

WOHLSTANDSSICHERNDE TRANSFORMATION.

Eingereicht von: Philippa Sigl-Glückner, Dezernat Zukunft

Der klimagerechte Wirtschaftsstandort Deutschland

Die Herausforderungen der Dekarbonisierung sind bereits ohne die aktuelle Energiekrise immens: Während von 1990 bis 2021 die deutschen Emissionen um gut 1 % im Jahr gefallen sind, müssen sie bis 2045 um 7 % pro Jahr zurückgehen, um die Klimaziele einzuhalten.¹ Dazu kommen nun Knappheiten und nie für möglich gehaltene Preissteigerungen bei Gas und Strom – Entwicklungen, die das Potenzial haben, die Transformation erheblich zu behindern: Haushalte haben Schwierigkeiten ihre Rechnungen zu bezahlen, energie-intensive Unternehmen substanziell höhere Kosten als internationale Wettbewerber. Gleichzeitig ist der Umbau der deutschen Wirtschaft vor dem Hintergrund der aktuellen Situation dringlicher denn je. Es geht dabei sowohl um Energie-, Verkehrs- und digitale Infrastruktur als auch um Wertschöpfung und den Arbeitsmarkt.

Ein gelungener Umbau erfüllt mindestens drei Kriterien: Erstens, die Einhaltung der Klimaziele, zweitens, ein hohes Maß an zukunftsträchtiger, das Leben finanzierende Beschäftigung. Und drittens – als Grundvoraussetzung, damit die Transformation überhaupt stattfinden kann – die Absicherung der materiellen Lebensgrundlage aller in Deutschland Lebenden in den Jahren des Umbaus.

Um diese Kriterien zu erfüllen, gilt es in mindestens fünf Bereichen zu handeln: Beschäftigung, Produktion, Bundesfinanzierung, kommunaler Klimaschutz und Sicherung der materiellen Lebensgrundlage.

Im Folgenden präsentieren wir Vorschläge für diese fünf Bereiche.

Klimagerecht ist die Transformation dabei jedoch nur, wenn neben nationaler Klimagerechtigkeit auch die internationale Klimagerechtigkeit konsequent verfolgt wird. Sie erfordert, dass die Erderwärmung unbedingt auf 1,5 Grad begrenzt werden muss. Die große Herausforderung besteht also darin, dieser internationalen Verantwortung als wohlhabende Industrienation gerecht zu werden und gleichzeitig den Übergang auch im Inland klimagerecht zu gestalten.

Beschäftigung

Gute Beschäftigung ist heute sowohl essenziell, um die Einhaltung der Klimaziele zu gewährleisten als auch um langfristig Wohlstand zu sichern. Die Umsetzung der Dekarbonisierung hängt auf Gedeih und Verderb von Arbeitskräften ab: Nicht nur von denen, die Wärmepumpen einbauen, Häuser isolieren, Windräder aufstellen, Ladesäule montieren, sondern auch von Verwaltungspersonal in Planungs- und Baubehörden sowie LehrerInnen, ErzieherInnen und Pflegekräften, die es anderen

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/treibhausgasemissionen-stiegen-2021-um-45-prozent>



ermöglichen, einer Beschäftigung nachzugehen. Allein für den Ausbau von Wind- und Solarenergie bedarf es 400.000 zusätzlicher Arbeitskräfte.²

Zudem hängt der langfristige Wohlstand unserer Gesellschaft davon ab, dass alle die können und wollen, die Chance haben von ihrer Beschäftigung zu leben, in einer dekarbonisierten Wirtschaft morgen genau wie auf dem Weg dahin heute.

Unter der Agenda 2010 wurde der Fokus auf die Arbeitslosenquote gerichtet. Heute sollte gut bezahlte, zukunftsfähige Beschäftigung das Leitmotiv sein. Das bedeutet zum einen die industrielle Transformation zu unterstützen. Jede und jeder sollte die Chance bekommen, am wirtschaftlichen Umbau mitzuwirken und eine zukunftsfähige Tätigkeit zu erlernen. Eine zentrale Stellschraube ist dabei die Stärkung der beruflichen Bildung. Schätzungen zufolge beziehen sich mehr als drei Viertel des transformationsbedingten Arbeitskräftebedarfs auf nicht-akademische Berufe.³ Es ist also von größter Bedeutung, die berufliche Ausbildung attraktiver zu machen und Hemmnisse, die Ausbildungsberufe gegenüber dem Studium schlechter stellen, abzubauen. Man könnte beispielsweise die Gleichstellung aller Lernenden bei Mobilität und preisgünstigem Wohnen durchsetzen und transformationsbezogene Ausbildungsinhalte stärker in schulischen Curricula – auch in Gymnasien – verankern.

