



Keynes-Gesellschaft – Regionalgruppe Nord

Standpunkt 02

29.01.2021 v4

NDS 2030: Heute investieren, um morgen besser zu leben!

Finanzpolitik in Niedersachsen zwischen Investieren und Konsolidieren.

1. Einleitung

Die Coronakrise hat die deutsche Finanzpolitik umgekrempelt. Innerhalb von Tagen war die „schwarze Null“ suspendiert und staatliche Rettungsprogramme etabliert.

Die Mobilisierung staatlicher Programme und Institutionen war und ist richtig. Es galt den gesundheitlichen Bedrohungen gemeinsam entgegenzutreten und den wirtschaftlichen und sozialen Kollaps zu vermeiden.

So plötzlich wie die Pandemie über uns hereingebrochen ist, so plötzlich stand die Politik vor dieser neuen Rolle.

„Vielleicht zum ersten Mal in der Geschichte der modernen Staaten haben wir gesehen, dass Politik alles ermöglichen kann. Nie wieder wird deshalb ein Politiker zu einer jungen Frau sagen können, Klimaschutzmaßnahmen seien nicht zu verwirklichen, weil sie zu teuer sind, zu kompliziert oder die Gesellschaft zu sehr einschränken. Wir können offenbar alles, wenn Gefahr droht, das haben wir jetzt gelernt.“¹

Gleichwohl führt uns Corona in ein finanzpolitisches Dilemma. Auf der einen Seite sind die Schulden des Staates stark gestiegen. Auf der anderen Seite macht Corona eine unzureichende öffentlicher Vorsorge sichtbar (Gesundheitsämter, Krankenhäuser, Pflege, digitale Kommunikation, Bildung und Kinderbetreuung). Zusammen mit schon bestehenden Schwächen und Herausforderungen (Klimaschutz, Digitalisierung, Infrastruktur) sind weitere öffentliche Investitionen nötig.

2. Finanzpolitik in Niedersachsen

Die rot-schwarze Regierungskoalition in Niedersachsen ringt um ihren finanzpolitischen Kurs. Während Ministerpräsident Weil auf eine Reform der Schuldenbremse drängt² setzt Finanzminister Hilbers (CDU) auf schnellstmögliche Konsolidierung.³

Hilbers verweist zu seiner Entlastung darauf, dass die Abschaffung der Schuldenbremse kein Garant für höhere öffentliche Investitionen sei. Schließlich sei die Investitionsquote des

niedersächsischen Landeshaushalts zuletzt auf 6 Prozent gestiegen. Das stimmt. Doch

erstens, war die Steigerung gering (von 4,2% (2018), Tiefpunkt der letzten Jahrzehnte) auf 4,7% (2019)),

zweitens, wird der **geplante** Anstieg der Investitionsquote auf 5,7% (2020) und 6,2% (2021) durch die Corona-Verschuldung finanziert und

drittens, stand Niedersachsen hiermit immer noch (seit 2010 fast durchgängig) auf dem letzten Platz der deutschen Flächenländer.⁴

Die geplante (!) Investitionsquote fällt zudem bis 2024 auch wieder auf 4,3%. Niedersachsen droht damit von den südlichen Bundesländern abgehängt zu werden (Süd-Nord-Gefälle).

Auch sei hier angemerkt, dass die öffentlichen Investitionsquoten, nicht nur in Niedersachsen, seit 2009 rückläufig waren, um die Schuldenbremse zu erfüllen. Dies war absehbar.⁵

Die Bekämpfung der Corona-Pandemie machte auch in Niedersachsen eine veränderte Finanzpolitik notwendig und möglich. Mit der Ziehung der Notfallklausel in der Schuldenbremse wurden mit zwei Nachtragshaushalten im März und im Juni 2020 die finanziellen Rahmenbedingungen für eine umfangreiche Krisenbekämpfung geschaffen.

