukturpolitik
 - 9.3 Neue Regulierung für den Arbeitsmarkt
 - 9.4 Für eine gesetzliche Rente, die vor Altersarmut schützt und die Lebensleistung widerspiegelt
 - 9.5 Initiative für einen neuen kommunalen Wohnungsbau
 - 9.6 Klimapolitik sozialverträglich gestalten
 - 9.7 Nachhaltige Mobilität: Forderungen für die Verkehrswende
 - 9.8 Gerechte Steuerpolitik zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben
-

Schon lange warnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vor einer ökologischen Katastrophe. Die zunehmende Erderwärmung droht fatale, nicht reversible Folgen zu zeigen. Anzeichen davon sind – mit den Waldbränden in Australien, den trockenen und viel zu heißen Sommern in Mitteleuropa, generell den steigenden Temperaturen – bereits spürbar. Die meisten Staaten haben sich im Pariser Klimaabkommen von 2015 dazu verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, damit die Temperaturen nur um maximal 1,5 bis 2,0 Grad ansteigen. Doch bei der Umsetzung konkreter Maßnahmen ging es kaum voran. Mit der weltweiten Protestbewegung „Fridays for Future“ ist eine völlig neue Dynamik

in die Entwicklung gekommen. Regierungen formulieren ehrgeizigere Ziele, grüne Parteien erleben in vielen Ländern einen Boom, sogar Finanzinvestoren zeigen sich in einem grünen Mäntelchen.

Doch obwohl der Klimaschutz zum beherrschenden Thema geworden ist, bleiben die realen Erfolge bescheiden: Die beschlossenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die Klimaschutzziele zu erreichen; Zwischenziele werden verfehlt. Allerdings drohen selbst diese ungenügenden Maßnahmen soziale Verwerfungen und Verteilungskämpfe auszulösen. Auf dem eingeschlagenen, neoliberalen Entwicklungspfad lassen sich diese Herausforderungen nicht bewältigen. Das zeigt sich sehr gut am Verkehrssek-

tor. Weder bisherige gesetzliche Regelungen noch der Markt haben dafür gesorgt, dass die Umweltbelastungen des Verkehrs gesunken sind. Dafür ist eine umfassende Verkehrswende notwendig. Eine solche Wende erfordert einen umfangreichen Einsatz politischer Instrumente. Der Marktmechanismus ist für ökologische und soziale Fragen blind. Hier muss der Staat – demokratisch legitimiert – planend, steuernd und gestaltend eingreifen.

Das gilt auch für andere gesellschaftliche Herausforderungen. Über mehrere Jahre lief die Konjunktur in Deutschland gut, die Steuereinnahmen stiegen, und der Staat erzielte sogar Überschüsse. Doch die Infrastruktur verfällt. Die öffentlichen Investitionen haben oft nicht einmal zum Erhalt der Substanz gereicht, von einem Ausbau gar nicht zu reden. Obwohl das Problem inzwischen von niemandem mehr bestritten wird, passiert zu wenig. In den vergangenen Jahren gab es kleine Verbesserungen, die am grundsätzlichen Problem allerdings wenig ändern. Bei einer schwächeren Konjunktur und damit verbundenen geringeren öffentlichen Einnahmen drohen sogar wieder Rückschläge.

Die Problembeschreibung ließe sich für viele Bereiche fortsetzen: die Verteilung von Einkommen und Vermögen, die völlig ungenügende Personalausstattung im öffentlichen Bereich, Probleme bei der Gesundheitsversorgung und der Pflege, drohende Altersarmut für viele und die Verödung ländlicher Räume. Über die Problembeschreibungen herrscht weitgehender Konsens. Dabei werden sogar in den politischen und ökonomischen Debatten alte ideologische Gräben zunehmend überwunden. Das Dogma des Marktes bröckelt. Doch für das konkrete politische Handeln hat das bisher kaum Folgen. Der neoliberale Kapitalismus war nie im Interesse der Mehrheit, er war immer ein Projekt zur Steigerung der Profite von wenigen. Es zeigt sich deutlich, dass er stets mit einem Raubbau an Mensch und Natur verbunden ist.

Der US-amerikanische Ökonom Joseph Stiglitz brachte es Anfang 2020 auf einer Veranstaltung des Vatikan auf den Punkt: Die Welt leide an der Zerstörung der Umwelt, an fehlendem Klimaschutz, an sozialer Ungleichheit, an fehlendem Vertrauen in die Institutionen und einer moralischen Verworfenheit. Und er schlussfolgert daraus: „Die Regeln des Kapitalismus müssen neu geschrieben werden“ (Handelsblatt vom 06.02.2020).

1. Gespaltene Konjunktur – Industrie in der Krise

Jahrzehntlang galten Freihandel und eine zunehmende Globalisierung als Leitsätze der neoliberalen Wirtschaftspolitik. Mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 geriet diese Ausrichtung erstmals ernsthaft in die Defensive. Spätestens mit der Präsidentschaft von Donald Trump in den USA ist das weltwirtschaftliche Handeln verstärkt durch Abschottung, Protektionismus und Handelskriege geprägt. Lange Zeit hat sich die Weltwirtschaft dennoch recht robust gezeigt. Das Wachstum der globalen Wirtschaftsleistung lag bis 2018 stabil bei Werten um die 3,5 Prozent. Allerdings wurde diese Entwicklung gestützt durch eine in vielen Ländern stark expansiv ausgerichtete Geldpolitik. Im Jahr 2019 schwächte sich die Konjunktur ab, das Wachstum wird nach der Prognose des Internationalen Währungsfonds (IWF) nur noch bei drei Prozent liegen. Treiber der Weltwirtschaft bleiben, wie schon in den vergangenen Jahren, die sich entwickelnden Volkswirtschaften, allen voran China. Bei den Industrieländern sind es vor allem die USA, mit Wachstumsraten von über zwei Prozent. Damit befindet sich die USA im längsten Aufschwung ihrer jüngeren Geschichte. Das erklärte Ziel der Trump'schen Politik, die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zu verringern, wurde allerdings verfehlt. Im dritten Quartal 2019 war das Leistungsbilanzdefizit der USA im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) so groß wie im ersten Quartal 2018 (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht 01/2020).

Stärker als bei der Veränderung der Wirtschaftsleistung hat sich die Unsicherheit in den internationalen Direktinvestitionen, den nationalen Investitionen und dem Außenhandel niedergeschlagen. Der weltweite Güterhandel ist 2019 real (preisbereinigt) sogar um 0,4 Prozent geschrumpft (Prognose des Ifo-Instituts). Es zeigt sich eine gewisse Entkoppelung von Weltproduktion und Welthandel. Handelskonflikte und Unsicherheit werden zu einer Globalisierungsbremse, die Lage kann jederzeit eskalieren. Die außenwirtschaftlichen Risiken für die deutsche Volkswirtschaft bleiben hoch.

Seit 2010 ist die deutsche Ökonomie bisher in jedem Jahr gewachsen. Daran wird sich wahrscheinlich auch weiter vorerst nichts ändern, auch wenn die Wachstumsraten inzwischen sehr klein ausfallen. Der Aufschwung ist abgeflaut. Schon 2018 legte die

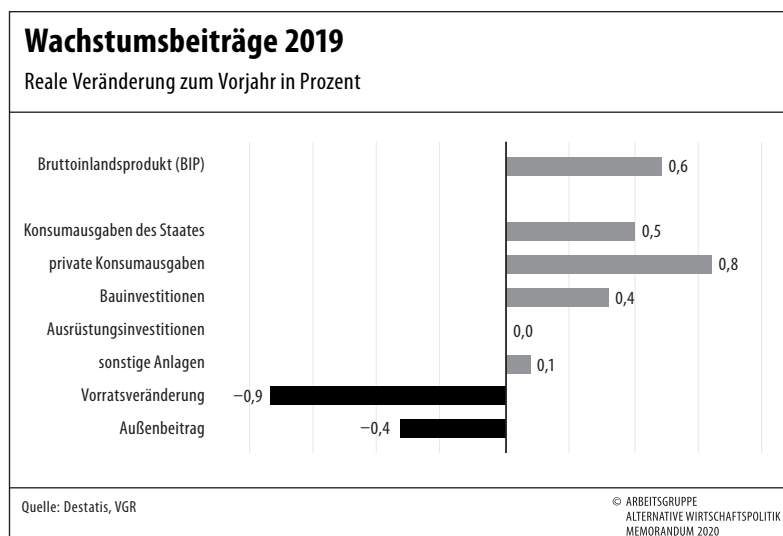
reale Wirtschaftsleistung nur noch um 1,5 Prozent zu, 2019 fiel das Wachstum mit 0,6 Prozent noch einmal deutlich schwächer aus. Eine solche Entwicklung zeichnete sich ab. Dabei ist die Ökonomie in Deutschland genauso gespalten wie weltweit: Während das Baugewerbe (im dritten Quartal 2019 plus 5,3 Prozent) und viele Dienstleistungen (Handel, Verkehr, Gastgewerbe plus 3,2 Prozent, Information und Kommunikation plus 3,2 Prozent, Finanz- und Versicherungsdienstleister plus 3,0 Prozent) weiter auf Expansionskurs sind, schrumpfte das verarbeitende Gewerbe im dritten Quartal um 2,6 Prozent. Geradezu dramatisch hat es die Automobilindustrie getroffen: Sie musste im Jahr 2019 einen Produktionsrückgang von 11,5 Prozent verkraften. Gerade bei ihr war die Verbindung von konjunkturellen und strukturellen Elementen recht groß. Neben dem weltweiten Rückgang der Pkw-Nachfrage schlugen die Nachwirkungen der Zulassungskrise – Autokonzerne hatten es nicht geschafft, Fahrzeuge rechtzeitig an strengere Vorschriften anzupassen –, die beginnende Umstellung auf Elektroantriebe und Produktionsverlagerungen zu Buche.

Die Entwicklung legt auch die Schwäche der derzeitigen Konjunkturpolitik bloß. Es ist die noch immer sehr expansive Geldpolitik, die die Konjunktur treibt. Sie hat aber die Abschwächung nicht verhindern können. Sollte sich die Lage zu einer tieferen Krise zuspitzen, drohen der Geldpolitik die Instrumente auszugehen. Sie hat ihr Pulver bereits in konjunkturell besseren Zeiten verschossen. Es ist höchste Zeit, dass auch die Finanzpolitik aktiver genutzt wird. Ein großes Investitionsprogramm – wie von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* lange gefordert – hätte, neben den damit verbundenen Wohlstandssteigerungen, den großen Vorteil, auch für die besonders betroffene Industrie Ansatzpunkte zu bieten. Kurzfristig kann ein solches Programm nicht wirken. Aber es würde den Wachstumspfad langfristig verstetigen und konjunkturelle Schwankungen abbauen.

Wie schon in den letzten MEMORANDEN festgestellt, hat sich das Muster der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland in den vergangenen Jahren verändert.

Traditionell war es der Außenhandel, der das Wachstum und damit den Konjunkturverlauf getrieben hat. Seit 2015 wird der Aufschwung allerdings ausschließlich durch die inländische Nachfrage getragen. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte waren der wichtigste Wachstumstreiber. Daneben haben der Staatskonsum und die Bruttoanlageinvestitionen eine Rolle gespielt. Das Muster setzte sich in der konjunkturellen Abkühlung im Jahr 2019 fort (siehe Abbildung). Die inländische Verwendung nahm um einen Prozentpunkt zu. Schrumpfende Lagerbestände und der negative Außenbeitrag verminderten die wirtschaftliche Entwicklung, sodass die gesamte Wirtschaftsleistung nur noch um 0,6 Prozent anstieg. Dabei nahmen die deutschen Exporte weiter zu, trotz des schwierigen außenwirtschaftlichen Umfelds. Die Importe stiegen allerdings stärker. Der Wachstumsbeitrag des privaten Konsums war mit 0,8 Prozentpunkten sogar noch etwas größer als in den Vorjahren. Er ist der stabilisierende Faktor, der einen Absturz der gesamten Wirtschaft in die Rezession verhindert. Die privaten Konsumausgaben werden unmittelbar von der Höhe der Löhne beeinflusst. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer damit argumentiert, dass höhere Löhne die Nachfrage stärken.

