

# Öffentliche Investitionen gegen Arbeitsplatzabbau und Deindustrialisierung

Für ein Investitionsprogramm in Baden-Württemberg

von ■ Kai Burmeister, Maren Diebel-Ebers und Gerri Kannenberg



Foto: dpa/picture alliance

## Industrie in der Krise! Wie lange und wie tief?

Im baden-württembergischen Selbstverständnis führt die Zeitungüberschrift »Schwaben wird das neue Ruhrgebiet«

### Forum Gewerkschaften

bei Industrie-Beschäftigten genauso wie bei Politik und Verbandsvertretern zum Schaulden.<sup>1</sup> Tatsächlich ist nach Jahrzehnten mit immer wieder neuen Rekorden bei

Umsatz und Gewinn in der exportorientierten Industrie die Stimmung auf dem Tiefpunkt. Denn gegenwärtig kommt das hiesige Industriemodell durch mehrere und sich gegenseitig verstärkende Veränderungen unter Druck – und mit ihm qualifizierte und gut bezahlte und tarifliche Arbeitsplätze.

Nicht nur ist es fraglich, ob angesichts der erneuten Wahl Trumps PKWs und Maschinen in dem Maße wie bisher in die USA geliefert werden können. Auch stellt sich mit Blick auf den chine-

sischen Markt zusätzlich die Frage, ob die deutschen Unternehmen technologisch noch auf Höhe der Zeit sind.

Die industrielle Absatzkrise führt dazu, dass Baden-Württemberg so stark wie kein anderes Bundesland beim Wirtschaftswachstum zurückgefallen ist. Die Arbeitslosigkeit ist gegenüber dem Vorjahr um 10% gestiegen. Nach Prognosen der Arbeitsagentur wird sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit 2025 fortsetzen (plus 2,6%). Zudem registriert die Arbeitsagentur einen neuen Jahres-

höchststand bei der Kurzarbeit (mehr als 23.000 Beschäftigte im Oktober).

Besonders in Industriebetrieben stehen Arbeitsplätze unter Druck, auch wenn bis gestern noch ein Fachkräftemangel beklagt worden ist. Bei Automobilzulieferern wie Bosch und ZF sowie bei Entwicklungsdienstleistern stehen die Zeichen auf Konflikt. Das Management hat hier und in vielen anderen Automotive-Betrieben Arbeitsplatzabbau angekündigt. Die Pläne des Managements sehen vor, die aktuelle Krise auf dem Rücken der Beschäftigten abzuladen. Betriebsräte werden mit Plänen zu Personalabbau und Entlassungen konfrontiert. Dabei sehen sich auch eben noch umworbene Beschäftigtengruppen wie Ingenieur\*innen und Softwareexpert\*innen Abbauplänen ausgesetzt. Auch werden über viele Industriebranchen hinweg geplante Zukunftsinvestitionen storniert und gleichzeitig Verlagerungen an Low-Cost-Standorte forciert.

Die konjunkturelle Wachstumschwäche verbindet sich mit strukturellen Problemen der Transformation. Beide Fehlentwicklungen verstärken sich gegenseitig. Offen ist, wie tiefgehend und wie lange anhaltend die aktuelle Krise ist. Es kommt vor allem auf das Handeln von Gewerkschaften und sozial verantwortlicher Politik an, inwieweit sich plumpe Managementstrategien auf Kosten von Arbeitsplätzen und ganzer Regionen durchsetzen oder inwieweit die Unternehmen zu sozial verantwortlichem Handeln gebracht werden können. Die Industrieergewerkschaften dringen auf die Sicherung von Standorten und wollen Entlassungen verhindern. Diese Auseinandersetzung findet in den Betrieben und Branchen statt. Wichtiger wird gleichzeitig eine aktive Arbeitsmarktpolitik, wie die Verlängerung der Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes und mehr Qualifizierungsangebote. Die Gewerkschaften hatten sich erfolgreich dafür stark gemacht, dass die maximale Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes von zwölf auf 24 Monate verlängert wird.