Nach Nettotilgungen in den Vorjahren springt die bewilligte Nettokreditaufnahme mit dem zweiten Nachtragshaushalt für 2020 auf 8,8 Mrd EUR. Weitere 1,6 Mrd EUR kommen gemäß Mittelfristiger Finanzplanung 2021-2023 hinzu. Diese möchte Finanzminister Hilbers aber schon nicht mehr in Anspruch nehmen.⁶ Angesichts fortbestehender hoher Infektionszahlen, dem laufenden Lock-down, den Finanzlöchern in Kommunen, Krankenhäusern und Hochschulen ist dies kurzfristig und nicht durchhaltbar.

3. Schulden – für Moral ungeeignet

¹ F. von Schirach, A. Kluge; Trotzdem, München, 2020, S. 73 f.

² MP Weil: „Die Schuldenbremse wird unser Land absehbar nicht vorwärtsbringen.“ Die Welt, 12.01.2021. Auch Kanzleramtsminister Braun schlägt eine Reform der Schuldenbremse vor, vgl. Handelsblatt, Gastbeitrag, Das ist der Plan für Deutschland nach Corona, 26.01.2021.

³ MF Hilbers: „Ich möchte so schnell wie möglich wieder zu einem ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung zurückkehren“, Presseinformation des Nds. Finanzministeriums vom 13.01.2021

⁴ Für 2010-2018 vgl. BMF, Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung 2019, 28.04.2020; S. 28; für 2019 vgl.

BMF, Monatsbericht, Feb. 2020 (Ziff. 223/2, nur online: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2020/02/Inhalte/Kapitel-6-Statistiken/6-2-04-einnahmen-ausgaben-und-kassenlage-landes.html>), für 2020-2024 vgl. Nds. Staatskanzlei, Mittelfristige Finanzplanung Niedersachsen 2020-2024, S. 49, Tab. 7.4 Ziff. (21+22)/4.

⁵ „die Schuldenbremse wird nicht nur konjunkturelle Krisen verlängern, sie wird auch durch den Abbau der Investitionen das Wachstumspotenzial unserer Volkswirtschaft schwächen.“ G. Horn, Schuldenbremse-Untaugliches Instrument, Wirtschaftsdienst 6/2009, S.357

⁶ s. Presseinformation des nds Finanzministeriums vom 13.01.2021

Es gibt bei der Staatsverschuldung kein Richtig oder Falsch, sondern nur unterschiedliche Zukunftserwartungen, Vorstellungen von Wirtschaft und unterschiedliche politische Prioritäten. Die Entscheidung hierüber ist Politik. Schulden sind Mittel zum Zweck. Es kommt auf die Verwendung der Mittel an.

Etwas Licht ins Dunkel bringt es, wenn man sich von dem üblichen Vergleich eines Staatsaushalts mit einem privaten Haushalt („schwäbische Hausfrau“) verabschiedet und zu dem etwas passenderen Vergleich mit einem Unternehmen kommt. Die Höhe von Unternehmensschulden hängt ab von den Finanzierungskosten und den Renditen, die mit den - kreditfinanzierten - Investitionen erwirtschaftet werden.

Die Finanzierungskosten hängen wiederum an der Schuldentragfähigkeit (auch Bonität). Solange die Kreditkosten kleiner sind, als die (erwartete) Investitionsrendite und der Verschuldungsgrad keine Verschlechterung der Bonität erwarten lässt, ist eine Erhöhung der Kreditaufnahme wirtschaftlich sinnvoll.

4. Negativzinsen – lukrative Schulden

Die Dinge sind eigentlich ganz einfach. Derzeit liegt die Rendite für 30-jährige Bundesanleihen bei ca. -0,1%. „Es ist kaum vorstellbar, dass die Regierungen keine Investitionsprojekte finden können, deren volkswirtschaftliche Rendite weit höher (...) ist.“ „in dem Maße, in dem die Europäer solche Investitionen tätigen, verbessern sie ihre wirtschaftliche Lage.“⁷

Rechenbeispiel:

- Für eine 30-jährige, endfällige Anleihe über 1 Mrd EUR erhält (!) der Staat derzeit Jahr für Jahr eine Gutschrift über 1 Mio EUR. Auf 30 Jahre sind dies 30 Mio EUR!⁸
- Nach Abzug der Inflation sind nach 30 Jahren bei einer jährlichen Geldentwertung von 1% nur knapp 75% und bei einer Inflation von 2% nur 48% des Kreditbetrags zahlbar.
- Werden die Kredite für Investitionen verwendet, so resultieren hieraus positive Wachstumseffekte, über deren Steuer-mehreinnahmen die Rückzahlung erfolgt.⁹
- Orientiert man sich bei der Verschuldung nicht am absoluten Niveau, sondern an der Relation zum Bruttoinlandsprodukt, sinkt durch das BIP-Wachstum auch die Tilgungslast.