Zweitens bedarf es Einwanderung von Fachkräften auch aus Drittstaaten. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist dabei ein wichtiger erster Schritt, um diese zu erleichtern. Ausgebaut werden müssen aber die Schaffung langfristigen Bleibeperspektiven, die schnelle Anerkennung beruflicher Qualifikationen sowie die sprachliche Förderung.

Drittens ist es höchste Zeit, Frauen die gleichen Erwerbsperspektiven wie Männern zu ermöglichen – ohne sie zur Wahl zwischen Familie und einem erfüllten Berufsleben zu zwingen. Investitionen in soziale Dienstleistungen sind Grundvoraussetzung dafür. Dabei geht es nicht nur um physische Infrastruktur, sondern auch um Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in Bildung, Erziehung, Gesundheit und Pflege, die wesentlich von der öffentlichen Hand mitbestimmt werden. Allein um Knappheiten zu reduzieren, bedürfte es verbesserter Arbeitsbedingungen. Sonst bleiben ausgeschriebene Stellen unbesetzt. Der Staat könnte sich zum Beispiel zu Mindeststandards für durch die öffentliche Hand gezahlte Beschäftigung verpflichten. Solche Mindeststandards würden nicht nur ein Drittel der deutschen Lohnsumme erfassen, sondern auch weit mehr als 30 % der im Dienstleistungssektor in Deutschland Beschäftigten.⁴ Der Staat würde

² https://www.allianz-trade.com/content/dam/onemarketing/aztrade/allianz_trade_com/en_gl/erd/publications/the-watch/2022_05_02_Germanys-Easter-Package.pdf

³ <https://www.klimareporter.de/images/dokumente/2021/06/endbericht-arbeitskraeftebedarffinal.pdf>

⁴ 30 % aller in Dienstleistungen Beschäftigten arbeiten in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen, Erziehung und Unterricht und öffentliche Verwaltung. Zudem sind 18 % in Unternehmens- und 7 % in Unternehmensdienstleistungen beschäftigt. Beide Bereiche dürften einen substantiellen Anteil durch den Staat finanzierter Beschäftigungsverhältnisse beinhalten.



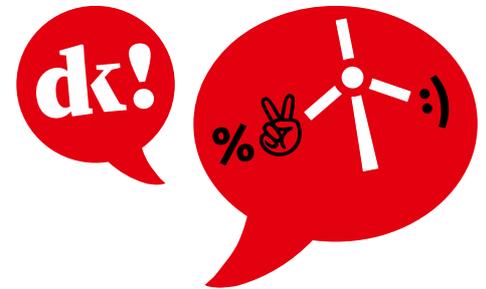
somit wahrscheinlich auch für andere Dienstleistungen zum Standard Setter, insbesondere in Zeiten knapper Arbeitskräfte.

Mindeststandards würden also nicht nur helfen, den Fachkräftemangel im öffentlichen und sozialen Bereich zu beenden, sondern auch insgesamt für bessere Arbeitsbedingungen im Dienstleistungssektor sorgen und so zu dem Ziel nachhaltiger Beschäftigung für alle beitragen: Bereits heute arbeiten 75 % der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor, Tendenz steigend.

Produktionskapazitäten und Produktivität Für die zielgerechte Umsetzung sind neben der Arbeitsangebotsausweitung zwei weitere angebotsorientierte Maßnahmen essenziell: die fokussierte Ausweitung von klimarelevanten Produktionskapazitäten sowie die Erhöhung der Produktivität. Marktgetrieben wird die hohe und weiter steigende Nachfrage nach Klimatechnologien und -dienstleistungen, z. B. Wärmepumpen, Solar- und Windanlagen und Gebäudesanierung, dazu führen, dass sich das Angebot graduell ausweitet. Jedoch kommt das Angebot derzeit aufgrund marktbasierter Unsicherheiten, z. B. Energiepreisvolatilität, und regulatorischer Unsicherheiten, z. B. Genehmigungsrecht und Förderrahmenbedingungen sowie Engpässen bei Rohstoffen, Arbeitskräften und anderen Produktionsinputs nicht nach. Die Folge sind Umsetzungsstau und Preissteigerungen bei knappen Gütern und Dienstleistungen. Durch gezielte Maßnahmen kann dem begegnet, können Produktionskapazitäten ausgeweitet werden. Hierzu zählen z. B. staatliche Finanzierungs- und Absicherungsinstrumente, die den Aufbau von Produktionskapazitäten erleichtern und die Abnahme von Erzeugnissen garantieren.