Galten dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung (SVR) bisher höhere Löhne eher als Teufelszeug – und das Dogma „jedes Angebot schafft sich seine Nachfrage“ wurde hochgehalten –, so hat die erdrückende Faktenlage hier zu einem Umdenken geführt: „Gleichzeitig erweist sich die Binnenwirtschaft bislang als robust.“



Die anhaltend kräftigen Lohnsteigerungen sowie die günstigen Finanzierungsbedingungen stärken die Nachfrage“ (SVR, Jahresgutachten 2019/20, Ziffer 68).

Mit der stärkeren Massenkauflkraft sind allerdings noch nicht alle Verteilungsprobleme gelöst. Die Lohnquote hat zuletzt kräftig zugelegt und sogar das hohe Niveau des Jahres 2000 übertroffen (siehe Abbildung). Das war aber zum Teil der schlechteren wirtschaftlichen Lage geschuldet. Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen waren im Jahr 2019 um 2,9 Prozent zurückgegangen, während die Arbeitnehmerentgelte um 4,5 Prozent zulegen konnten. Daneben bleibt aber auch die personelle Einkommensverteilung unter den Lohnempfängerinnen und -empfängern sowie den Bezieherinnen und Beziehern von Gewinn- und Kapitaleinkommen extrem ungleich. Von der Vermögensverteilung, für die es keine aktuellen Zahlen gibt, ganz zu schweigen.

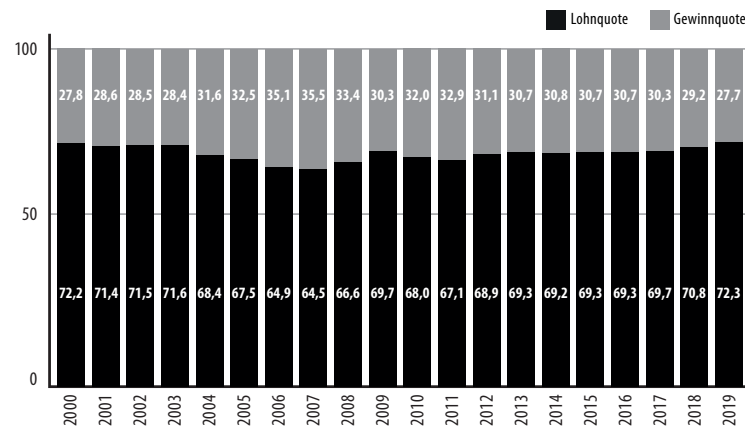
Das binnenmarktgetriebene Wachstum ändert allerdings nichts daran, dass Deutschland weiterhin einen gigantischen Leistungsbilanzüberschuss aufweist. Er hat gegenüber 2018 sogar noch zugelegt und betrug nach ersten vorläufigen Zahlen im Jahr 2019 insgesamt 266,2 Milliarden Euro.

2. Mehrfach gespaltener Arbeitsmarkt

Genauso wie die Konjunktur zeigt sich auch der Arbeitsmarkt gespalten, das allerdings schon seit Jahren. Auf der einen Seite gibt es einen positiven Trend: Die Beschäftigung steigt, die Zahl der Arbeitslosen sinkt, und die Zahl der prekären Arbeitsverhältnisse nimmt zumindest nicht mehr zu. Diese positive Seite des Arbeitsmarktes zeigt sich derzeit noch relativ unbeeindruckt von der konjunkturellen Schwäche. Die Zahl der Erwerbstätigen erreichte im Jahr 2019 mit 45,3 Millionen einen neuen Rekord. Das ist ein leichter Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Prozent (alle Zahlen zum Arbeitsmarkt: Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Dezember 2019). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Verteilung von Löhnen und Gewinnen

Anteile von Löhnen und Gewinnen am Volkseinkommen in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt

© ARBEITSGRUPPE
ALTERNATIVE WIRTSCHAFTSPOLITIK
MEMORANDUM 2020

stieg sogar um 537.000 (1,6 Prozent) auf 33,4 Millionen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ging um drei Prozent zurück.

Auf der anderen Seite sind wir von einer wirklichen Vollbeschäftigungssituation weit entfernt. 2,3 Millionen Menschen waren im Durchschnitt des Jahres 2019 bei den Arbeitsagenturen als arbeitslos registriert. Zum Vergleich: bis zur Krise 1967 lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den 1960er-Jahren immer unter 200.000. Die von der Arbeitsagentur erfasste Unterbeschäftigung lag im Jahr 2019 bei 3,2 Millionen Menschen. Zu den Unterbeschäftigten werden neben den registrierten Arbeitslosen auch jene gezählt, die in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen tätig sind (einschließlich denjenigen Arbeitslosen, die 58 Jahre oder älter sind und dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen müssen) oder sich krankgemeldet haben. Nicht mitgerechnet werden jene Personen, die zwar eine Arbeit anstreben, sich aber nicht bei der Arbeitsagentur registrieren lassen (weil sie keinen Anspruch auf Leistungen haben und nicht erwarten, von der Arbeitsagentur eine Stelle vermittelt zu bekommen). Die Unterbeschäftigung ging 2019 ebenfalls um drei Prozent zurück.

Rechnerisch kamen 2019 auf eine offene Stelle 2,9 Arbeitslose. Neben Arbeitslosigkeit existieren aber in anderen Segmenten leergefegte Arbeitsmärkte und ein Fachkräftemangel. Strukturelle Probleme wie unzureichende Qualifikation, instabile Beschäftigung und ein geschwächter kollektiver Schutz der

abhängig Beschäftigten bestehen weiter. Auf segmentierten Arbeitsmärkten bestehen massive Inkongruenzen: Qualifikation, räumliche Verteilung und Wünsche der Unternehmen passen nicht zu den Arbeitslosen. Seit über 30 Jahren wurden instabile Beschäftigungsverhältnisse – geringfügige Beschäftigung, sachgrundlose Befristung, Leiharbeit – rechtlich und faktisch ausgeweitet, um Arbeitssuchenden angeblich eine Perspektive für einen Arbeitsplatz zu schaffen. Ein Irrweg, denn stattdessen wurden viele stabile Arbeitsplätze in instabile umgewandelt; die erzwungene prekäre Arbeit nahm zu und verfestigte sich. Seit 2010 ist dieser Trend zwar gestoppt. Aber der Anteil atypischer Arbeitsverhältnisse verharrt bei ca. 33 Prozent; instabile Beschäftigungsverhältnisse haben sich also trotz der insgesamt verbesserten Arbeitsmarktlage verfestigt.

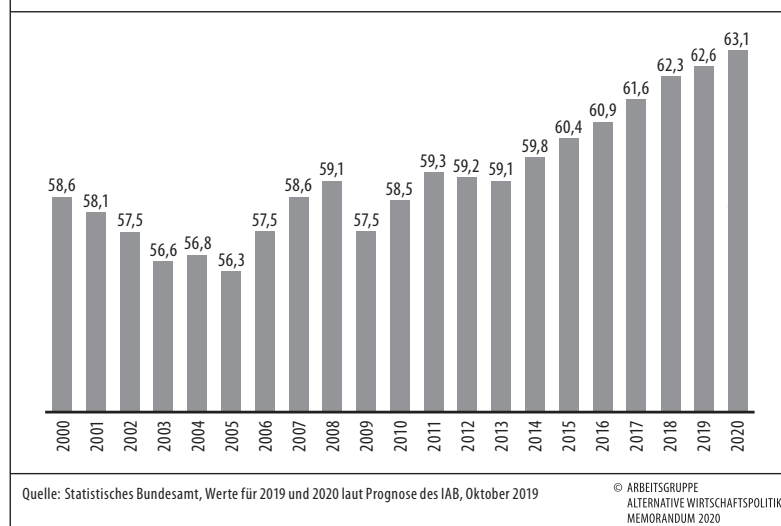
Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an allen Beschäftigten nimmt zwar zu, absolut steigt aber auch die Zahl der Mini-Jobs leicht an. Dahinter verbergen sich zwei verschiedene Entwicklungen: Die Zahl der ausschließlich geringfügig entlohnten Beschäftigten hat im Jahr 2019 abgenommen. Sie verringerte sich um 96.000 (2,0 Prozent) auf 4,65 Millionen Personen. Dagegen legte die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die zusätzlich einem geringfügig entlohnten Nebenjob nachgingen, mit 117.000 (4,1 Prozent) auf 2,95 Millionen stark zu. Immer mehr Menschen brauchen – trotz des gesetzlichen Mindestlohns – einen Nebenjob, um finanziell über die Runden zu kommen.

Der Trend zur Teilzeitarbeit bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen hält ungebrochen an. Dies betrifft vor allem Frauen, deren Erwerbsquote kontinuierlich stieg, aber häufig nur über die Aufnahme einer Teilzeitarbeit. Zwar ist auch die Zahl der Vollzeitstellen um 246.000 (ein Prozent) angestiegen, doch die Teilzeitstellen nahmen mit 291.000 (3,1 Prozent) viel stärker zu. Damit arbeiten jetzt 9,55 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit. Die Teilzeitquote ist im Jahr 2019 auf 28,2 Prozent angestiegen. 1999 lag sie noch bei 15,6 Prozent. Der wachsende Anteil von Teilzeitarbeit führte auch dazu, dass die Arbeitszeit je Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer um 0,3 Prozent gesunken ist. Weil aber gleichzeitig die Zahl der Stellen und die Zahl der Erwerbstätigen stärker zugenommen hat, erreicht das Arbeitsvolumen einen neuen Spitzenwert von 62,6 Milliarden Arbeitsstunden (siehe Abbildung).

Profitiert hat der Arbeitsmarkt insgesamt von der sehr schwachen Produktivitätsentwicklung. Schon seit langem geht der Trend in allen Industrieländern zu einem schwächer werdenden Produktivitätsanstieg. In der derzeit schwächeren Konjunkturlage hat sich das noch einmal deutlich verschärft. Im Jahr 2018 stieg die gesamtwirtschaftliche Produktivität je Stunde nur noch um 0,3 Prozent, im Jahr 2019 sogar nur noch um 0,1 Prozent, womit sie faktisch stagnierte. Jedes auch noch so geringe Wachstum war damit beschäftigungswirksam. Neben der geringeren Auslastung war auch der weitere Beschäftigungsaufbau trotz schwachen Wachstums die Ursache für die derzeit schwache Produktivität. Dass es trotz der konjunkturellen Lage zu einem weiteren Beschäftigungsaufbau kam, hat vor allem drei Gründe:

Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen

in Milliarden Stunden



Der Dienstleistungsbereich ist erheblich beschäftigungsintensiver als die Industrie und beschäftigt insgesamt viel mehr Menschen. Der Dienstleistungssektor wächst zum Teil kräftig weiter. Hier leiden nur die unternehmensnahen Dienstleistungen an Wachstumschwäche.

- Der Dienstleistungsbereich ist erheblich beschäftigungsintensiver als die Industrie und beschäftigt insgesamt viel mehr Menschen. Der Dienstleistungssektor wächst zum Teil kräftig weiter. Hier leiden nur die unternehmensnahen Dienstleistungen an Wachstumschwäche.
- Ein großer Teil des Beschäftigungsaufbaus (die Hälfte

im dritten Quartal 2019) ist auf den öffentlichen Dienst zurückzuführen und damit von der konjunkturellen Entwicklung unabhängig.

- In der Industrie wurde trotz Produktionseinbruchs weiter Personal eingestellt, um Fachkräfte zu binden und für den strukturellen Wandel gerüstet zu sein.

3. Kein ökologischer Umbau ohne Verkehrswende

Eine Verkehrswende in Richtung nachhaltiger Mobilität bedeutet – neben der Strom- und Gebäude-wende – eine besonders komplexe und längerfristige *Systemtransformation*.