Ein vorteilhafter „Deal“ für den Staat und die Steuerzahler.

5. Nach Corona – Konsolidieren und Investieren

⁷ Larry Summers, ehem. US-Finanzminister (1999-2001) im Handelsblatt-Interview „Schulden sind nicht immer schlecht“, 13.10.2014

⁸ Allein die im letzten Jahr emittierten Bundesanleihen (406 Mrd EUR bis 03.12.2020) brachten Zinseinnahmen von 7,07 Mrd. EUR. Quelle Deutscher Bundestag, DS 19/25152, S. 2/3

⁹ Tom Krebs; Martin Scheffel; Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Sept. 2016 schätzen die fiskalischen Renditen für öffentliche Investitionen auf 7,0 % (Infrastruktur), 8,7% (Hochschulen) und 14,3% (Ganztagskitas/-schulen).

¹⁰ Vgl. Michael Hüther, Alles hat seine Zeit, auch die Kreditaufnahme, in Wirtschaftsdienst 5/2019; C.C.v. Weizsäcker, H. Krämer; Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Die Große Divergenz, Springer 2019

Schon vor Corona hat der deutsche Staat zu wenig investiert. Seit Anfang 2019 war daher die Debatte um die Sinnhaftigkeit der Schuldenbremse massiv in Gang gekommen.¹⁰ Diese Diskussion hat sich aktuell noch intensiviert.¹¹

Unzureichende Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, Forschungsinfrastrukturen und Bildungsstände sind Engpassfaktoren für eine prosperierende Wirtschaft. Schon vor Corona gab es Mängel auch in der sozialen Infrastruktur (Krankenhäuser, Kinderbetreuung, Pflege, Wohnraumangebote) und in notwendige Transformationen (Klimaschutz, Digitalisierung). Deutlich wurde dies in der gemeinsamen Forderung von BDI und DGB für ein staatliches Investitionsprogramm über 457 Mrd EUR auf zehn Jahre.¹²

Fiskalkonservative wollen jetzt erst konsolidieren und dann investieren. Eine zukunftsorientierte Finanzpolitik dreht dies um und stellt die Haushaltsstabilität damit vom Kopf auf die Füße. Vor dem Ertrag kommt die Investition, nicht umgekehrt.

Die Tilgung der Corona-Schulden soll ab 2024 in 25 Jahresraten erfolgen. In gleichen Teilen macht dies 416 Mio EUR pro Jahr von 2024 bis 2049! Dies entspricht 1% des heutigen Haushalts.

Corona hat aber weitere Strukturdefizite offengelegt (öffentliche Verwaltung, Bildung, Gesundheit, Breitbandausbau, Qualifizierung, Stellenausstattung/bewertung). Bereiche, die erhebliche öffentliche Investitionen erfordern.

Die sehr schnelle Entwicklung der Corona-Impfstoffe hat nochmals deutlich gemacht, dass viele Zukunftsprobleme nur mit neuen Lösungen bewältigt werden können. Dies gilt umso mehr für den allesübergreifenden Komplex des **Klimaschutzes**. Wir brauchen mehr Investitionen in **Bildung, Hochschulen und Forschung**, statt Einsparauflagen für Hochschulen und Innovation. Ein Gutachten im Auftrag der Landeshochschulkonferenz fordert eine landeseigene Hochschulbaugesellschaft mit eigener Kreditfähigkeit.¹³ Hier deuten sich Lösungswege an.