Gezielte Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität in kritischen Sektoren müssen dies ergänzen. Das gilt besonders für den Bausektor: Fachkräftesicherungsmaßnahmen allein werden die enorme Fachkräftelücke nicht schließen können. Zusätzlich zur Ausweitung des Arbeitsangebots braucht es Produktivitätsgewinne. Die Arbeitsproduktivität lag im Baugewerbe 2020 nur um 6,1 % höher als im Jahr 1992. Zum Vergleich: Im Verarbeitenden Gewerbe stieg die Produktivität im gleichen Zeitraum um 79 % an.⁵ Drei Ansätze erscheinen vielversprechend: Erstens, die Restrukturierung handwerklicher Produktionsorganisation. Unternehmen wie Enpal oder 1KOMMA5° zeigen bereits, dass durch die Bündelung und Steuerung dezentraler Angebotskapazitäten erhebliche Produktivitätsgewinne möglich sind. Zweitens, die industrielle Fertigung von Gebäuden und Gebäudeteilen. Und drittens, die beschleunigte Einführung digitaler Prozesse im Bau.

⁵ <https://www.bauindustrie.de/zahlen-fakten/auf-den-punkt-gebracht/produktivitaet-im-bauhauptgewerbe>



Reform der Schuldenbremse

Die Dekarbonisierung der deutschen Wirtschaft ist ebenso Voraussetzung für zukünftigen Wohlstand und nachhaltige Staatsfinanzen wie gute Beschäftigung. Weder noch ist in der heutigen Ausgestaltung der Schuldenbremse abgebildet. Im Gegenteil, die Schuldenbremse befördert eine Fiskalpolitik, die kreativen Umgang mit Regeln belohnt, der Natur der Ausgaben gegenüber blind ist und den Status quo zementiert, indem sie das Potenzial der Wirtschaft von morgen auf Basis des Potenzials von gestern berechnet.

Brächten zum Beispiel Frauen mehr Zeit mit Erwerbstätigkeit zu als früher, würde die Wirtschaft als überhitzt gelten, die Regierung müsste sparen. Das Gegenteil ist sinnvoll: Um die Dekarbonisierung zu bewältigen, bedarf es aller verfügbaren Arbeitskraft. Und wollen wir nachhaltige Staatsfinanzen, ist entscheidend, dass möglichst viele Menschen einer Erwerbsarbeit nachgehen, die für das Leben zahlt. Die Schuldenbremse sollte das reflektieren. In Zeiten, in denen der Staat gefragt ist wie nie, bedürfte es zudem dringend eines fiskalpolitischen Regelwerks, das Handlungsfähigkeit des Staats mit demokratischer Kontrolle und Anreizen zur Nachhaltigkeit verbindet. Eine Weiterentwicklung der Potenzialschätzung würde Handlungsspielraum mit Anreizen zur Nachhaltigkeit verbinden: Anstatt das Potenzial auf Basis vergangener Wirtschaftsleistung zu schätzen, hinge es von der aktuellen Politik ab; mehr Investitionen in KITAS würden sich in einem höheren finanziellen Spielraum niederschlagen.

Damit der Bundestag effektiv in der Lage ist die Nachhaltigkeit der Fiskalpolitik zu überwachen und um demokratische Rückbindung zu gewährleisten, bedürfte es einer Institution wie dem Congressional Budget Office in the USA oder dem Office for Budget Responsibility im Vereinigten Königreich, die entsprechende Analysen zuliefern kann. Neben den ökonomischen Gründen würde die oben skizzierte Reform auch verfassungsrechtliche, bzw. demokratiethoretische Kritik an der Schuldenbremse adressieren: Verfassungsjuristen bemängeln, dass heute nicht der Gesetzgeber, sondern ein technisches Verfahren über die maximal zulässige Kreditaufnahme entscheidet. Dieser Missstand ließe sich ohne Grundgesetzänderung beheben.

Es gibt keine guten Gründe gegen eine solche Weiterentwicklung. Aber mindestens drei dafür: Erstens, signifikante Investitionen in Infrastruktur und Beschäftigte sind Grundvoraussetzung für die Transformation. Zweitens, die Schuldenbremse wäre tatsächlich auf den zentralen Faktor für nachhaltige Finanzen ausgerichtet, gute Beschäftigung. Und drittens, man würde einen verfassungsrechtlichen Missstand angehen.