Nachhaltige Mobilität für alle ist noch eine Utopie. Schnell, sicher, bequem und bezahlbar von A nach B kommen, muss für alle möglich sein. Es bedeutet einen Quantensprung an globaler Lebensqualität, dass Menschen, Kulturen, Städte, Räume, Länder und Kontinente wie nie zuvor in der Geschichte in Kontakt und Austausch treten können – wenn sie es achtsam, maßvoll und in Einklang mit der Natur tun. Die derzeitigen Verkehrstrends sind besonders in globaler, aber auch in nationaler Hinsicht noch weit entfernt von dieser Vision: Das auf fossilen Brennstoffen basierte Verkehrssystem ist aus vielen Gründen nicht zukunftsfähig. Es ist in Deutschland zu über 90 Prozent abhängig von Kraftstoffen aus Mineralöl. Dementsprechend steigen die CO₂-Emissionen sogar noch, statt auf einen drastischen Reduktionspfad einzuschwenken.

Der komplette Ausstieg aus fossilen Kraftstoffen, allen voran aus dem Öl, aber mittelfristig auch aus Erdgas und fossil basierten synthetischen Kraftstoffen (wie z. B. aus Erdgas gewonnenem Wasserstoff), ist die unabdingbare Voraussetzung einer Verkehrswende. Sie ist gleichzeitig wesentlicher Baustein einer umfassenden Energiewende, die stets den Strom- und Wärmesektor einschließt. Diese Strategie setzt jedoch voraus, dass die erneuerbaren Energiequellen und auch die Energieeffizienz weit schneller ausgebaut werden, als es bisher geschieht. Ansonsten entwickelt sich die auf dem Stromsektor aufbauende Sektorenkopplung als Bumerang, der zu mehr statt zu weniger Klimagasen führt.

Nachhaltige Mobilität bedeutet stets einen Vierklang aus Effizienz (minimaler Energie- und Ressourceneinsatz), Suffizienz (möglichst weitgehende

Verkehrsvermeidung), Konsistenz (möglichst natur- und klimaverträgliche Fortbewegungsarten und Verkehrstechnik) und gerechter, risikoarmer Teilhabe an Mobilität (fairer Zugang für alle). Es liegt auf der Hand, dass z. B. das Konzept der „autogerechten Stadt“ eine „bürgergerechte Mobilität“ im öffentlichen Raum und die Freiheits- und Mobilitätsrechte z. B. für Fußgängerinnen und Fußgänger und Fahrradfahrende sowie besonders für Ältere, Kinder, Behinderte, sozial Benachteiligte – also generell für Nichtautofahrende – massiv begrenzt. Daher muss eine Verkehrswende deutlich über eine treibstoff-bezogene Energiewende hinausgehen. Nachhaltige Mobilität hat im „Autoland Deutschland“ nur eine Chance, wenn sie als Fortschrittsvision begründet und als mehrheitsfähig wahrgenommen wird. Die ungleichen Verteilungseffekte des Nutzens und der Schäden heutiger Automobilität gilt es aufzudecken, und der enorme Gewinn an Lebensqualität für alle durch nachhaltige Mobilität ist nachzuweisen.

Denn generell gilt: Würde das vorherrschende Verkehrssystem mit Pkw, Lkw, Flugzeugen und Schiffen dekarbonisiert, aber wie bisher weiter exponentiell wachsen, dann wären immer mehr Landschaftsverbrauch, die Aushöhlung von Stadtqualität durch „autogerechte“ Stadtentwicklung, eine ausbeuterische Rohstoffbeschaffung und unnötig hohe Gesundheits- und Todesrisiken weiter dominierende Entwicklungstrends. Die Verkehrszukunft braucht als einen wesentlichen Baustein einen vollständig neuen Typus von maßvoller, integrierter und umweltfreundlicher Automobilität, nach der Devise: Entprivilegierung des Autos, dafür mehr Mobilität und Lebensqualität für alle.

Stark vereinfacht stehen sich heute zwei gegensätzliche Leitbilder für die Zukunft der (Auto-)Mobilität gegenüber:

1. die anbieterorientierte und autozentrierte Technikvision und
2. die bedürfnisorientierte und autobegrenzende Nachhaltigkeitsvision.

Die *anbieterorientierte und autozentrierte Technikvision* geht davon aus, dass die herstellernetriebene Einführung neuer Verkehrstechnik und Verkehrssysteme im Zusammenspiel von Mobilitätskonzernen und förderlicher Verkehrspolitik die heutigen Verkehrsprobleme beseitigt. Umweltfreundlichere Antriebs- und Systemtechniken lösen scheinbar die

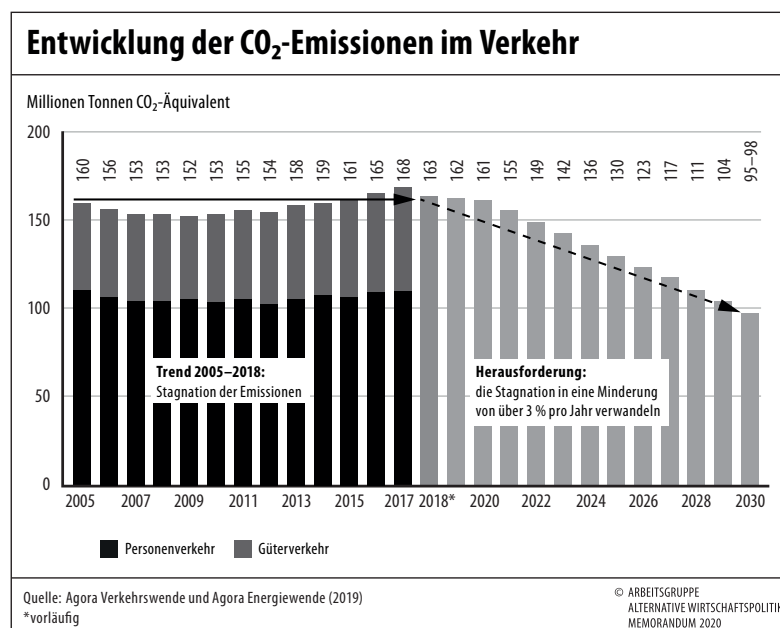
Probleme. Eine bedürfnisorientierte und autobegrenzende Nachhaltigkeitsvision stellt dagegen die vielfältigen situativen Bedarfe nach Mobilität in den Mittelpunkt. Sie fragt nach dem Mobilitätsmodus, der für unterschiedliche Status, Standorte (Stadt und Land!), Anlässe und Lebensformen die umwelt- und bürgerverträglichen Mobilitätsoptionen bereitstellt. Letzteres ist die Vision der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik für eine umfassende Mobilitätswende. Nachhaltige Mobilität wird dabei niemals über den freien Markt, sondern nur durch bessere Verkehrspolitik, durch Anreize zu klimaverträglicher und Sanktionen für nicht nachhaltige Mobilität sowie durch das Angebot attraktiver Mobilitätsalternativen erreichbar sein. Das schließt eine verkehrsvermeidende Stadt- und Regionalplanung mit ein. Dabei geht es ausdrücklich nicht gegen das Auto, sondern Leitziele sind wirklich nachhaltige Autos und auch weniger Autos. Vor allem im ländlichen Raum wird das Auto in einer ressourcensparenden Variante weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Ausgangslage ist eine Mobilitätssituation, die vom Autoverkehr geprägt ist und deren Treibhausgasbelastung nicht sinkt, sondern zuletzt sogar leicht zugenommen hat. Auf die nicht motorisierten Verkehrswege entfallen lediglich sechs Prozent des Verkehrsaufwands, auf den motorisierten Individualverkehr hingegen 76 Prozent und auf den öffentlichen Straßenpersonenverkehr und den Schienenpersonenverkehr jeweils etwa sieben Prozent.

Insgesamt ist der motorisierte Verkehr im Hinblick auf den Verkehrsaufwand in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Im Güterverkehr ist ebenfalls eine kontinuierliche Zunahme des Verkehrsaufwands (Produkt aus der Menge der transportierten Güter und der zurückgelegten Strecke) zu beobachten. Vom verbindlichen Sektorziel des Jahres 2030 (95 Millionen Tonnen CO₂) sind wir noch weit entfernt (siehe Abbildung).

Eine perspektivische Dekarbonisierung des Verkehrssektors bis zum Jahr 2050 kann für die Bereiche, die sich nicht vermeiden oder auf Alternativen umstellen lassen, auf der Basis von erneuerbar produziertem Strom realisiert werden. Dabei ist festzustellen, dass die Verfügbarkeit erneuerbarer Energien in Deutschland begrenzt ist und derzeit der Ausbau viel zu langsam voranschreitet. Global bestehen grundsätzlich Potenziale in sonnen- und windreichen Ländern, jedoch braucht jede Form der Energiebereitstellung Ressourcen (z. B. Flächenbedarf). Höchstmögliche Energieeffizienz ist also auch bei der Elektromobilität notwendig. Für die Dekarbonisierung des Verkehrssektors müssen zusätzliche erneuerbare Stromerzeugungskapazitäten zur Verfügung stehen. Aber nicht nur der Verkehrssektor, sondern z. B. auch die Dekarbonisierung des Gebäudesektors (z. B. mittels Wärmepumpen) verlangt einen erheblichen zusätzlichen Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung. Die vollständige Dekarbonisierung kann deshalb nicht mit Energieautarkie erreicht werden. Importe von regenerativem Strom oder grünem Wasserstoff sind notwendig. Das kann gleichzeitig wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven für sonnenreiche Staaten etwa im Mittelmeerraum bieten.

Selbst in einem auf maximale Effizienz zielenden Klimaschutzszenario werden signifikante Mengen an zusätzlichem erneuerbarem Strom für den Verkehrssektor benötigt. Es muss deshalb eine möglichst „direkte Elektrifizierung“ anvisiert werden, also ein direkter Strombezug aus dem Netz, ermöglicht über batterie-elektrische Pkw, sowie über Oberleitungen für die Schiene und für große Lkw auf Bundesautobahnen. Direkte Elektrifizierung hat den Vorteil eines



hohen Wirkungsgrades und hält die Nachfrage nach Strom damit verhältnismäßig klein. Für bestimmte Zwecke (z. B. längere Entfernungen; nicht elektrifizierbare Verkehrsformen) ist dennoch zusätzlich eine „indirekte Elektrifizierung“ (grüner Wasserstoff, Power-to-X) notwendig.

Die Dekarbonisierung des Verkehrs verdeutlicht die besonderen Herausforderungen einer langfristigen und leitzielorientierten Klimapolitik, nicht zuletzt in Bezug auf Koordinierungsverantwortung und Steuerungsfähigkeit. Im Kern geht es um eine neue Governance, eine sozial-ökologische Transformation. Für das Verkehrssystem gilt dabei: Sowohl die Notwendigkeit und Wünschbarkeit der Wege (Anlässe) von Mobilitätsaktivitäten als auch insbesondere die Länge der Verkehrsaufwände (in Personenkilometern und Tonnenkilometern) sowie die Mobilitätstechniken müssen nicht nur mit den Klimaschutzziele kompatibel gemacht, sondern auch mit den Kriterien von Sozialverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit in Übereinstimmung gebracht werden.

Eindeutig erkennbar sind im Rahmen komplexer Unsicherheiten und Zukunftsungewissheiten zwei fundamentale Aspekte einer zukunftsfähigen Verkehrspolitik: erstens die *Notwendigkeit* einer forcierten kombinierten Änderung von Mobilitätstechniken, -strukturen und -verhaltensmustern. Zweitens die *Unmöglichkeit*, die leitzielorientierte Systemtransformation des Verkehrs dem Markt überlassen zu können. Mit einem Wort: Nur eine vorsorgende und antizipative klimakompatible Verkehrspolitik führt auf den Weg zu nachhaltiger Mobilität.