## Standortprofil und Investitionsbedarfe

Dem Südwesten stehen turbulente Jahre bevor. Um bei allen erwarteten Turbulenzen nicht einfach auf den eigenen Niedergang zu warten und politisch handlungsunfähig zu werden, ist eine realistische Stärken-Schwächen-Analyse nötig. Der DGB Baden-Württemberg hat deshalb eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme des Standorts durchführen lassen. Diese kratzt zwar an dem lange gepflegten Selbstbild des Primus unter den Bundesländern. Sie zeigt aber auch auf wesentliche Stärken auf.<sup>2</sup>

So erweist sich das Land erwartungsgemäß als struktur- und industriestärke Region mit hohem Innovationspotenzial. In vielen Bereichen nimmt es im Bundesvergleich eine Spitzenposition ein, so etwa bei der Wertschöpfung und dem Export. Die Mischung der Wirtschaftsstruktur aus erfolgreichen Großunternehmen und innovativer mittelständischer Wirtschaft profitiert von der Nähe zu leistungsstarken Universitäten, Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Gleichzeitig werden Defizite deutlich, die das Land seine Spitzenposition kosten könnten, wenn nicht aktiv gegengesteuert wird.

So hat sich das vormals überdurchschnittliche Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in Baden-Württemberg nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 deutlich verlangsamt und mittlerweile dem Bundesdurchschnitt weitgehend angenähert. Bei der Arbeitsproduktivität zeigt sich nur noch eine deutlich abgeschwächte Entwicklung, und seinen Vorsprung auf dem Feld der Innovationen konnte das Land kaum mehr ausbauen.

Zusätzlich erweist sich die starke Exportabhängigkeit der Wirtschaft als potenzielle Schwäche, da das Land von internationalen Handelsbeschränkungen voraussichtlich stärker als andere Wirtschaftsregionen betroffen wäre. Die aktuelle Stärke würde in einem anderen internationalen Umfeld zur Standortchwäche werden. Mit seinen Fortschritten beim Klimaschutz, dem Zustand seiner Infrastruktur und der Fachkräfteentwicklung spielt Baden-Württemberg im europäischen Vergleich

ebenfalls nicht mehr in der Topliga. Zwar will der Süd-

westen mit dem besonders ambitionierten Ziel der Klimaneutralität bis 2040 Vorreiter sein. Doch die Ziele des hierfür nötigen CO<sub>2</sub>-Abbaupfades wurden bisher gerissen. Jahrelange Versäumnisse beim Ausbau der erneuerbaren Energien und der Leitungsnetze stellen Risiken dar, die die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaft im Südwesten bedrohen. Denn sie erschweren den klimaneutralen Umbau von Wirtschaft und Infrastruktur und schaden so der Wettbewerbsfähigkeit des Landes.

Hinzu kommen marode Straßen und Brücken, ein unzureichend ausgebauter öffentlicher Personennahverkehr sowie nicht zuletzt fehlende Speicherkapazitäten für alternative Energien.

Zusammen mit Wohnungs-, Gesundheits- und Bildungswesen, an denen in den vergangenen 20 Jahren gespart wurde, ergibt sich das Bild eines schrumpfenden und überalterten Kapitalstocks der baden-württembergischen Volkswirtschaft. Dieser muss dringend modernisiert werden. Der Gesamtbedarf wird auf 165 Mrd. Euro taxiert, damit Baden-Württemberg in den nächsten zehn Jahren seine wirtschaftliche Spitzenposition halten bzw. wieder erlangen kann.

## Die fünf wichtigsten Handlungsfelder

### 1. Klimaneutralität und Erneuerung der Wirtschaft

Im Handlungsfeld Klimaneutralität und Erneuerung der Wirtschaft muss das Tempo des CO<sub>2</sub>-Abbaus um den Faktor 7,1 gesteigert werden, um die selbst gesetzten Ziele im grün-schwarz regierten Südwesten zu erreichen. Von den angesetzten 55,5 Mrd. Euro sollen zwei Drit-

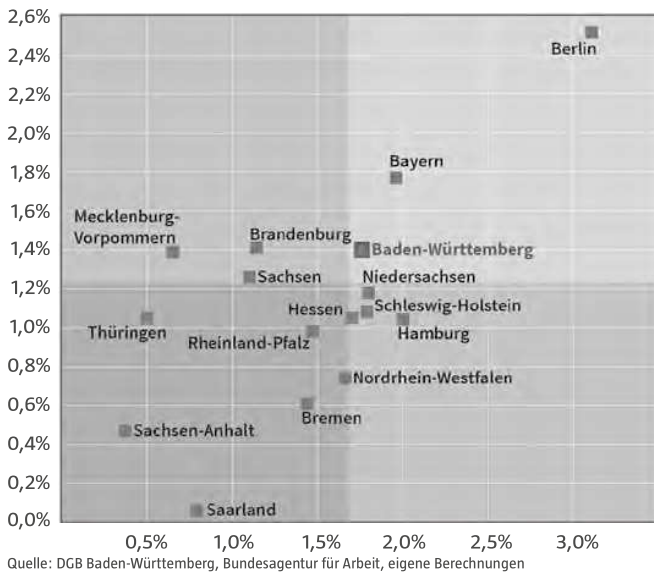
*Kai Burmeister ist Vorsitzender, Maren Diebel-Ebers ist stellvertretende Vorsitzende und Gerri Kanneberg ist Abteilungsleiter Abteilung Klimaschutz, Wirtschafts- und Industriepolitik des DGB Baden-Württemberg.*

<sup>1</sup> »Schwaben wird das neue Ruhrgebiet«: Forscher aus Berlin sagt Untergang der deutschen Autoindustrie voraus.