Kommunaler Klimaschutz

Kommunen kommt eine essenzielle Rolle in der Dekarbonisierung zu, sei es beim öffentlichen Nahverkehr, der örtlichen Energieversorgung oder der Sanierung öffentlicher Gebäude. Da Klimaschutz aber bisher keine kommunale Pflichtaufgabe ist, gibt es sehr große Unterschiede in der Umsetzung, die nicht nur, aber auch von



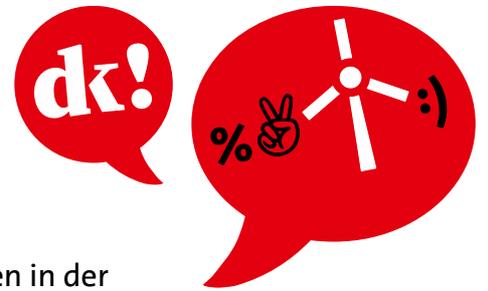
verfügbarer Finanzierung abhängen. Bundes- und Landesförderprogramme sind oft komplex und beanspruchen knappe Verwaltungskapazität stark. Zwei Reformen scheinen daher notwendig: Erstens kommunalen Klimaschutz zur Pflichtaufgabe zu machen und zweitens eine Reform der finanziellen Unterstützung durch den Bund (heute Großteils über den KTF): Anstelle fein ziseliertes Förderprogramme mit umfassender Antrags- und Verwendungsbürokratie sollten den Kommunen zur Verfügung stehende Mittel aufgestockt und die kommunale Autonomie hinsichtlich Mitteleinsatz im Tausch für eine konsequente Verpflichtung zur Erreichung von Klimazielen gestärkt werden. Im Sinne des Konnexitätsprinzips erscheint eine Umschichtung des Steuereinkommens zugunsten der Länder und Kommunen gerechtfertigt und sinnvoll. Andernfalls wäre auch ein schlankes und gebündeltes Finanzierungsvehikel des Bundes denkbar: zum Beispiel ein Kommunaler Klimaschutzfonds, der über zehn Jahre festgelegte Investitionszuweisungen an die Kommunen auszahlt.

Voraussetzung ist ein bestehender Klimaschutzplan, die Mittelverwendung zum Erreichen der darin beschlossenen Ziele sowie öffentliches – für die BürgerInnen vor Ort zugängliches – Reporting über Mittelverwendung und Fortschritt bei der Dekarbonisierung.

Transformationsgeld

Selbst falls es gelingt gut bezahlte Beschäftigung auszuweiten, wird der gleichzeitige und schnelle Umbau mehrerer Infrastrukturen und zahlreicher Produktionsprozesse wohl weitere wirtschaftliche Verwerfungen hervorbringen, die selbst eine gute Lohnentwicklung nicht überall abfangen kann. So wird es wahrscheinlich sowohl zu preistreibenden Knappheiten als auch überraschenden Einzelpreisentwicklungen kommen, die einen Teil der Haushalte zumindest temporär überfordern werden. Das gilt umso mehr, wenn die CO₂-Bepreisung eine Lenkungswirkung entfalten und der CO₂-Preis ab 2026 über den Markt geregelt werden soll. Um sicherzustellen, dass diese Preisschwankungen nicht zu existenziellen Nöten führen, bedarf es eines Transformationsgelds, dessen Höhe an Kaufkraftverluste gekoppelt ist. Das Transformationsgeld sollte pauschal an alle und antragslos ausgezahlt werden. Unerwünschte Verteilungseffekte können über die Steuer korrigiert werden. Setzt man sich zum Ziel die Kaufkraftverluste der Menschen auszugleichen, die nicht in der Lage sind, substanzial zu sparen, sollte sich das jährliche Transformationsgeld in einer Größenordnung von 100 Euro pro nicht durch Lohnsteigerungen ausgeglichenem Inflationsspunkt befinden. Bei 6 % Inflation und 3 m% durchschnittlichem Lohnzuwachs wären das also zum Beispiel 3 % unausgeglichene Inflation. Das Transformationsgeld beliefe sich auf 300 Euro pro Jahr. Damit das Transformationsgeld wie nötig genutzt werden kann, bedarf es einer entsprechenden Finanzierung. Neben den Einnahmen der CO₂-Bepreisung wäre eine Möglichkeit die aus der Abschaffung der Pauschalbesteuerung von Dienstwagen und des reduzierten Steuersatzes für Diesel resultierenden

Klimagerechte Wirtschaft



Steuermehreinnahmen. Zudem könnte das Schließen von Lücken in der Erbschaftssteuer den Ländern ermöglichen, einen substanziellen Beitrag zur Finanzierung des Energiegelds zu leisten.