Zudem müssen die **Kommunen** in die Lage versetzt werden, die soziale (Schulen, Kitas, Gesundheit, Wohnraum, Kultur- und Freizeiteinrichtungen) und technische Infrastruktur (Straßen, ÖPNV, Breitband) vor Ort angemessen und flächendeckend anzubieten. Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art 72 II GG) ist Verfassungsauftrag.¹⁴

Der Finanzierungskonflikt zwischen öffentlichen Investitionen und Sozialpolitik ist für Niedersachsen schon jetzt aufgerufen.¹⁵

¹¹ Christian Breuer, Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel, Wirtschaftsdienst 1/2021, S. 2/3

¹² DGB u. BDI, Pressemitteilung, 18.11.2019 und H. Bardt, S. Dullien, M. Hüther, K. Rietzler; „Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen“ IMK Report Nr. 152 / IW-Policy Paper Nr. 10, 18. Nov. 2019

¹³ Landeshochschulkonferenz, Bericht und Empfehlungen zur Situation des Hochschulbaus in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag der LHK, Mai 2020, S. 19

¹⁴ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Juli 2019

¹⁵ Finanzminister Hilbers spricht von einem Moratorium für Leistungsgesetze und lehnt eine Entschuldung der Kommunen ab, vgl. Bild, „Corona wird uns alle Wohlstand kosten“, 25.01.2021

Die drohenden Kürzungen im Landeshaushalt betreffen dann Menschen mit Sozialeinkommen oder niedrigen Einkommen, die schon jetzt als Hauptbelastete der Krise erkennbar sind.¹⁶

6. Fazit: Niedersachsen – vorwärts nach weit

Die Corona-Verschuldung muss ab 2024 abgebaut werden. Dies belastet den Haushalt und verspricht für Niedersachsen eine lange Durstphase. Eine Kreditaufnahme durch den Landeshaushalt verbietet die Schuldenbremse. Um die nötigen Investitionen in die Zukunftsvorsorge jetzt zu finanzieren hat die Niedersächsische Landesregierung folgende Möglichkeiten¹⁷:

- Nutzung der bewilligten Kreditermächtigungen 2021-2023
- Erhöhung der regulären Einnahmen.¹⁸ Hierzu braucht es eine Diskussion über eine gerechte Lastenteilung.¹⁹
- Reform der Schuldenbremse.²⁰ Ministerpräsident Weil schlägt den Verschuldungsspielraum des Bundes auch für die Bundesländer vor. Diese 0,15% des BIP entsprechen für Niedersachsen ca. 440 Mio EUR pro Jahr. Dies deckt z.B. die Tilgung der Corona-Schulden vollständig ab.²¹
- Nutzung der Gestaltungsräume der Schuldenbremse (Landesinvestitionsgesellschaften, Finanztransaktionen, u.ä.).²²
- Kreditfinanzierte Investitionen der Kommunen.²³

Niedersachsen braucht einen mittel- bis langfristigen Finanzplan. Dieser ergibt sich aus einer Bedarfsanalyse und einer öffentlichen Diskussion über deren Finanzierung, mit anschließenden Entscheidungen zum finanzpolitischen Weg.

Es ist genug Geld bzw. Kapital verfügbar, dass nach Investitionsmöglichkeiten sucht.²⁴ Hierfür steht auch der Negativzins. Kreditfinanzierungen sind nötig, machbar und nützlich.

Ohne eine deutliche Steigerung der öffentlichen Investitionen in Niedersachsen wird es keine ausreichende öffentliche Daseinsvorsorge geben und auch kein hinreichendes Wachstum. Die Bewältigung der Transformation zu einer CO₂-neutralen Industrie und der Herausforderung der Digitalisierung wird nur schwerlich gelingen.

Wir plädieren für eine Reform der Schuldenbremse und für die nachhaltige Stärkung der öffentlichen Einnahmen.

Doch dies ist nicht allein von Niedersachsen zu entscheiden. Um auf Landesebene tätig werden zu können, sollte das Land die Gestaltungsräume der Schuldenbremse durch Fonds und Finanztransaktionen nutzen. Konkrete Vorschläge hierzu liegen z.B. vom DGB Niedersachsen²⁵ und dem LHK-Gutachten²⁶ vor.