<sup>2</sup> [bw.dgb.de/aktuelles/news/exzellenz-kommt-nicht-von-alleine/](http://bw.dgb.de/aktuelles/news/exzellenz-kommt-nicht-von-alleine/).

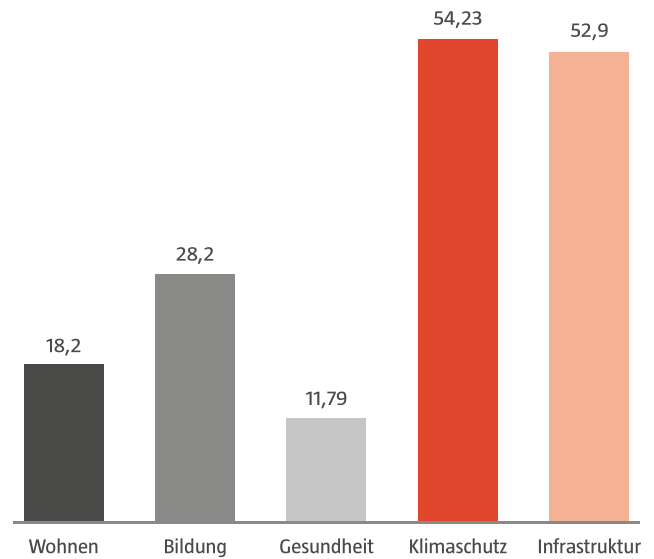
**Abb. 1: Wirtschaftliche Entwicklung im Ländervergleich**

Linke Skala: Wirtschaftsentwicklung (BIP real); rechte Skala: Beschäftigungsentwicklung (BIP real); jeweils Jahresdurchschnitte 2010–2023



Quelle: DGB Baden-Württemberg, Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

**Abbildung 2: Investitionsbedarf in Mrd. Euro**



Quelle: DGB Baden-Württemberg 2024

## Forum Gewerkschaften

tel (38,8 Mrd. Euro) auf die öffentlichen Bereiche

(Land und Kommunen) entfallen und mit einem Drittel (16,6 Mrd. Euro) auf private Investitionen, die dem Klimaschutz dienen, unterstützt werden, die sonst kurz- und mittelfristig betriebswirtschaftlich nicht darstellbar wären.

### 2. Infrastruktur

»Öffentliche Infrastrukturinvestitionen sind Wachstumstreiber und sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft.«<sup>3</sup> Das Land ist deshalb gefordert, den Investitionsstau der vergangenen Jahre vor allem im Bereich der öffentlichen Infrastruktur mit einem Volumen von 5,3 Mrd. Euro pro Jahr aufzulösen: Für die Sanierung der Landesstraßen, den Ausbau der Schienennetze, Investitionen in Fahrzeuge für den ÖPNV sowie den Breitbandausbau. Außerdem muss es Investitionen in den Ausbau und die Dekarbonisierung der Energie- und Wärmenetze durch Vorfinanzierungen ermöglichen, auch wenn diese schließlich zum großen Teil aus Nutzerentgelten finanziert werden.

### 3. Wohnen

Baden-Württemberg weist die nachweislich größte Lücke zwischen dem Bedarf und dem Bestand an bezahlbaren

Wohnungen auf. Stetiges Bevölkerungswachstum und deutlich zu wenige Baufertigstellungen ergeben das bundesweit größte Delta. Es fehlen 205.800 Sozialwohnungen – die Einwohnerzahl einer ganzen Großstadt. Die 2024 für die Wohnraumförderung zur Verfügung gestellten 551 Mio. Euro haben bei Weitem nicht ausgereicht, um privaten Bauherren ausreichend Investitionsanreize zu geben. Deshalb fordert der DGB nicht nur die Sanierung von mietpreisgebundenen Sozialwohnungen, sondern zugleich den Neubau von zusätzlichen 13.000 Sozialwohnungen pro Jahr. Hierfür sind jährlich 1,8 Mrd. Euro nötig.