4. Für ein leistungsfähiges Gemeinwesen – Grenzen des Marktes

Es gibt kein anderes Feld, bei dem die Verschiebung der Koordinaten der ökonomischen Debatte so deutlich erkennbar ist wie bei der Frage der öffentlichen Investitionen. Seit dem Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik von einem eher keynesianisch geprägten zu einem neoliberalen Weg stehen die staatlichen Ausgaben unter Druck. Steuern wurden gesenkt, später wurde auch die Staatsverschuldung verteuert. Das beherrschende Motto „privat vor Staat“ sorgte auch für einen Rückgang der staatlichen Investitionen. In den vergangenen zwanzig Jahren haben sie sich in Deutschland auf einem Ni-

veau von etwa zwei Prozent der Wirtschaftsleistung eingependelt.

Seit ihrer Gründung 1975 war für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Forderung nach einem staatlichen Investitions- und Ausgabenprogramm zentraler Bestandteil ihrer wirtschaftspolitischen Agenda. Mit dieser Forderung sollen heute verschiedene Ziele erreicht werden:

- Abbau der Arbeitslosigkeit;
- Erhalt und Ausbau der öffentlichen Infrastruktur;
- ökologischer Umbau der Gesellschaft;
- Pfadwechsel der Entwicklung mit Stärkung der öffentlichen Non-Profit-Bereiche und Ausbau sozialer Einrichtungen.

Über Jahrzehnte stand die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* mit ihren Forderungen weitgehend isoliert da. Das hat sich in den vergangenen Jahren massiv verändert. Die Forderung nach mehr öffentlichen Investitionen ist inzwischen fast zum „Mainstream“ geworden. Einzelne Forschungsinstitute wie das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) erheben diese Forderung schon länger. Mit dem Bericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ im Frühjahr 2015 beim Bundeswirtschaftsministerium wurden die Defizite gewissermaßen regierungsoffiziell. Selbst der Sachverständigenrat sieht in seinem aktuellen Jahresgutachten (Ziffer 22) „Hinweise auf Investitionsrückstände insbesondere bei der Infrastruktur“ – ohne allerdings zusätzliche Ausgaben als notwendig zu erachten.

Ein historisches Novum war die gemeinsame Stellungnahme des arbeitgebernahen Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) und des gewerkschaftsnahen IMK mit der Forderung nach einem großen Investitionsprogramm (IMK Report 152, 2019). In der Veröffentlichung werden noch einmal die Defizite der öffentlichen Infrastruktur aufgezeigt und quantifiziert. Neben der Versorgung und der Lebensqualität der Bevölkerung steht auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie im Fokus. Nach einer Befragung des IW gaben im Frühjahr 2018 zwei Drittel der Unternehmen an, dass ihre betrieblichen Geschäftsabläufe regelmäßig durch Infrastrukturprobleme beeinträchtigt werden. Ins-

gesamt beziffert die Studie die zusätzlichen öffentlichen Infrastrukturbedarfe für die nächsten zehn Jahre auf 457 Milliarden Euro, woraus die Forderung von zusätzlichen öffentlichen Investitionen von 46 Milliarden Euro jährlich für die nächsten zehn Jahre erwächst. Die Investitionen werden verteilt auf die Bereiche kommunale Infrastruktur, Bildung, Wohnungsbau, Breitband und Verkehr sowie die Dekarbonisierung der Wirtschaft.

Die Erkenntnis, dass in der Frage öffentlicher Investitionen eine deutlich aktivere Rolle des Staates gefragt ist, teilen inzwischen also viele. Das ist positiv zu bewerten und wirft ein Schlaglicht auf die gewandelten Debatten. Doch das allein greift viel zu kurz. Erhebliche Investitionsmittel der öffentlichen Hand können überhaupt nicht abgerufen werden, da entsprechende Planungskapazitäten in den Ämtern fehlen, weil die Kapazitäten der Bauindustrie voll ausgelastet sind oder weil beispielsweise IT-Fachkräfte fehlen. An dieser Stelle wird der Zusammenhang zwischen Investitionen und Personal deutlich. Ebenso bei den Bildungsausgaben: Eine Schule zu bauen (Investitionsmittel) und dann keine Lehrerinnen und Lehrer (konsumtive Personalmittel) dafür zu haben, ergibt keinen Sinn. Auch die Bedeutung eines langfristig angelegten Programms wird hier deutlich.

Vereinzelte gab es in den vergangenen Jahren Vorschläge (auch vom SVR), die Finanzierung der Mittel für öffentliche Investitionen durch Umschichtungen in den Haushalten bereitzustellen: Kürzungen bei den konsumtiven Ausgaben (Personal, Sozialleistungen) und stattdessen Aufstockung der investiven Mittel. Das ist der Versuch, den Pfad eines schlanken, neoliberalen Staates beizubehalten und gleichzeitig das Investitionsproblem zu lösen. Es ist der falsche Weg, und er funktioniert nicht. Ein leistungsfähiger Staat braucht Investitionen *und* Personal! Wenn Investitionen der *erste Pfeiler* für ein leistungsfähiges Gemeinwesen sind, dann ist das Personal der *zweite Pfeiler*. Es fängt an bei den Planungskapazitäten, die bei den Kommunen eingespart wurden und heute fehlen. Beim Personal für Bildung und Forschung geht es weiter. Auch in der Gesundheitsversorgung und der Pflege nutzen reine Investitionsmittel gar nichts. Das notwendige Personal muss dazu eingestellt werden. Fehlendes Personal war auch der Grund, warum der Abgasskandal bei den Dieselfahrzeugen und große Versäumnisse bei der Lebensmittelkontrolle möglich wurden. Kontrollen wurden an private Einrichtungen outsourcet, staatliche Prüfkapazitäten

gab es nicht. Weil polizeiliche Planstellen fehlen oder nicht besetzt sind, leidet das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger. Die Aufzählung ließe sich fast nach Belieben fortsetzen.

Ein leistungsfähiges Gemeinwesen als Grundlage für ein lebenswertes Leben für alle Menschen kann nur im Zusammenspiel von Investitionen und Personalausstattung zustande kommen. Es gehört aber auch ein effektiver Sozialstaat dazu, der ausreichende Transferleistungen zur Bewältigung von Lebensrisiken (Krankheit, Lebensstandard im Alter, Arbeitslosigkeit) bereitstellt. Das ist gewissermaßen der *dritte Pfeiler* eines solchen Gemeinwesens. Den *vierten Pfeiler* stellen die gesetzlichen Rahmenbedingungen dar. Mit der entsprechenden Regulierung, Ge- und Verboten, Festlegung von Grenzwerten usw. muss ein dichtes Netz gespannt werden, welches keine Schlupflöcher zulasten der Umwelt, der Gesundheit, von Arbeitsplätzen und der sozialen Beziehungen offenlässt.

Denkt man diese vier Pfeiler zusammen, dann wird deutlich, dass sie den Rahmen eines neoliberalen Kapitalismus sprengen. Es ist für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* klar, dass es um nicht weniger geht als um eine Transformation zu einem ganz neuen Entwicklungspfad. Nur auf einem solchen Pfad lassen sich die ökologischen und sozialen Herausforderungen bewältigen. Marktprozesse, auch das ist klar, werden dabei eine geringere Rolle spielen als heute. Die Vermarktlichung vieler Bereiche hat die aktuellen Probleme erst geschaffen oder verschärft.

Immer wieder stellt sich bei einem solchen Entwicklungspfad die Frage nach dem Verhältnis von Wachstum und Wohlstand. Der noch immer anhaltende beschwörende Ruf von Politik und Wirtschaft nach Wachstum kann genauso wenig wie eine pauschale Wachstumskritik die komplexen Fragen nach einer nachhaltigen Entwicklung beantworten. Ein solcher Weg beinhaltet einen staatlich forcierten Strukturwandel, einerseits von sehr schnell wachsenden ökologischen Branchen (wie z. B. erneuerbaren Energien und Ressourceneffizienz), verbunden andererseits mit einem möglichst raschen Ausstieg aus Risikobranchen wie den fossilen Energien. Ein solcher Weg führt auch dazu, dass soziale Bereiche mit geringem Material- und Energieeinsatz gesamtwirtschaftlich erheblich an Bedeutung gewinnen werden.

5. Finanzen für ein leistungsfähiges Gemeinwesen

Im vergangenen Jahr hat die steuerpolitische Debatte wieder Fahrt aufgenommen. Das hatte verschiedene Ursachen. Ein Kristallisationspunkt waren die Haushaltsüberschüsse: Trotz der schwächeren konjunkturellen Situation hat der Gesamtstaat im Jahr 2019 nach den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) einen Überschuss von 49,8 Milliarden Euro (1,5 Prozent des BIP) erzielt. Alle staatlichen Sektoren lagen im Plus: der Bund mit 19,2 Milliarden Euro, die Länder mit 13,3 Milliarden Euro, die Sozialversicherungen mit 10,7 Milliarden Euro und die Kommunen immerhin noch mit 6,6 Milliarden Euro (Destatis 2020, VGR). Das hat von konservativer Seite die Forderungen nach Steuerensenkungen befördert. Zusätzlich munitioniert wurde die Debatte durch die Tatsache, dass immer mehr Menschen in den Bereich des Spitzensteuersatzes gelangen. Die Trump'sche Steuerreform in den USA hat den Ruf nach Senkung der Unternehmenssteuern verstärkt. Die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit des Standortes sei nicht mehr gegeben.

Keine Rolle hat dagegen die Sicherung der staatlichen Einnahmehasis durch die Steuerpolitik gespielt. Allenfalls gab es eine Debatte, die staatlichen Überschüsse nicht nur zur Schuldentilgung, sondern auch für Investitionen zu nutzen. Die Erzielung höherer Steuereinnahmen ist überhaupt nicht im Fokus der Debatte. Hier wirken die alten neoliberalen Dogmen noch massiv weiter.

Gleiches gilt auch für die Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen. Für den intergenerativen Ausgleich ist sie sogar zwingend. Die Finanzierung einer Investition, von der auch nachfolgende Generationen noch profitieren, wird durch Kreditaufnahme und -tilgung auch teilweise in die Zukunft verlegt. Solche Finanzierungsoptionen sind durch die – immer wieder in vielen MEMORANDEN kritisierte – Schuldenbremse stark eingeschränkt. Die politische Praxis in Deutschland geht aber noch weiter als von der Schuldenbremse verlangt. Die schwarze Null ist geradezu zum Symbol einer soliden Haushaltsführung mutiert.

Die Konzeption eines jährlich ausgeglichenen Staatshaushalts gilt jedoch in der Wirtschaftswissenschaft fast unisono als unseriös. Zumindest zyklische Defizite, also eine konjunkturelle Komponente in Form automatischer Stabilisatoren, werden

allgemein akzeptiert. Auch der SVR hat sich einhellig von der „schwarzen Null“ distanziert (SVR, Jahrestgutachten 2019/20). Die grundgesetzliche Schuldenbremse sieht keine „schwarze Null“ vor, sondern fordert einen ausgeglichenen *strukturellen*, also konjunkturbereinigten, Haushaltssaldo; dieser gilt – gemäß Grundgesetz – beim Bund als realisiert, wenn das strukturelle Defizit nicht größer als 0,35 Prozent des BIP ist. Die Länder dürfen ab 2020 kein strukturelles Haushaltsdefizit mehr aufweisen. Eine Konzeption des permanent ausgeglichenen Haushalts wäre prozyklisch in einer Rezession und ebenfalls prozyklisch im Aufschwung und in der Hochkonjunktur, würde also konjunkturelle Ausschläge vergrößern. Am Ende des Haushaltsjahres würde wahrscheinlich auch gar kein ausgeglichener Haushalt erreicht werden, weil der Haushaltssaldo nicht genau vorhersehbar und nicht punktgenau erreichbar ist. Abweichungen von den Vorhersagen sind erheblich.