Hinweis: Die Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord ist Teil der Keynes-Gesellschaft (www.keynes-gesellschaft.de). Das Netzwerk von norddeutschen Ökonomen tauscht sich zu wirtschaftstheoretischen und -politischen Fragen aus und veröffentlicht auch Stellungnahmen. Dies können auch Autorenbeiträge sein, die nicht unbedingt der Meinung aller Mitglieder entsprechen müssen. **Verantwortlich:** Torsten Windels, Ferdinand-Wallbrecht-Str. 20, 30163 Hannover

Standpunkte der Keynes-Gesellschaft | Regionalgruppe Nord:

01 - **Schuldenbremse – eine fiskalpolitische Selbstentmachtung**, Anmerkungen zur Verankerung der Schuldenbremse in der Niedersächsischen Verfassung, 21.05.2019

¹⁶ Bettina Kohlrausch, Aline Zucco, Andreas Hövermann: Verteilungsbericht 2020 –Die Einkommensungleichheit wird durch die Corona-Krise noch weiter verstärkt. WSI Report Nr. 62, November 2020

¹⁷ Bundesinitiativen diskutiert Tom Krebs, Wie der Neustart nach der Corona-Krise aussehen sollte, makronom.de, 19.01.2021

¹⁸ Der steuerliche Handlungsspielraum der Länder ist klein. 90% der Landeseinnahmen sind Gemeinschaftssteuern. Vgl. Deutsche Bundesbank, Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht Oktober 2018

¹⁹ Ministerpräsident Weil plädiert z.B. für eine Wiedereinführung einer Vermögenssteuer, in: Müssen wir uns auf einen Lockdown bis Ostern einstellen, Herr Weil? Interview in der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 15.01.2021. Auch DGB Verteilungsbericht 2021: Ungleichheit in Zeiten von Corona, 24.01.2021, S. 92; Carsten Sieling, Gerecht wachsen mit einer Abgabe auf große Vermögen, FR, 21.07.2020
²⁰ z.B. Christian Breuer, a.a.O. und dortige Quellen

²¹ Weil verweist auf den Verschuldungsspielraum des Bundes von 0,35% des BIP pro Jahr, vgl. Streit um Schuldenbremse kocht hoch, manager-magazin, 04.01.2021 – Hinweis: Der Bund wollte den strukturellen EU-Verschuldungsspielraum von 0,5% des BIP nutzen. Der Bund verteilte diesen zu 0,35% auf sich und 0,15% auf die Länder. Die Länder lehnten ab. S. Dt. Bundestag/Bundesrat, Die gemeinsame Kommission

von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Dez. 2009, S. 86, 91, 93, insbes. 99. Gleichwohl könnte sich hier ein Ansatzpunkt für eine kleine Reform des Art. 109 GG ergeben.

²² Georg Hermes, Lukas Vorwerk, Thorsten Beckers; Die Schuldenbremse des Bundes und die Möglichkeit der Kreditfinanzierung von Investitionen; Gutachten; IMK, Okt. 2020. Arno Brandt, Torsten Windels; Öffentliche Investitionen und Schuldenbremse – Gestaltungsspielräume durch Fondslösungen, spw, Heft 235, Dezember 2019

²³ „Kommunen (...) Kredite können aber zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden, wenn die Schuldenbedienung in späteren Jahren erwirtschaftet werden kann.“, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Fiskalregeln/nationale-europaeische-fiskalregeln.html

²⁴ Die deutschen Privaten Haushalte hielten 2020 (Q3) ein Finanzvermögen von 6.738 Mrd EUR, davon 1.926 Mrd EUR als Bargeld und Sichtguthaben. Pressemitteilung Deutsche Bundesbank, 15.01.2021

²⁵ DGB Niedersachsen, Niedersachsen für alle! Drei-Säulen-Konzept des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften für eine Konjunktur- und Investitions-offensive in Niedersachsen, Juni 2020

²⁶ Landeshochschulkonferenz, a.a.O.