### 4. Bildung

Auch im Bildungsbereich – einer originären Landesaufgabe – gibt es Handlungsbedarf, um Baden-Württemberg wirtschaftlich an der Spitze zu halten. Das Bildungswesen schneidet in Digitalisierung, Betreuung (Kitas, Schulen), Hochschule/MINT-Absolvent\*innen und beruflicher Bildung noch gut ab. Dennoch droht das Land in Qualitätsrankings zurückzufallen, denn es besteht ein erheblicher Investitionsrückstand und Sanierungsbedarf. Zuletzt sanken zudem die Studierendenzahlen. Insgesamt müssen in das Bildungswesen jährlich 2,8 Mrd. Euro investiert werden.

### 5. Gesundheit

Besonderer Handlungsbedarf besteht im Gesundheitssystem. Trotz effizienter Krankenhausversorgung und niedriger Kosten pro Einwohner\*in besteht ein hoher Investitionsbedarf, der mit einer stark steigenden Zahl an pflegebedürftigen Menschen ebenfalls wachsen wird. Die jährlichen Investitionsbedarfe betragen hierfür 1,2 Mrd. Euro.

### Wie lässt sich der Bedarf unter der Schuldenbremse finanzieren?

Die aktuelle Finanzkraft des Landes reicht nicht aus, um die dringend notwendigen Investitionen in den fünf Handlungsfeldern aus dem laufenden Haushalt heraus zu stemmen. Deshalb braucht es eine flexible und aktive Finanzpolitik. Und auch unter der existierenden und nur mit entsprechenden politischen Mehrheiten zu reformierenden Schuldenbremse stehen der Landesregierung innovative Instrumente zur Finanzierung der notwendigen Investitionen offen.

Zunächst muss das Land seine Handlungsspielräume innerhalb der baden-württembergischen Schuldenbremse stärker nutzen – progressiv statt wie bisher restriktiv. Dazu gehört, die Konjunkturkomponente zur Nettokreditaufnahme kontinuierlich voll auszuschöpfen. Um die Restriktionen der



Schuldenbremse zu entfesseln, muss Baden-Württemberg darüber hinaus selbst stärker unternehmerisch tätig werden. Mehr als 91 unmittelbare und weitere mittelbare Beteiligungen sind hierfür geeignete Instrumente. Landesgesellschaften in den Bereichen ÖPNV, Energie und Infrastruktur sind zu gründen bzw. deren Möglichkeiten und Aktivitäten auszubauen. Notwendige Eigenkapitalausstattungen bzw. -erhöhungen seiner Töchter könnte das Land durch Kredite finanzieren, da diese »finanziellen Transaktionen« nicht der Schuldenbremse unterliegen.<sup>4</sup> Das jüngste Beispiel der Kapitalerhöhung bei der EnBW belegt dies.<sup>5</sup> So könnte die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung zu einer Infrastrukturinvestitionsgesellschaft weiterentwickelt werden, die den Klinik- und Hochschulbau übernimmt. Eine zu gründende Landeswohnungsbau-Gesellschaft könnte dringende Bedarf auf dem Wohnungsmarkt decken.

Als dritte Säule sollte die Landeskreditbank Baden-Württemberg (L-Bank) ihre Fördertätigkeit ausweiten. Die L-Bank könnte beispielsweise die Investitionen einer Hochschul- oder Krankenhausinvestitionsgesellschaft vorfinanzieren. Ebenso könnte sie öffentliche und private Investitionen in den Klimaschutz absichern oder hierfür Kredite anbieten, für die sie einen Klimaschutz- und Infrastrukturfonds auflegt.

Kurzfristig könnten zusätzliche Investitionen aus vorhandenen Ausgabenresten und Rücklagen finanziert werden. Selbst in den Krisen der vergangenen Jahre hat das Land seine Haushaltsrücklage aufgestockt und verfügt ferner über mehrere Mrd. Euro nicht verausgabter Haushaltreste.

Mittelfristig ist mit einer konjunkturellen Erholung zu rechnen. Zudem kann eine Kettenreaktion aus positiven Wachstumseffekten entstehen: durch eine verbesserte öffentliche Infrastruktur und durch öffentliche Investitionen, die wiederum privatwirtschaftliche Investitionen und Innovationen auslösen. Dadurch würde die Verschuldung des Landes in Relation zu seiner Wirtschaftskraft weiter sinken. Die aktuelle Schuldenquote des Landes ist gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt

überwiegend gefallen. Sie lag 2022 nur noch bei 17,4% (westdeutsche Flächenländer: 30,0%). Die Zinsausgabenquote ist mit 1,6% moderat (westdeutsche Flächenländer: 1,6%). Eine höhere staatliche Verschuldung für Zukunftsinvestitionen ist damit absolut vertretbar und auch im Interesse nachfolgender Generationen, die von einem handlungsfähigen Staat profitieren.