Für die Begrenzung der Kreditaufnahme des Staates gibt es mehrere Regelwerke, die alle rechtlich verbindlich sind. Auf der Ebene des deutschen Nationalstaates gibt es die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse. Daneben existiert der Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der in den Europäischen Verträgen festgeschrieben ist. Zusätzlich gibt es noch den europäischen Fiskalvertrag, ein völkerrechtlicher Vertrag der EU-Mitgliedsländer. Alle drei Systeme weisen unterschiedliche, zum Teil sehr komplexe Regelungen auf. Aufgrund der Vielschichtigkeit lässt sich nicht einmal eindeutig sagen, welche Regelung restriktiver wirkt. Eine ökonomisch schlüssige Begründung gibt es für alle drei nicht.

Auf das Jahr 2019 bezogen heißt dies, dass der Bund laut Schuldenbremse zwölf Milliarden Euro Spielraum für ein strukturelles Defizit hatte (nach den Regeln des europäischen Fiskalpaktes 17 Milliarden Euro). Tatsächlich aber verzeichnete Deutschland nach der Berechnungsmethode der EU-Kommission einen gesamtstaatlichen Überschuss von 1,1 Prozent des BIP (der Überschuss existiert seit 2013). Im Jahr 2019 wurde also ein Potenzial von etwa 1,5 Prozent des BIP, das sind etwa 50 Milliarden Euro, nicht genutzt – ein Potenzial, das im Rahmen der Vorschriften für die Schuldenbremse hätte genutzt werden können. Die Schuldenbremse hat eine politische Strahlkraft entwickelt. Im finanzpolitischen Alltag mutierte sie zur schwarzen Null. Damit wurden die

Vorgaben der Schuldenbremse, die eine begrenzte Kreditaufnahme zulässt, ohne gesetzliche Vorgaben sogar noch verschärft.

Die Schuldenbremse des Grundgesetzes hat eine raffiniert eingebaute kontraktive Bremswirkung auf Wachstum und Beschäftigung. Sie wirkt prozyklisch, bremst öffentliche Investitionen, senkt den Schuldenstand auf ein zu niedriges Niveau und erhöht den Leistungsbilanzüberschuss. Dass dies bislang nicht so deutlich sichtbar wurde, seitdem die Schuldenbremse 2011 für den Bund und erst 2020 für die Länder wirksam wurde, lag an der von der Europäischen Zentralbank betriebenen Niedrigzinspolitik und der damit verbundenen relativ guten Konjunktur. Für die dringend benötigten öffentlichen Investitionen wirkt die Schuldenbremse wie ein Quasi-Kreditverbot, insbesondere für die Länder und die von ihnen abhängigen Gemeinden. Hinzu kommt: Die Schuldenbremse in Kombination mit den europäischen Fiskalregeln schränkt das Budgetrecht der Parlamente massiv ein. Ein starres, in sich nicht konsistentes Regelwerk mit detaillierten quantitativen Vorschriften soll wie ein Autopilot einen wesentlichen Bereich der Wirtschaftspolitik, nämlich Kernbereiche der staatlichen Finanzpolitik steuern. Das Regelwerk des Autopiloten ist nahezu in Stein gemeißelt, denn es bedarf einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat, um die Schuldenbremse zu ändern. Ebenso schwierig ist es, die Detailvorgaben des Fiskalvertrags zu ändern, da dies die Einstimmigkeit der beteiligten Nationen erfordert.

Trotzdem ist die Schuldenbremse inzwischen in Wissenschaft und Öffentlichkeit durchaus umstritten. Viele Parlamente versuchen, Finanzierungsalternativen jenseits der Schuldenbremse zu entwickeln. Hüther (IW) und Dullien (IMK) fordern die Einführung einer goldenen Regel, nach der die Investitionen zumindest teilweise ausgenommen werden. Auch in der Europäischen Kommission tobt die Debatte, ob im Rahmen des *Green Deal* ökologische Investitionen von der Regel ausgenommen werden sollen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert die Abschaffung der Schuldenbremse. Da dies politisch auf absehbare Zeit nicht durchsetzbar sein wird, gilt es jede Möglichkeit zur Öffnung der Regel unterhalb der Schwelle des Grundgesetzes zu ergreifen. Und natürlich auch die finanziellen Spielräume zu nutzen, die es trotz Schuldenbremse gibt.

6. Ein handlungsfähiger Staat braucht Personal

Seit Anfang der 1990er-Jahre fand im öffentlichen Dienst ein massiver Personalabbau statt. Von 6,7 Millionen im Jahr 1991 sank die Zahl der Beschäftigten auf rund 4,5 Millionen im Jahr 2008. Ungefähr die Hälfte des Personalabbaus ging auf die Privatisierung großer Bundesunternehmen (vor allem der Deutschen Post) und die Privatisierung kommunaler Unternehmen zurück. Seit 2009 wurde wieder Personal aufgebaut, auf rund 4,8 Millionen im Jahr 2018. Von einer generellen Renaissance des Staates als Arbeitgeber kann gleichwohl keine Rede sein. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich die schwache Personalausstattung des öffentlichen Dienstes. Während Deutschland im Jahr 2018 im öffentlichen Dienst 58 und bei öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern insgesamt 73,6 Personen (Vollzeit und Teilzeit) je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner beschäftigte, liegen die entsprechenden Dichteziffern in allen fünf nordisch-skandinavischen Staaten mehr als doppelt so hoch (in Dänemark zum Beispiel betrug sie im öffentlichen Dienst 143 und im öffentlichen Sektor insgesamt 152,8). In Deutschland übernehmen zwar Wohlfahrtsverbände und Kirchen mit ca. 1,5 Millionen Beschäftigten Aufgaben, die in diesen Ländern von öffentlichen Einrichtungen betrieben werden. Aber auch wenn sie hinzugerechnet werden, bleibt der Abstand groß. Die desolate Personalsituation in den öffentlichen Bereichen führte zu massiven Defiziten bei der Quantität und der Qualität der Bevölkerungsversorgung und damit der Lebensqualität insgesamt. Der Deutsche Beamtenbund bezifferte Anfang des Jahres den Personalbedarf im öffentlichen Dienst auf fast 300.000 zusätzliche Stellen.

Eine von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vorgenommene Auswertung von Studien und amtlichen Statistiken offenbart Bedarfe von weit über ein bis zu zwei Millionen zusätzlich Beschäftigten. Allein in der Kinderbetreuung – von den Krippen bis zu den Horten – sind gut 400.000 rechnerische Vollzeitkräfte an pädagogischem Personal mehr erforderlich, wenn zur Bedarfsabdeckung auch noch die Durchsetzung der fachlich empfohlenen Personalschlüssel hinzutritt. Einschließlich Verwaltung, Verpflegung, Reinigung, Supervision usw. fällt die Beschäftigungslücke noch deutlich größer aus.

Im Bildungsbereich besteht ein Personalmangel von den Schulen über die Hochschulen bis zur Weiterbildung. Mit Blick auf konkrete Bedarfe – wie Ganztagschulen, die pädagogischen Ansprüchen genügen, bessere Betreuungsverhältnisse, mehr Schulsozialarbeit und Inklusion – kann ein Potenzial von mehreren hunderttausend Vollzeitstellen festgestellt werden.

Auch im Bereich Gesundheit und Sozialwesen gibt es einen erheblichen ungedeckten Personalbedarf, vor allem in der Krankenhaus- und Altenpflege. In der Krankenhauspflege beläuft er sich auf mindestens 100.000 rechnerische Vollzeitkräfte; in der Altenpflege ist er perspektivisch noch wesentlich höher. Würde bezogen auf die heute Pflegebedürftigen bei konstanter Versorgung durch pflegende Angehörige die Personalausstattung so gestärkt, dass fachliche Standards nicht nur auf dem Papier stehen, wären mehrere hunderttausend Kräfte zusätzlich nötig, mit steigender Tendenz.

Auch im Bereich der kulturellen Dienste gibt es einen nicht unerheblichen Bedarf. Dieser bewegt sich mit Blick auf europäische, insbesondere skandinavische Vergleichsländer im Bereich von 100.000 Stellen aufwärts. Eine große Rolle käme professionell geführten und gut ausgebauten öffentlichen Bibliotheken zu. Zudem gibt es Bedarfe, die hier gar nicht erfasst wurden, wie beispielsweise bei Polizei und Justiz. Erschwerend kommt hinzu, dass in den nächsten Jahren die geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand treten und der öffentliche Dienst durch Personalabbau und Einstellungsstopps eine überproportional überalterte Belegschaft aufweist. Tendenziell werden die Einstellungsbedarfe damit noch stärker steigen als die Zahl der notwendigen Stellen. Für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist klar, dass die Defizite verringert und die Stellen erheblich aufgestockt werden müssen. Ein Großteil der Einstellungen sollte im öffentlichen Sektor stattfinden, denn eine kritische Masse an Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist für die gewerkschaftliche Organisation und damit für das Erkämpfen guter Arbeitsbedingungen unentbehrlich.

Der Ausbau der untersuchten Dienstleistungen rechtfertigt sich einerseits aus sich selbst heraus, d. h. indem er die soziale Teilhabe und die Lebensqualität sowie die persönliche Entfaltung verbessert. Es sprechen aber auch gesamtwirtschaftliche Gründe dafür. Zum einen dient der Personalaufbau dem Ziel der Vollbeschäftigung. Trotz gesunkener Ar-

beitslosigkeit gibt es nach wie vor in erheblichem Umfang offene und verdeckte Arbeitslosigkeit und ungewollte Teilzeit (vgl. MEMORANDUM 2018). Diese Unterbeschäftigung kann – in einem gewissen Umfang und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen vorausgesetzt – durch die neu zu schaffenden Arbeitsplätze abgebaut werden. Zum anderen würde der massive Ausbau gemeinwohlorientierter Dienste die Binnenwirtschaft stärken und wäre ein zentraler Hebel dafür, die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* seit langem kritisierten deutschen Leistungsbilanzüberschüsse zu mindern. Darüber hinaus würden Ersatzarbeitsplätze für in umwelt- und klimaschädlichen Bereichen wegfallende Arbeitsplätze geschaffen.

7. Gesundheitsversorgung auf falschem Pfad

Die Gesundheits- und Pflegewirtschaft ist Deutschlands größter Wirtschaftssektor. Von den 44,3 Millionen Erwerbstätigen im Jahr 2017 entfielen 7,3 Millionen direkt und 4,1 Millionen indirekt auf den Gesundheitsbereich, zusammen sind das 11,4 Millionen oder 25,7 Prozent der Erwerbstätigen. Die Gesundheitsausgaben bewegten sich von Anfang der 1980er-Jahre bis 1989/90 (alte Bundesrepublik) in einem Korridor von 8,5 bis 9 Prozent des BIP; sie stiegen bis 2017 auf 11,3 Prozent. Nach der Schweiz und Frankreich hat Deutschland damit in Europa das drittteuerste Gesundheitssystem.

Diesen hohen Ausgaben stehen Defizite bei der Leistungsfähigkeit gegenüber. Aus Sicht der europäischen Beobachtungsstelle für Gesundheitssysteme und Gesundheitspolitik ist das deutsche System durch erhebliche Strukturmängel geprägt. Auch der „Euro Health Consumer Index“ (EHCI) bescheinigt dem deutschen Gesundheitssystem lediglich eine befriedigende bis gute, aber keine überragende Leistungsfähigkeit. Gut bis sehr gut schneidet das deutsche System bei der Reichweite der von den Krankenkassen übernommenen Leistungen, bei der Akutversorgung und den Wahlrechten der Patientinnen und Patienten ab. Deutliche Defizite gibt es dagegen bei der Versorgung von Menschen mit chronischen Mehrfacherkrankungen und dauerhaftem Pflegebedarf, bei der Vermeidung überflüssiger Operationen und von Komplikationen im Falle einer Krankenhausbehandlung, bei der Digitalisierung sowie

bei der Aufwertung der Pflege. Ein großes Problem, dem gleichwohl wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird, stellt die stark gewachsene Gesundheitsungleichheit dar.

In den Ländern mit einem „*öffentlichen Gesundheitsdienst*“ ist es die Aufgabe des Staates, die verschiedenen Aufgabenfelder der Gesundheitsversorgung von der primären Versorgung bis zur Langfristpflege so zu organisieren, dass ein in sich kohärentes Gesamtsystem entsteht. Die staatlichen Systeme sind nach dem Zweiten Weltkrieg, teilweise sogar erst ab Ende der 1970er Jahre (Portugal 1979, Italien 1980; Spanien ab den 1980er-Jahren) entstanden, während Deutschland – mit einer gewissen Ausnahme beim Krankenhauswesen – bis heute an der Tradition eines „*selbstverwalteten Gesundheitssystems*“ festhält. Diese Selbstverwaltung stößt allerdings zunehmend an ihre Grenzen – Stichworte sind das Fehlen von Ärztinnen und Ärzten im ländlichen Raum, die Krise rund um die Notfallversorgung, die häufigen Fälle von Abrechnungsbetrug und anderes mehr. Zugleich wird sie überformt und korrumpiert durch Marktöffnungen und die Etablierung einer marktorientierten Wettbewerbslogik. Für Renditejäger hat die Privatisierung der Langfristpflege gute Möglichkeiten der Abschöpfung öffentlicher Finanzierungsmittel geschaffen, bei gleichzeitiger Umwandlung der Altenpflegebranche in ein Beschäftigungsfeld mit geringer Tarifbindung und stark verbreiteter Niedriglohnbeschäftigung.

Anders als die Altenpflege ist das Krankenhauswesen zwar als Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ausgeprägt, mit weitgehender Vollfinanzierung der Patientenversorgung. Wie im MEMORANDUM 2018 (S. 142ff.) ausgeführt, haben neoliberale Strukturereformen jedoch auch in diesem Sektor des Gesundheitssystems den Geist von Markt und Wettbewerb zur Entfaltung gebracht. Die versprochene Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven bei zugleich besserer Qualität trat nicht ein. Verändert hat sich der Umgang mit den Patientinnen und Patienten. Die Frage nach der besten medizinischen und pflegerischen Versorgung tritt zurück hinter dem Interesse nach maximaler Erlösgenerierung.

Nach Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist bei der Gesundheitsversorgung ein Punkt erreicht, an dem grundsätzlich neue Weichenstellungen geboten sind. Die Grundprobleme des deutschen Gesundheitssystems liegen in den fragmentierten Strukturen, deren Steuerung glei-

chermaßen einer Markt- und Wettbewerbslogik wie einer Logik der korporatistischen Selbstverwaltung folgt. Mit dieser Mixtur wurden bestehende Probleme potenziert statt abgebaut. Die Politik reagiert im Dauerreparaturmodus. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* tritt demgegenüber dafür ein, das Gesundheitssystem als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge zu sehen, bei welcher der Versorgungsbedarf im Mittelpunkt steht und die schon weit vorangeschrittene Kommerzialisierung gestoppt und abgebaut wird.

8. 30 Jahre deutsche Vereinigung – Spaltung ist nicht überwunden

Ende 2019 lief der Solidarpakt II aus. Die 2016 beschlossene grundlegende Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern trat Anfang 2020 in Kraft. Die Idee, die deutsche Einheit und ihre Folgen im Rahmen einiger befristeter Sonderprogramme – Fonds Deutsche Einheit, Solidarpakt I und II – finanzpolitisch regulieren zu können, ist Vergangenheit. Auch auf diesem Gebiet hat sich die Anpassung an ein dauerhaftes Ost-West-Gefälle durchgesetzt.

Damit ist nachvollzogen, was Ende 1994 in der Neufassung des Artikels 72 Grundgesetz verordnet wurde. Seitdem geht es nicht mehr um das Ziel einer „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, sondern um eine schwer zu fassende „Gleichwertigkeit“. Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohnerin bzw. Einwohner lag in Ostdeutschland (mit ganz Berlin) im Jahr 2000 bei 66 Prozent des Westniveaus und im Jahr 2018 bei 75 Prozent. Für die neuen Länder (ohne Berlin) betragen die entsprechenden Werte 60 bzw. 69 Prozent. Die Zeit der hohen Wachstumsraten, in denen von einer „Aufholjagd“ gesprochen wurde, waren schon 1997 vorbei. Seither gibt es zwar noch eine weitere Annäherung an das Westniveau bei der Wirtschaftsleistung und den Einkommen – aber in Trippelschritten.

Ende des Jahres 2019 machte auch die Nachricht von der geplanten Errichtung einer Tesla-Fabrik für Elektroautos in Grünheide bei Berlin Furore. Eine industrielle Großinvestition in einer deindustrierten Region! Die Entscheidung hat die wirtschaftliche Situation in Ostdeutschland in eine ungewöhnliche Perspektive gerückt: Die seit 1990 oft versprochenen Möglichkeiten könnten sich einmal

realisieren, wenn auch in beschränktem Umfang und mit vielen Fragezeichen versehen. Tatsächlich stehen mit der Umstellung der Energiewirtschaft – Kohleausstieg! – und dem Umbruch für die Autoindustrie volkswirtschaftliche Veränderungen an, die einige der traditionellen Standortvorteile der alten Bundesländer zumindest relativieren. Trotzdem bleibt die ostdeutsche Gesellschaft weiterhin auf Transfers im Rahmen der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherungen angewiesen.

Die Diskussionen über die Gründe des ostdeutschen Sonderwegs bei der Wiedereinführung des Kapitalismus in Osteuropa seit 1990 reißen deshalb nicht ab. Aus Sicht des Westens wird – Stichwort „Solidaritätszuschlag“ – beklagt, dass man immer noch für den Osten zahlen müsse. Aus dem Osten wird eingewandt, dass man in den frühen 1990er-Jahren abgewickelt wurde – Stichwort „Treuhand“. In der Westsicht fehlt dabei der Blick auf die Vermögensübertragungen von Ost nach West, die natürlich an vielen vorbeigegangen sind. Heute fehlt in Ostdeutschland weitgehend genau jene Art von privatem Reichtum, der die Bundesrepublik geprägt hat und prägt. In der Ostsicht wird gerne vergessen, dass die geschmähte Treuhand und die erwünschte DM-Einführung zwei Seiten einer Medaille waren. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat immer wieder Vorschläge für soziale und nachhaltige Alternativen zur dominierenden Anschlusspolitik entwickelt. Das werden wir in den nächsten MEMORANDEN fortsetzen, auch wenn Aufklärung allein zur Veränderung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse sicher nicht reicht.

9. Eine alternative Wirtschaftspolitik ist notwendig

9.1 Investitions- und Ausgabenprogramm

Die Forderung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nach einem umfassenden Investitions- und Ausgabenprogramm ist weiter hoch aktuell. Dass inzwischen auch andere ähnliche – wenn auch in der Regel kleiner dimensionierte – Programme fordern, ändert nichts an der weiter fehlenden politischen Umsetzung. Das Programm passt mit seiner kräftigen Nachfrageausweitung gut in die derzeitige konjunkturelle Lage. Es ist aber ausdrücklich kein kurzfristiges Konjunkturprogramm. Als solches

würde es schon deswegen scheitern, weil viele Forderungen einen zeitlichen Vorlauf benötigen. Das gilt insbesondere in Zeiten ausgelasteter Baukapazitäten und fehlenden Personals mit entsprechender Qualifizierung in vielen Bereichen. Das Programm ist auf Langfristigkeit und Verstetigung angelegt. Das schafft Planungssicherheit und erlaubt einen Kapazitätsaufbau ebenso wie Qualifizierungsmaßnahmen einschließlich eines Studiums.

Für den notwendigen sozial-ökologischen Umbau der Gesellschaft fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Investitions- und Ausgabenprogramm von zusätzlich 120 Milliarden Euro jährlich. Diese verteilen sich auf die Bereiche Bildung (25 Milliarden Euro), Verkehrsinfrastruktur und Digitalisierung (15 Milliarden Euro), kommunale Ausgaben (20 Milliarden Euro), energetische Gebäudesanierung und sozialer Wohnungsbau (20 Milliarden Euro), lokale Pflegeinfrastruktur (20 Milliarden Euro) und zusätzliche Ausgaben für Arbeitsmarkt und Qualifizierung (20 Milliarden Euro, inklusive der Mittel für eine Erhöhung der Hartz-IV-Sätze).

Ausgangspunkt für ein solches Investitions- und Ausgabenprogramm sind ungedeckte gesellschaftliche Bedarfe. Sie konzentrieren sich auf: berechnete Anliegen nach mehr und qualitativ besserer Bildung, nach einem geringeren Energie- und Ressourcenverbrauch, nach besseren Maßnahmen der Daseinsvorsorge und generell aus einer besseren Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Gleichzeitig zielt dieses Programm darauf, die Beschäftigung und die Masseneinkommen zu steigern. Es geht um den Abbau der Arbeitslosigkeit und zugleich die Verbesserung der materiellen Lebenslage großer Teile der Bevölkerung.

Gefordert sind aber nicht nur Investitionen. Für eine notwendige Revitalisierung des Sozialstaates stellen sich weitere Fragen: Was muss an Personal in den verschiedenen öffentlichen Aufgabenfeldern vorgehalten werden, damit die gesetzlich normierten Leistungs- und Qualitätsziele in der Praxis ankommen? Eine Strategie der Renaissance des öffentlichen Dienstes verlangt nach Einbettung in einen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmen, der diese Strategie trägt. Um die hier ausführlich dargestellten Mängel in der personellen Ausstattung des öffentlichen Dienstes schrittweise abzubauen, muss die Zahl der Stellen erheblich aufgestockt werden. Für die kommenden zehn Jahre fordert die *Arbeits-*

gruppe *Alternative Wirtschaftspolitik* einen Beschäftigungsaufbau von ein bis zwei Millionen öffentlich Beschäftigten in den öffentlichen und gemeinwohlorientierten Diensten (vgl. oben).

Zur Revitalisierung des Sozialstaates gehören nicht nur die Beschäftigten im öffentlichen Bereich, sondern natürlich auch ausreichende Transferleistungen. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert die Einführung einer allgemeinen Bürgerversicherung. Das Sicherungsniveau im Alter und bei Lebensrisiken wie Krankheit, Arbeitslosigkeit usw. muss die Menschen sicher vor Armut schützen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* setzt sich seit langem dafür ein, dass sich Wirtschaftspolitik an den vorhanden Bedarfen orientiert und nicht an der Verwertungslogik des Kapitals. Auch wenn wir uns nicht per se für eine stagnierende oder schrumpfende Ökonomie (in Bezug auf das BIP) aussprechen, bedeuten unsere Forderungen doch deutlich geringere Wachstumszwänge. Das gilt auch für die von uns unterstützte Hinwendung zu nicht profitorientierten Wirtschaftsformen unter öffentlicher oder selbstverwalteter Regie – im Gegensatz zu profitorientierten Wirtschaftsformen, die einen inhärenten Wachstumsdrang in sich tragen.

Um das Gesundheits- und Pflegesystem als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge zukunftsgerecht so neu auszurichten, dass der Bedarf im Mittelpunkt steht und ernst gemacht wird mit der Aufwertung pflegerischer Berufe, hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im MEMORANDUM 2018 einen Masterplan Pflege gefordert (vgl. Kap. 4, S. 163ff.). Er umfasst eine Schließung der Verdienstlücke der Altenpflege gegenüber der Krankenpflege und einen Abbau der personellen Unterbesetzung bei der Krankenhaus- und Altenpflege im Rahmen der Etablierung einer Pflegepersonalbemessung ebenso wie Weichenstellungen in Richtung Vollversicherung und einer Zurückdrängung der kommerziellen Anbieterfraktionen. Nichts von diesen Bausteinen findet sich in der pflegetherapeutischen Agenda der derzeitigen Bundesregierung.