### **Handlungsfähiger Staat oder ist das alles Bürokratie?**

Die aufgeführten Investitionsbedarfe und vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente werden mittlerweile öffentlich diskutiert. Das notwendige Investitionsvolumen wird dabei kaum bestritten.

Was eine Reform der Schuldenbremse angeht, zeigt sich ein geteiltes Bild. So fordert der baden-württembergische Finanzminister Danyal Bayaz (Grüne) eine neue Föderalismuskommission und ein »Update für unsere Verschuldungsregeln«, um in die Zukunft des Landes investieren zu können. Auch Ministerpräsident Winfried Kretschmann befürwortet eine Reform der Schuldenbremse und ist bereit »unter dem Aspekt des Erhalts der Wettbewerbsfähigkeit« – etwa für die Finanzierung von Wasserstoffnetzen – ein Sondervermögen zu schaffen. Ähnlich hört sich dies bei dem SPD-Landes- und Fraktionsvorsitzenden Andreas Stoch an. Er verweist darauf, dass Deutschland im Vergleich zu allen anderen wirtschaftlich starken Nationen aktuell kein Schulden-, sondern ein Investitions- und Wachstumsproblem hat und fordert eine aus den Haushaltsrücklagen finanzierte »Transformationsmilliarde« als Einstieg in eine höhere öffentliche Investitionstätigkeit.

Auf der anderen Seite trifft die Diskussion auf eine verhärtete Front. Manuel Hagel, der Vorsitzende von CDU-Landesverband und -Fraktion sowie mutmaßlicher Spitzenkandidat für die Landtagswahl 2026 spricht sich für »eine Art Ewigkeitsgarantie für die Schuldenbremse« aus. Der DGB hingegen verweist darauf, dass mit einer scharfen Schuldenbremse in der Landesverfassung eine zukunftsgerichtete und generationengerechte Politik nicht

zu machen ist und die Schuldenbremse, wie von führenden Ökonomen gefordert, reformiert werden sollte.

Insgesamt verläuft die wirtschafts- und finanzpolitische Diskussion im Südwesten erstaunlich unterkomplex. Über viele Monate hinweg haben Unternehmensverbände den Bürokratieabbau auf die politische Tagesordnung gesetzt. Dies ist in der Sache oft nicht falsch, aber doch nicht ausreichend angesichts der drohenden Gefährdung der industriellen Substanz und des schlechten Zustandes vieler öffentlicher Leistungen, die den Alltag von Unternehmen wie von Menschen erschweren. So wird der Anschein erweckt, als wären Bürokratie und eine ineffiziente Verwaltung in Land und Kommunen das größte Hemmnis für eine dynamische Entwicklung. Vorwärts formuliert muss es darum gehen, dass ein funktionierender Staat mehr im Alltag unterstützt und entsprechend arbeits- und handlungsfähig ist. Dabei ist dann auch Bürokratie ein Aspekt, der neben der Digitalisierung, der ausreichenden Finanzausstattung und der nötigen Personalausstattung zu berücksichtigen ist. Aber eben nur einer.

Für eine gute Zukunft der Beschäftigten und die Sicherung des Standortes müssen wir in größeren Zusammenhängen denken. Hierfür soll unsere Studie die entsprechenden Anstöße geben und den Raum öffnen. Gleichzeitig stehen 2025 mit der Tarifrunde im öffentlichen Dienst und in der Industrie Auseinandersetzungen um Beschäftigungs- und Standortsicherung an, die alle Gewerkschaften betrieblich fordern werden. Es wird darauf ankommen, die betrieblichen und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen miteinander zu verbinden.

<sup>3</sup> Krebs, T./Scheffel, M. (2017): Öffentliche Investitionen als Fundament der Sozialen Marktwirtschaft, Bertelsmann-Stiftung Policy Brief #2017/07, Juli 2017, S. 3.

<sup>4</sup> Vergleiche § 18 III LHO.

<sup>5</sup> www.staatsanzeiger.de/nachrichten/politik-und-verwaltung/enbw-kann-auf-gruenes-licht-fuer-kapitalerhoehung-hoffen/ (18.9.2024).