9.2 Neue Herausforderungen in der Industrie- und Strukturpolitik

Die Krise der Industrie ist weit mehr als eine Konjunkturkrise. Die Stichworte für die größten Veränderungen sind Dekarbonisierung und Digitalisie-

rung. Dazu kommen ein verstärkter Wettbewerbsdruck durch zunehmende internationale Konkurrenz (z. B. aus China) und ein Verlagerungsdruck auf deutsche Standorte, um Renditen in dieser schwierigen Lage zu halten oder zu steigern.

Die Autoindustrie als wertschöpfungsstärkste Branche in Deutschland ist ein Beispiel dafür, wie diese Strukturbrüche begonnen haben. Die Antriebswende vom Verbrennungsmotor hin zum Elektroantrieb wurde von der Autoindustrie mit staatlicher Unterstützung begonnen und wird in den kommenden Jahren an Fahrt aufnehmen. Weil der elektrische Antriebsstrang mit weniger beweglichen Teilen auskommt als der von konventionellen Fahrzeugen und zudem weniger wartungsintensiv ist, sind Arbeitsplatzverluste zu erwarten. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) errechnet bis zum Jahr 2035 den Wegfall von rund 114.000 Arbeitsplätzen in der Automobilwirtschaft (IAB 2019). Demgegenüber gibt es prognostisch nur 16.000 neue Stellen, die durch die Elektrifizierung entstehen.

Die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* geforderte umfassende Verkehrswende führt zu noch größeren Umbrüchen. Dabei sind die Umstellungen, die sich durch die Digitalisierung ergeben (weniger Produktion, mehr Softwareentwicklung), noch gar nicht berücksichtigt. Der Kohleausstieg ist ein anderes Beispiel dafür, wie sich Unternehmen und Regionen praktisch komplett neu erfinden müssen. Wenn diese fundamentalen Umstellungen nicht zu erheblichen Beschäftigungsverlusten und sozialen Deklassierungen führen sollen, dann reicht eine makroökonomische Steuerung (beispielsweise über ein Investitionsprogramm) nicht aus. Es sind konkrete Industrie- und strukturpolitische Maßnahmen notwendig.

Es ist kein Zufall, dass angesichts dieser Herausforderungen insgesamt das Thema Industriepolitik wieder gesellschaftsfähig wird. Die industriepolitische Agenda des Wirtschaftsministers (Nationale Industriestrategie 2030) ist nur ein Aufschlag zu dem Thema. Auch der SVR, der im Gutachten 2018/19 noch „mehr Vertrauen in die Marktprozesse“ als die beste Industriepolitik bezeichnete, führt im Gutachten 2019/20 eine ernsthafte industriepolitische Debatte. Auch die Europäische Union hat im Rahmen ihres *Green Deal* zur Verwirklichung der Klima- und Umweltziele eine neue Industriepolitik angekündigt.

Klar ist, dass die hier angesprochenen Maßnahmen und Programme noch völlig ungenügend sind. Die Debatte über die konkrete Ausgestaltung der notwendigen Industrie- und Strukturpolitik ist allerdings auch in der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* noch nicht abgeschlossen. Deshalb sollen hier nur ein paar Eckpunkte dazu definiert werden:

- Wettbewerbsfähigkeit darf nicht nur als preisliche Wettbewerbsfähigkeit angesehen werden.
- Industrie- und Strukturpolitik darf nicht mit niedrigeren Löhnen und Deregulierung gleichgesetzt werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* versteht darunter vielmehr Investitionen, Ausbildung, Training, Forschung und die Qualität des öffentlichen Sektors.
- Beim technischen Fortschritt sollte nicht vor allem die Arbeitsproduktivität im Vordergrund stehen, sondern auch die Ressourcen- und Energieeffizienz.
- Erforderlich ist die Einführung einer staatlichen Beteiligungsfazilität mit der entsprechenden Öffnung des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts.
- Die Unternehmensförderung ist an qualitative Auflagen zu binden, und die Rückflüsse erfolgreicher öffentlicher Förderung sind sicherzustellen. Sinnvolle Subventionen an Branchen und Unternehmen dürfen nicht zu einer Sozialisierung von Verlusten und der Privatisierung von Gewinnen führen.
- Regionale Strukturentwicklungsstrategien müssen entwickelt und umgesetzt werden, unter Einbeziehung der Raumplanung und von Regionalfonds.

Alle diese Eckpunkte sind nach der Auffassung der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* nur in einem breit angelegten demokratischen Prozess sinnvoll umzusetzen. Dazu gehört die Einbindung von Betriebsräten und Gewerkschaften genauso wie die von NGO, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen, Parteien, Stiftungen und Kirchen. Dazu gehören aber auch zwingend mehr demokratische Mitwirkungsrechte der Beschäftigten in den Betrieben. An einer industriepolitischen Strategie wird die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* weiter arbeiten.

9.3 Neue Regulierung für den Arbeitsmarkt

Eine neue Industrie- und Strukturpolitik muss durch eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik ergänzt und abgesichert werden. Das müssen neue und umfangreiche Qualifizierungsprogramme von derzeit noch Beschäftigten sein, Förderungen von Umzügen, aber auch von Frühverrentungen oder von Arbeitszeitverkürzungen. Der Wechsel zwischen Betrieben muss erleichtert werden, indem Transfergesellschaften und ein längerer ALG-I-Bezug die Umqualifizierung und die Arbeitssuche ohne Druck ermöglichen.

Öffentliche Investitionen könnten vor allem ländliche Regionen berücksichtigen, auch um deren Attraktivität für Ansiedlungen wieder zu stärken. Der Ausbau muss außerdem von entsprechenden Qualifizierungsprogrammen in der Berufsausbildung und Umschulung begleitet werden. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert zum Abbau bestehender Defizite einen Personalaufbau im öffentlichen Dienst. Hunderttausende von Arbeitssuchenden könnten dadurch eine qualifizierte Beschäftigung finden.

Arbeitszeitverkürzung ist gleichzeitig unverzichtbar, um einerseits Arbeitsplätze zu schaffen und andererseits abhängig Beschäftigten mehr Freiräume für ein Leben auch außerhalb der Erwerbsarbeit zu geben und Beruf und Familie besser vereinbaren zu können. Doch trotz einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 38 Stunden arbeiten die Vollzeitbeschäftigten heute im Schnitt 43,4 Stunden (Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin). Eine Arbeitszeitverkürzung nicht nur mit Lohnausgleich, sondern auch mit Personalausgleich durchzusetzen, erfordert eine sehr viel breitere und härtere Auseinandersetzung. Ein erfolgversprechender Ansatz liegt in Formen der Arbeitszeitverkürzung, mit denen die Gewerkschaften Erfolge hatten: Beschäftigte sollen Rechtsansprüche auf eine Arbeitszeitverkürzung in Form verschiedener Wahlmöglichkeiten bekommen. Eine neue kurze Vollzeit sollte in Richtung einer allgemeinen 30-Stunden-Woche gehen.

Atypische Arbeitsverhältnisse müssen eingeschränkt werden, indem die sachgrundlose Befristung von Arbeitsplätzen wieder verboten wird. Dies muss in den öffentlich finanzierten Branchen ergänzt werden durch eine Verstetigung der öffentlichen Finanzierung, damit die Träger nicht mehr in befristete Arbeitsverhältnisse mit der „sachlichen“ Begründung befristeter Finanzierungssicherheit aus-

weichen können. Leiharbeit muss nicht nur gleich entlohnt werden, sondern wie in Frankreich durch einen Zuschlag besser bezahlt werden, um den häufigen Arbeitsplatzwechsel auszugleichen. Die Sonderregelung für geringfügig Beschäftigte muss aufgehoben und Scheinselbstständigkeit unterbunden werden. Entgegen vieler Befürchtungen hat sich der gesetzliche Mindestlohn als beschäftigungspolitisches Erfolgsmodell etabliert. Er muss auf 12 Euro pro Stunde angehoben werden. Das Unterlaufen des Mindestlohnes ist wirksamer zu verhindern.

Um Abstiegsdynamiken, soziale Ängste und Verfestigungen im Arbeitsmarkt zu vermeiden, bedarf es einer sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, die die Marktabhängigkeit der Beschäftigten und damit den Druck zur Wiederbeschäftigung und zur Akzeptanz qualitativ schlechterer Arbeitsbedingungen vermindert.

9.4 Für eine gesetzliche Rente, die vor Altersarmut schützt und die Lebensleistung widerspiegelt

Immer weniger Erwerbstätige können sich auf eine Rente verlassen, die zum Leben reicht. Die gesetzliche Standardrente wurde bisher auf 48 Prozent des durchschnittlichen Bruttoentgeltes abgesenkt; weitere Senkungen auf bis zu 42 Prozent drohen nach 2025, wenn die Bundesregierung diese bereits geplante Verschlechterung nicht stoppt. Diese Standardrente erreichen aber immer weniger Beschäftigte aufgrund der Prekarisierung des Arbeitsmarktes – durch die Ausweitung von Niedriglohn, Teilzeit und Arbeitslosigkeit. Die Altersarmutsquote (d. h. die Quote der über 65-Jährigen mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens) liegt bereits jetzt bei 14,7 Prozent und wird – wenn die Renten wie geplant weiter sinken – bis Mitte der 2030er-Jahre auf über 20 Prozent steigen, bei Ostdeutschen sogar auf über 35 Prozent und bei alleinstehenden Frauen sogar auf über 50 Prozent. Die Verluste der gesetzlichen Rentenansprüche werden nicht im Ansatz von der so gepriesenen privaten Altersvorsorge aufgefangen. Obwohl der Staat die „Riester-Rente“ mit drei Milliarden Euro pro Jahr unterstützt, können sie sich gerade die Bezieherinnen und Bezieher kleiner Einkommen nicht leisten – ganz abgesehen davon, dass die kapitalgedeckte Altersvorsorge bei weitem nicht die erhofften Rendite bringt und hoch

riskant ist. Altersarmut kann deshalb nur durch folgende Maßnahmen verhindert werden:

- Die gesetzlichen Rentenansprüche müssen wieder auf 53 Prozent des Bruttoeinkommens angehoben werden. Ausbildungs-, Arbeitslosen-, Pflege- und Erziehungszeiten sind als volle Beitragsjahre anzurechnen.
- Die Rentenversicherung muss zu einer Erwerbstätigenversicherung ausgebaut werden, in die – wie in Österreich – auch Beamtinnen und Beamte sowie Selbstständige einbezogen werden.
- Eine Reregulierung des Arbeitsmarktes – Abbau des Niedriglohnbereiches und prekärer Beschäftigungsverhältnisse – muss allen Beschäftigten die Möglichkeit geben, auskömmliche Rentenansprüche über eine Grundrente hinaus zu erwerben.
- Das reguläre Renteneintrittsalter muss wieder auf 65 Jahre abgesenkt werden; Erwerbsgeminderte müssen früher ohne Abschlüsse in Rente gehen können.
- Eine Grundrente ist aufgrund der früheren Versäumnisse nötig und kann Altersarmut abmildern. Die aktuell von der Großen Koalition geplante Grundrente reicht dafür aber nicht aus; sie muss auf über 1.000 Euro pro Monat angehoben werden. Zeiten der Arbeitslosigkeit müssen als Beitragszeiten angerechnet, die erforderlichen Beitragszeiten auf 30 Jahre gekürzt werden. Die Bedarfsprüfung muss entfallen.
- Ein Ausbau der betrieblichen Altersvorsorge darf nicht an die Stelle gesetzlicher Rentenansprüche treten, sondern sie nur ergänzen.

Die Bundesregierung hatte 2018 beschlossen, die Standardrente bis 2025 bei 48 Prozent des Bruttoeinkommens zu sichern; für die Zeit danach soll eine Rentenkommission bis Mitte 2020 Vorschläge erarbeiten. Sie hat sich damit aber nur eine Atempause verschafft. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* erwartet, dass die Bundesregierung noch in diesem Jahr die gesetzlichen Rentenansprüche auch für die kommende Generation zukunftsfest macht und sich endlich vom Mantra „privat geht vor Staat“ verabschiedet. Jetzige und künftige Rentnerinnen und Rentner haben einen Anspruch darauf, ihren Lebensabend in Würde und ohne Not zu verbringen.

9.5 Initiative für einen neuen kommunalen Wohnungsbau

Nur mit einem wachsenden öffentlichen Wohnungsbestand gibt es eine reale, politisch gestaltete Alternative zu den massiven Mietsteigerungen bei Neuvermietungen, den damit verbundenen Mietsteigerungen im Bestand und den spekulativen Steigerungen der Bodenpreise insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen.

Acht Punkte für einen neuen kommunalen Wohnungsbau

1. Eine soziale Lösung der Wohnungsfrage muss die Eigentumsfrage ernst nehmen: Öffentlich bauen statt Private fördern!
2. Öffentliche Aufgaben gehören in die öffentliche Hand. Deshalb sind öffentliche Gelder in den öffentlichen Wohnungsunternehmen zum Neubau guter Wohnungen einzusetzen, die dauerhaft in öffentlichem Eigentum verbleiben und damit einer politischen, demokratischen Kontrolle zugänglich sind.
3. Der Aufbau eines öffentlichen Wohnungsbestands zielt auf einen Ausbau des Sozialstaats. Er richtet sich gegen den neoliberalen Abbau des Sozialstaats zu einer Armenbetreuung und gegen die Ablösung staatlicher Verantwortung durch private Initiativen.
4. Ein neuer kommunaler Wohnungsbau bedarf einer Objektförderung, also des Einsatzes staatlicher Gelder für die Errichtung neuer und guter Wohnungen.
5. Nötig ist eine integrale kommunale Wohnungspolitik, die die Wohnbedingungen für die Mehrheit verbessert.
6. Um die bestehende Ungleichheit in der kommunalen Finanzausstattung nicht zu verstärken, muss die Finanzierung auf der Ebene des Bundes und der Ebene der Länder sichergestellt werden.
7. Ein neuer kommunaler Wohnungsbau kann nur langfristig durch eine demokratische Veränderung der Kräfteverhältnisse umgesetzt werden.
8. Als ersten Schritt fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ein Sofortprogramm zur Errichtung von 100.000 neuen Wohnungen pro Jahr im öffentlichen Eigentum: Vom notwendigen Investitionsvolumen von 18 Milliarden Euro werden 40 Prozent – etwa 7 Milliarden

Euro – vom geforderten Investitionsprogramm gespeist. Die verbleibenden 60 Prozent sollten durch öffentliche Investitionsbanken kreditfinanziert werden.

9.6 Klimapolitik sozialverträglich gestalten

Der ökologische Schwerpunkt in diesem MEMORANDUM liegt auf der Verkehrswende. Gleichwohl bleibt natürlich auch für alle anderen Sektoren die Notwendigkeit, die Umweltbelastung deutlich zu reduzieren. Die Beschlüsse der Bundesregierung im Rahmen des Klimapakets blieben im vergangenen Jahr leider deutlich hinter dem Erforderlichen zurück. Nach allen derzeitigen Erkenntnissen reichen die beschlossenen Maßnahmen nicht aus, um die Treibhausgasemissionen in einem Umfang zu senken, der den Klimaschutzziele entspricht. Auch die soziale Ausgestaltung des Klimapakets war mangelhaft.

Exemplarisch zeigt sich dies an der im vergangenen Jahr auf den Weg gebrachten CO₂-Bepreisung für Heiz- und Kraftstoffe. Eine CO₂-Bepreisung wirkt grundsätzlich regressiv, d. h. Geringverdienerinnen und Geringverdiener müssen einen größeren Anteil ihres Einkommens dafür aufwenden als Gutverdienerinnen und Gutverdiener. Durch begleitende Maßnahmen wie eine Pro-Kopf-Rückerstattung, ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld für Berufspendlerinnen und -pendler, aus dem Aufkommen finanzierte Fördermaßnahmen sowie einen Härtefallfonds kann sie jedoch so ausgestaltet werden, dass sie eine progressive Verteilungswirkung hat. Auch wenn dazu vielfältige Konzepte vorliegen, hat sich die Große Koalition für ein Modell entschieden, das mit einer degressiven Wirkung bei hohen Einkommen einhergeht. Dies droht die gesellschaftliche Spaltung weiter zu vertiefen.

Statt einer administrativ gut beherrschbaren CO₂-Steuer entschied sich die Bundesregierung zudem für ein nationales Emissionshandelssystem, das zunächst mit einem Fixpreis startet. Diese Konstruktion ist nicht nur verfassungsrechtlich heikel, die relativ niedrigen Einstiegspreise und der unklare Preispfad nach 2025 erzeugen zudem nicht die notwendige Lenkungswirkung.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert stattdessen eine CO₂-Steuer oder -Abgabe für die Sektoren Wärme und Verkehr mit einem fest

definierten, langfristigen Preisfad. Um den Umstieg sozialverträglich zu gestalten und Ungleichheiten abzubauen, sollten die Hälfte der Einnahmen an die unteren Einkommensgruppen und wenig Vermögenden zurückverteilt werden. Die andere Hälfte sollte zur Finanzierung klimafreundlicher Investitionen genutzt werden.

In Bezug auf die Sektoren Strom und energieintensive Industrie müssen zudem die bisherigen Angebotsüberschüsse im Europäischen Emissionshandelssystem durch eine drastische Verknappung der Zertifikatmenge beseitigt, ein gesetzlicher Mindestpreis von 30 Euro pro Tonne CO₂-Äquivalent eingeführt und die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten schrittweise beendet werden. Zum Schutz der Industrie vor Carbon Leakage sollte auf der EU-Ebene ein Grenzsteuerausgleich eingeführt werden.

Die Preissteuerung muss zudem in einen breiten Politikmix aus Ge- und Verboten, Förderpolitik, Investitionen in Forschung und Infrastruktur und den Abbau umweltschädlicher Subventionen eingebettet werden. Sie darf nicht mehr als eine flankierende Maßnahme in diesem Politikmix für den Klimaschutz sein.

9.7 Nachhaltige Mobilität: Forderungen für die Verkehrswende

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* spricht sich für folgende Kernmaßnahmen aus, die in keinem Politikmix mit dem Ziel nachhaltige (Auto-)Mobilität fehlen dürfen, auch wenn sie anfänglich stark umstritten sein werden:

a) auf EU-Ebene

- Die Flottenverbrauchsregelung der EU wäre prinzipiell ein Meilenstein transformativer europäischer Politik und ein äußerst wirksames Instrument zur Verbrauchssenkung. Die Vielzahl der bestehenden Schlupflöcher begrenzen diese Chancen aber erheblich. Im Rahmen des *European Green Deal* sollte die EU eine klimaverträglichere Novelle der Flottenverbrauchsregelung vorlegen.

b) auf nationaler Ebene

- Ein Preisanstiegspfad bis zum Jahr 2030 für Benzin bzw. Diesel (plus 47,7 Cent pro Liter bzw. 54,1 Cent pro Liter) sollte eingeführt und mit

einer sozialen Kompensation versehen werden. Zusätzlich sollte auch die steuerliche Begünstigung von Dieselmotoren schrittweise abgeschafft werden.

- Einführung einer Bonus/Malus-Regelung als Anreiz zum Umbau der Fahrzeugflotte (Downsizing). Ein Malus von bis zu 20.000 Euro (mindestens in Höhe der französischen Regelung von 10.500 Euro) verteuert den Kauf von besonders PS-starken und schweren Fahrzeugen mit höheren externen Kosten. 50 Prozent der Einnahmen dienen zur Förderung hocheffizienter Kleinfahrzeuge und 50 Prozent der Einnahmen zur Förderung von Maßnahmen der Verkehrsvermeidung und -verlagerung.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Dienstwagen ist stark einzuschränken, insbesondere bei der privaten Nutzung.
- Ein Tempolimit von 120 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Bundesstraßen sollte eingeführt werden.
- Die Förderung des Umweltverbundes (Radverkehr, Schiene, ÖPNV) sollte finanziell und regional ausgeweitet werden.
- Die Entfernungspauschale ist durch ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld zu ersetzen.

c) auf kommunaler Ebene

Als besonders wirksam und notwendig erweisen sich vier Kernmaßnahmen:

- Die Ausweitung von Tempo-30-Zonen innerorts, um den Verkehrsablauf lärm- und schadstoffärmer sowie unfallfreier zu gestalten.
- Unter bestimmten Bedingungen die Einführung einer City-Maut für das Fahren im Stadtgebiet wie in sieben europäischen Städten, um den Prozess „weg von der autogerechten Stadt“ und „hin zur Stadt der kurzen Wege“ zu unterstützen.
- Die Verknappung und Verteuerung des öffentlichen Parkraumangebots im Straßenraum bis hin zu vollständig parkfreien Verkehrszonen und Verlagerung in bestehende Parkhäuser/Tiefgaragen.
- Die systematische Privilegierung und massive finanzielle Förderung für Busse, Fahrräder und Taxis.

9.8 Gerechte Steuerpolitik zur Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben

Für eine gerechtere Steuerpolitik und die langfristige Finanzierung eines leistungsfähigeren Sozialstaates und ausreichender öffentlicher Investitionen fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*:

- Die Wiederbelebung der Vermögensteuer wird in Angriff genommen. Der Steuersatz sollte ein Prozent betragen und auf Vermögen von mehr als einer Million Euro (bei gemeinsamer Veranlagung von Ehepartnerinnen und Ehepartnern das Doppelte, bis das Ehegattensplitting ausläuft) erhoben werden. Je Kind sollte ein Freibetrag von 200.000 Euro angewendet werden.
- Die ausgeschütteten Gewinne aus der Veräußerung von inländischen Unternehmensbeteiligungen werden nicht länger steuerfrei gestellt.
- Der Körperschaftsteuersatz sollte von derzeit 15 Prozent auf 30 Prozent erhöht werden.
- Zudem ist die Gewerbesteuer zu einer Gemeindegewerbesteuer auszubauen.
- Die Kapitaleinkünfte werden wieder mit dem persönlichen Einkommensteuersatz besteuert.
- Eine zügige Einführung einer umfassenden Finanztransaktionsteuer, die neben Aktien auch Derivate und Anleihen umfasst. Das von Finanzminister Scholz vorgelegte Konzept einer Besteuerung von Aktienumsätzen hat mit einer solchen Steuer nicht viel zu tun.
- Die Personalnot in den Finanzverwaltungen, ins-

besondere im Bereich der Betriebsprüfung, wird durch eine Aufstockung der Beschäftigten entsprechend der Personalbedarfsplanung beendet.

- Um die Besteuerung von Einkommen gerechter zu gestalten, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*, den Tarifverlauf bei der Einkommensteuer (Grenzsteuersatz) oberhalb eines deutlich erhöhten Grundfreibetrages beginnen zu lassen und durchgehend linear bis zu einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent festzuschreiben. Das Ehegattensplitting muss abgebaut und auf die Übertragung des nicht ausgeschöpften Freibetrages der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners begrenzt werden.

In vielen Statements ist der Abgesang auf den Neoliberalismus weit gekommen. „In diesem Jahr erklärten Wirtschaftsführer und Wissenschaftler in einer Rede nach der anderen, wie Milton Friedmans erfolgreiches Eintreten für den Aktionärskapitalismus direkt zu den Krisen, vor denen wir heute stehen [...], sowie den davon angeheizten politischen Spannungen geführt habe“, so die Beschreibung von Joseph Stiglitz vom Elitentreffen in Davos. Gleichzeitig wird ein Donald Trump für seine Steuersenkungen und Deregulierungen bejubelt. Es bleibt also schwierig. Die politische Umsetzung eines alternativen Entwicklungspfades jenseits eines neoliberalen Kapitalismus bleibt eine riesige Aufgabe, die nur mit viel gesellschaftlicher Bewegung auf der Straße geschafft werden kann. Nur läuft uns dabei mit der Klimakrise mehr und mehr die Zeit davon.